

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Opinia o raporcie Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji pt.:
„Ocena stanu bezpieczeństwa
i porządku publicznego w Polsce”

Maj 1999

Prof. dr hab. Andrzej Kojder

Ekspertyza

Nr 186

Raport składa się z dziewięciu części, a jego struktura wskazuje, że w zamierzeniu ma on być pełną ekspertyzą stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce w 1998 roku. Po charakterystyce podstawowych zagrożeń, których źródłem jest przestępczość (w tym przestępczość graniczna oraz nieletnich i cudzoziemców), a także imprezy masowe, ruch drogowy, klęski żywiołowe i katastrofy, następuje porównanie przestępczości w Polsce i w innych krajach, po czym są przedstawione: prognoza przyszłych zagrożeń, planowane działania prewencyjne, rozwój zaplecza technicznego służb, planowane w 1999 roku wydatki budżetowe na bezpieczeństwo publiczne oraz udział służb Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Obrony Narodowej w zwalczaniu przestępczości. Raport kończą trzystronicowe wnioski odnoszące się głównie do przeciwdziałania przestępczości.

Lektura Raportu sugeruje, że powstał on w wyniku dość mechanicznego połączenia cząstkowych opracowań, które zostały przygotowane w różnych resortach i instytucjach. Zarówno pod względem językowym, stylistycznym, jak i formułowanych argumentów Raport jest niejednolity, czego nie można uznać za jego zaletę. Wprost przeciwnie, zdaje się to świadczyć o pośpiechu, w jakim końcowa wersja Raportu została przygotowana i przekazana Sejmowi. Niewątpliwie ujednolicenie stylistyki Raportu i usunięcie językowych chropowatości wpłynęłoby korzystnie na jego lekturę, a tym samym na recepcję treści, które zawiera. Merytoryczne bowiem walory Raportu są niewątpliwe. Przedstawia on mianowicie rozległą panoramę różnorodnych zagrożeń, jakie występują w Polsce pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Uwzględnione są przy tym nie tylko zagrożenia spowodowane przestępczością, lecz także przez różne inne czynniki.

Ktoś zupełnie niezorientowany w tytule Raportu otrzymuje bogaty zestaw danych fakto-graficznych, które umożliwiają wyrobienie sobie zdania o zakresie i intensywności polskich trudnych problemów społecznych. Natomiast dla bardziej wymagających czytelników, zwłaszcza takich, którzy na podstawie Raportu chcieliby zaprojektować działania naprawcze i zapobiegające, posiada on - jak dalej zostanie wykazane - wiele braków i tym samym nie spełnia wszystkich oczekiwań, jakie zazwyczaj się łączy z tego typu opracowaniami.

W Raporcie brakuje prowizorycznego bodaj określenia, jak są rozumiane pojęcia: „stan bezpieczeństwa”, „porządek publiczny” i „zagrożenia społeczne”. Nie jest to wcale błaha, akademicka czy definicyjna kwestia. Z wielu sondaży opinii publicznej wiadomo na przykład, że dla większości Polaków poczucie bezpieczeństwa łączy się z pewnością zatrudnienia, a jednym z najistotniejszych zagrożeń jest utrata pracy (a więc bezrobocie) i pauperyzacja. Podobnie szerzenie się takich zjawisk, jak alkoholizm, prostytutka, zachorowania na choroby psychiczne i nowotworowe jest postrzegane za przejaw realnych zagrożeń społecznych. Z kolei istotnym elementem "porządku publicznego" są sprawnie działające instytucje państwowe, wolne od nadmiernej dysfunkcjonalności (przewagi kosztów nad uzyskiwanymi efektami), korupcji i fluktuacji pracowników.

O tych wszystkich i podobnych czynnikach, które wpływają na poczucie bezpieczeństwa, w znacznym stopniu je kształtują i determinują wizerunek sprawności i siły państwa, nie ma w Raporcie żadnej prawie wzmianki, nie bardzo też wiadomo z jakich powodów nie zostały one uwzględnione. Nasuwa się wprawdzie przypuszczenie, że charakter resortów (Ministerstwa Spraw **Wewnętrznych** i Administracji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości), które głównie przygotowały **materiały** do Raportu, zdecydował o jego treści, ale skoro wykorzystano dane z **Ministerstwa Finansów**, to dlaczego nie sięgnięto na przykład po odpowiednie informacje z **Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej**? Wydaje się, że nad koncepcją Raportu

tu zaciążył, w pewnym przynajmniej stopniu, dawny, PRL-owski wizerunek „ładu i porządku” w państwie, takiego ładu i porządku, który zakłócali złoczyńcy (sprawcy przestępstw wraz z wrogami ustroju: burżuazją kułakami, bumelantami i rewizjonistami) oraz "siły wyższe" (klęski urodzaju, gradobicia, susze, niedostatek sznurka do snopowiązałek itp.).

Co się tyczy treści Raportu to poza obfitą faktografią, elementami prognozy i działaniami praktycznymi nie ma w nim prób wyjaśnienia przyczyn stwierdzanego stanu rzeczy w dziedzinach, które są opisywane. A jak wiadomo bez znajomości przyczyn (genezy) danego zjawiska bardzo trudno, a w niektórych wypadkach wprost niemożliwe jest formułowanie racjonalnych dyrektyw praktycznych. W Raporcie stwierdza się na przykład, że: 1) największy wzrost przestępczości odnotowano w 1998 roku w trzech województwach: leszczyńskim, legnickim i krakowskim; 2) wykrywalność sprawców przestępstw najbardziej się obniżyła w województwie łódzkim i pilskim; 3) spada wykrywalność kradzieży samochodów, 4) od 1997 roku policja nie prowadzi statystyki fałszywych alarmów o podłożeniu materiałów wybuchowych, 5) obniżyła się aktywność policji w ujawnianiu przestępstw gospodarczych itp. Te interesujące ustalenia nie są poparte najmniejszą próbą odpowiedzi na pytanie, co spowodowało, że zarejestrowane zjawiska mają taki właśnie przebieg. Szczególnie dotkliwie ów brak wyjaśnień odczuwa się w odniesieniu do funkcjonowania nowowprowadzonych regulacji prawnych. Raport stwierdza m.in., że skuteczność stosowania przez policję nowych środków prawnych, takich jak zakup kontrolowany, przesyłka niejawnie nadzorowana i środki techniki operacyjnej, ocenia się na poziomie 50%. Jest to odsetek w tym wypadku stosunkowo niewysoki, skoro bezpośrednio po powyższej konstatacji stwierdza się, że stosowanie nowych środków prawnych przyczyniło się do uzyskania dużej (!) wiedzy na temat działalności grup przestępczych i ich krajowych i międzynarodowych powiązań. Co jednakże przeszkadza policji w skutecznym stosowaniu owych wartościowych środków tego Raport nie podaje nawet w formie hipotezy.

Przytaczane w Raporcie dane statystyczne od roku 1989 do roku 1998 sugerują że w pierwszym dziesięcioleciu III Rzeczypospolitej Polskiej, kiedy Polacy odzyskali suwerenność państwową i wolność osobistą oraz mogą bez ograniczeń korzystać z procedur demokratycznych i wolnego rynku, wydatnie obniżył się szacunek dla prawa, na co wskazuje nasilenie się przestępczości (na przykład dwukrotny wzrost ilości zabójstw, ponad trzykrotny wzrost ilości rozbojów, kradzieży rozbójniczej i wymuszeń, ośmiokrotny wzrost liczby skradzionych samochodów itp.). Wniosek taki wcale jednak - wbrew Raportowi - nie jest oczywisty. Jak bowiem dowodzą kryminologowie, gwałtowny wzrost przestępczości, jaki był notowany na przełomie lat 1989 - 1990 a także w latach następnych przez statystyki policyjne tylko w niewielkim zakresie był wynikiem rzeczywistych zmian jakie zaszły w przestępczości. Należy bowiem pamiętać, że pod koniec lat osiemdziesiątych, tak jak w latach poprzednich, na ogół nie wszczynano postępowania jeśli szansa wykrycia sprawcy była nieduża. Ponadto bardzo często jedno wszczęto postępowanie obejmowało *de facto* kilka przestępstw. Wskaźniki zaś wykrywalności były - w trudnym do oszacowania stopniu - zawyżane. Tak więc oficjalne dane o rozmiarach i strukturze przestępczości, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych i wcześniejszych - są wielce niepewne. Na ich podstawie nie można wnioskować o tym, że wraz ze zmianą ustrojową nastąpiło drastyczne obniżenie respektu dla prawa. Nie potwierdzają tego domniemania dane (bardziej wiarygodne niż poprzednie) o ujawnionej przestępczości w latach 1990 - 1995. Wynika z nich, że w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych liczba wszczętych postępowań przygotowawczych bynajmniej nie wzrosła lecz nieznacznie zmalała (z 882 280 w 1990 r. do 878 268 w 1995 r.). Zwiększyła się wprawdzie liczba przestępstw stwierdzonych o 10,4%, ale nie był to wzrost gwałtowny. Można tłumaczyć go wieloma czynnikami: ogólnie większą swobodą obywateli, liberalizacją polityki penitencjarnej, otwartością granic, nowymi formami wymiany handlowej, przechodzeniem od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej i tym podobnymi zjawiskami.

Zaniepokojenie opinii publicznej zwiększaniem się kryminalnych zagrożeń jest przede wszystkim spowodowane pojawieniem się nowych kategorii przestępstw, zwłaszcza typu mafijnego, oraz afer korupcyjnych i nagłaśnianiem przez wolne media morderstw, napadów z użyciem broni, porachunków między gangami, ucieczek z więzienia, ekscesów satanistycznych itp. Jak pisała nie tak dawno Anna Błachut (*Przestępczość w Polsce...*, "Państwo i Prawo" 1997, nr 3): "Porównując rok 1995 z 1986 można poczynić następujące obserwacje. Na tym samym poziomie [jeśli chodzi o procentowy udział w ogólnej liczbie przestępstw stwierdzonych - przyp. A K] pozostały zabójstwa (0,1%) i przestępstwa drogowe (3,8%). [...] Wzrosła nieco liczba przestępstw polegających na udziale w bójce i pobiciu (z 0,8% do 2,4%), rabunku i wymuszeniu rozbójniczym (z 1,5% do 2,8%), paserstwie (z 1,8% do 2,4%) oraz fałszerstwie (z 2,7% do 5,1%). Największe zmiany dokonały się w obrębie dwóch rodzajów przestępstw: kradzieży mienia oraz kradzieży z włamaniem. Udział tych pierwszych wzrósł z 14,5% w 1986 r. do 21% w 1995 r., podczas gdy tych drugich odpowiednio z 23,4% do 31,3%".

Podobne analizy i wnioski, jakie z nich wynikają znaleźć można w wielu pracach polskich kryminologów z ostatnich lat, zwłaszcza w rozprawach zmarłego w ubiegłym roku prof. Jerzego Jasińskiego, lecz autorzy Raportu ich nie uwzględniają co zdaje się świadczyć, że wiedza akademicka nadal z trudem się przebija do instytucji państwowych.

Innym mankamentem Raportu jest ogólnikowość i enigmatyczność formułowanych rekomendacji. Niejednokrotnie spotyka się stwierdzenia, że „obecne rozwiązania systemowe (...) wymagają udoskonalenia, szczególnie na płaszczyźnie prawno-organizacyjnej” (s. 22); „policja na terenie województwa musi zidentyfikować we właściwy sposób zagrożenia specyficzne dla regionu” (s. 33); „konieczna jest koordynacja wszelkich działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa obywateli” (s. 39); „niezbędna jest dalsza ewolucja prawa” (s. 40); „nowe wyzwania (...) wymagają zbudowania nowoczesnego systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego” (s. 64). Takie i podobne ogólnikowe postulaty nic nie mówią o tym, kto, za pomocą jakich środków (w tym finansowych), w jakim czasie i w jakich warunkach powinien podjąć zalecane działania. Tym samym postulaty te są w większym stopniu zbiorem pobożnych życzeń, aniżeli dyrektywami praktycznymi (celowościowymi), które wskazują adresatowi, co powinien zrobić, z jakimi ograniczeniami musi się liczyć i jakie prawdopodobnie skutki spowoduje.

Z jednej strony - w Raporcie nie ma wielu elementów, które być powinny, gdyby chciał go uznać za ekspertyzę stanowiącą podstawę dla projektowanych działań organów państwowych, z drugiej zaś strony - zawiera on twierdzenia, które są wątpliwe, pochopne, niejasne i bezzasadne, a więc mogłyby zostać pominięte bez szkody dla całości opracowania. Oto kilka charakterystycznych przykładów: „Przestępczość cudzoziemców staje się dla społeczeństwa (!) coraz poważniejszym problemem” (s. 140); „zanikają wyraźne granice pomiędzy działalnością przestępczą kryminalną i gospodarczą” (s. 2); „Policja od kilku lat obserwuje (!) wzrost zagrożenia napadami na stacje benzynowe, kantory wymiany walut, obiekty bankowe” (s. 38); „Trzydzieści tysięcy etatów oficerskich w stutysięcznej Policji to poziom nie do przyjęcia, zwłaszcza że fizycznie oficerów służy obecnie około 17 000”. Notabene, ta ostatnia opinia jest dwuznaczna: nie wiadomo czy 30 tys. oficerów policji to za dużo czy za mało.

Z drobniejszych uchybień należy zaznaczyć, że dane statystyczne są niekiedy podawane nieprecyzyjnie (np. na s. 5 twierdzi się, że wykrywalność kradzieży pojazdów wynosi 10,1%, natomiast na s. 24 podaje się, iż wykrywalność kradzieży samochodów „utrzymuje się w granicach 11%”. Ponadto tam, gdzie oczekuje się stosownych danych, nie są one zamiesz-

zione. Nie dowiadujemy się na przykład, jaka część przestępstw jest popełniana w miastach, a jaka na wsi (s. 3), jaki jest odsetek skazań na karę bezwzględnego pozbawienia wolności (s. 8), jaka część imprez masowych jest organizowana nielegalnie (s. 15), ilu policjantów jest kierowanych do służby patrolowej (s. 35), ile dokonywanych jest napadów na stacje benzynowe (s. 38), w jakie przede wszystkim urządzenia techniczne powinny być wyposażone sądy i prokuratura (s. 55), na czym mają polegać „nowe rozwiązania płacowe w Policji” (s. 64)? To oczywiście tylko część pytań, jakie nasuwają się w trakcie lektury Raportu.

Zastanawia również osobliwy fatalizm, jaki przebija z kart Raportu, zwłaszcza w odniesieniu do przestępczości. Zdaniem autorów przestępczość w najbliższych latach nie tylko nie będzie się zmniejszać, lecz następować będzie jej wzrost. Dowiadujemy się, że „Rozwój przestępczości zorganizowanej jest nieunikniony” (s. 41). Powinniśmy także spodziewać się nowych, nieznanych wcześniej przestępstw, popełnianych z coraz większą inwencją. Ponadto: „nasilać się będą powiązania polskich środowisk przestępczych z innymi krajami. (...); na dużą skalę dokonywane będą oszustwa” (s. 28); „należy przewidywać, że (...) wciąż obecne będą wyłudzenia znacznej wartości towarów masowych (...); nadal funkcjonować będą wyspecjalizowane grupy włamywaczy” (s. 29) i „należy zakładać dalszy wzrost liczby wypadków drogowych” (s. 30).

Jeśli taka jest prognoza przyszłego biegu wypadków w dziedzinie stanu bezpieczeństwa, to końcowe wnioski, według których pilną koniecznością jest zbudowanie spójnego systemu zapobiegania i przeciwdziałania przestępczości i innym zjawiskom patologicznym, brzmią mało przekonująco.

Wypowiedziane uwagi krytyczne pod adresem Raportu wskazują na jego najsłabsze punkty. Nie jest ich mało, ale ich lokalizacja jest w Raporcie zróżnicowana. Najmniej można ich znaleźć we fragmentach, które przedstawiają działania Straży Granicznej. Zasadne nawet wydaje się przypuszczenie, że gdyby cały Raport był tak starannie i kompetentnie przygotowany, jak partie poświęcone przestępczości granicznej (s. 18-21) i podstawowym zadaniom Straży Granicznej w latach 1999 - 2002 (s. 43-49), to jego ogólna ocena byłaby powyżej dostatecznej. W obecnej postaci Raport tylko na taką ocenę zasługuje.