



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

system
stan i kierunki
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

system
stan i kierunki
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich

Polski
system probacji,
stan i kierunki rozwoju
w kontekście
standardów
europejskich



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Polski system probacji, stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich

Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności
27–28 października 2008 r.

Kancelaria Senatu
Warszawa 2010

Konferencja zorganizowana przy współudziale:

- Ministerstwa Sprawiedliwości,
- Centralnego Zarządu Służby Więziennej
- Rzecznika Praw Obywatelskich

Projekt okładki:

KRZYSZTOF KORNELUK

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 978-83-60995-60-0

CIP - Biblioteka Narodowa

Polski system probacji, stan i kierunki rozwoju
w kontekście standardów europejskich : materiały
z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw
Człowieka i Praworządności, 27-28 października
2008 r. / [oprac. Małgorzata Lipińska] ; Senat
Rzeczypospolitej Polskiej. - Warszawa : Kancelaria
Senatu, 2010

Biuro Informatyki

Dział Edycji i Poligrafii

Warszawa 2010 r.

Nakład 250 egz.

Spis treści

OTWARCIE KONFERENCJI

Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski	11
Senator Stanisław Piotrowicz	15
Marian Cichosz.	17
Senator Stanisław Piotrowicz	17
Dr Janusz Kochanowski.	18
Senator Stanisław Piotrowicz	20
Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski	21
Senator Stanisław Piotrowicz	21

SESJA I

POLSKA POLITYKA KARNA W ZAKRESIE ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ODDZIAŁYWAŃ PROBACYJNYCH

Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko.	25
Senator Stanisław Piotrowicz	29
Marian Cichosz.	31
Senator Stanisław Piotrowicz	36
Maciej Strączyński.	37
Senator Stanisław Piotrowicz	44
Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko.	45
Senator Stanisław Piotrowicz	46

DYSKUSJA

Prof. dr hab. Teodor Szymanowski	49
Dr Paweł Szczepaniak.	51
Senator Stanisław Piotrowicz	52
Posel Beata Kempa	53

Senator Stanisław Piotrowicz	54
Piotr Hejduk	55
Senator Stanisław Piotrowicz	57
Ks. Paweł Wojtas.	57
Senator Stanisław Piotrowicz	58
Prof. dr hab. Piotr Stępiak	58
Marian Cichosz.	60
Prof. dr hab. Piotr Stępiak	60
Senator Stanisław Piotrowicz	62
Dr Paweł Moczydłowski	63
Senator Stanisław Piotrowicz	64
Dr hab. Zbigniew Lasocik	64
Senator Stanisław Piotrowicz	66
MATERIAŁY	
<i>Informacja o konferencjach na temat probacji i polityki karnej zorganizowanych przez Senat w latach 2000 i 2003</i>	69
Prof.dr hab. Leon Chełmicki-Tyszkiewicz <i>Krótkie uwagi na temat probacji na podstawie materiałów z poprzedniej konferencji w Popowie w 2003 roku</i>	73
Dr Jan Malec <i>Tezy na konferencję „Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich”</i>	74
Ppłk mgr Grzegorz Koziara <i>Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich. . .</i>	77
Bogusław Woźnica <i>Tezy do konferencji: „Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich”</i>	80
Dr Paweł Szczepaniak <i>Tezy wystąpienia.</i>	82
Prof. zw. dr hab. Andrzej Bałandynowicz <i>System probacji jako propozycja humanitarnego, sprawiedliwego i efektywnego karania przestępców</i>	84
Prof. dr hab. Piotr Stępiak <i>Populizm karny a perspektywy rozwoju probacji</i>	127
Prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski <i>Kara pozbawienia wolności w świadomości społecznej oraz w świetle zasad sprawnego karania.</i>	140
Krzysztof Mycka <i>Podstawowe problemy i założenia zmian w systemie polskiej probacji.</i>	154
Michał Lewoc <i>Polska polityka karna w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań probacyjnych.</i>	168

SESJA II

CZY OBOWIĄZUJĄCE W POLSCE ROZWIĄZANIA PRAWNE DOBRE SŁUŻĄ ROZWOJOWI PROBACJI?

Dr Paweł Moczydłowski	177
Senator Stanisław Piotrowicz	182
Marian Cichosz	183
Dr Paweł Moczydłowski	183
Senator Stanisław Piotrowicz	184
Prof. dr hab. Teodor Szymanowski	185
Senator Stanisław Piotrowicz	190
Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski	191
Gen. Paweł Nasiłowski	192
Senator Stanisław Piotrowicz	201
Dr Tadeusz Jedynak	202
Senator Stanisław Piotrowicz	210
Przemysław Kazimirski	211
Senator Stanisław Piotrowicz	214

MATERIAŁY

Jerzy Książek

<i>Zastosowanie konferencji sprawiedliwości naprawczej w reintegracji społecznej nieletnich sprawców czynu karalnego</i>	217

Andrzej Rejzner

<i>Budowanie czy niszczenie? Polityka społeczna wobec młodzieży niedostosowanej społecznie</i>	228

Ppłk mgr Tadeusz Chruślicki

<i>Probacja w więzieniu</i>	241

SESJA III

CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW PROBACYJNYCH W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Leo Tigges	249
Senator Stanisław Piotrowicz	256
Dr Elżbieta Dobiejewska	256
Senator Stanisław Piotrowicz	259
Dr Elżbieta Dobiejewska	259
Leo Tigges	259
Prof. dr hab. Zofia Świda	259
Senator Stanisław Piotrowicz	261
Dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka	262
Leo Tigges	263
Senator Stanisław Piotrowicz	264

Dr Paweł Moczydłowski	264
Senator Stanisław Piotrowicz	267
Leo Tigges	267
Senator Stanisław Piotrowicz	268
Gen. Paweł Nasiłowski	268
Senator Stanisław Piotrowicz	269
Krzysztof Mycka	269
Leo Tigges	270
Senator Stanisław Piotrowicz	271
Marek Motuk	271
Leo Tigges	271
Senator Stanisław Piotrowicz	272

SESJA IV

OCENA STANU REALIZACJI PRZEZ POLSKĘ ZALECENIA NR R(92)16 KOMITETU MINISTRÓW RADY EUROPY W SPRAWIE EUROPEJSKICH REGUŁ DOTYCZĄCYCH SANKCJI I ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH Z DNIA 19 PAŹDZIERNIKA 1992 ROKU

Dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka	275
Senator Stanisław Piotrowicz	283
Dr Janusz Zagórski	285
Senator Stanisław Piotrowicz	292
Michał Lewoc	293
Senator Stanisław Piotrowicz	304

EUROPEJSKIE REGUŁY DOTYCZĄCE SANKCJI I ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH

ZALECENIE NR R(92)16 I MEMORANDUM WYJAŚNIAJĄCE	305

SESJA V

KURATORSKA SŁUŻBA SĄDOWA – STAN I KIERUNKI ROZWOJU

Andrzej Martusiewicz	377
Senator Stanisław Piotrowicz	386
Krzysztof Mycka	387
Senator Stanisław Piotrowicz	395
Posel Beata Kempa	397
Senator Stanisław Piotrowicz	405
Mariusz Pankowicz	405
Senator Stanisław Piotrowicz	407
Krzysztof Mycka	407
Senator Stanisław Piotrowicz	407

Janusz Zagórski	408
Senator Stanisław Piotrowicz	411
Barbara Bojko-Kulpa	412
Senator Stanisław Piotrowicz	418
Barbara Bojko-Kulpa	418
Senator Stanisław Piotrowicz	418

DYSKUSJA

Jan Malec	421
Senator Stanisław Piotrowicz	424
Senator Antoni Szymański	424
Senator Stanisław Piotrowicz	425
Jerzy Książek	426
Senator Stanisław Piotrowicz	429

MATERIAŁY

Krajowa Rada Kuratorów

<i>Aktualna sytuacja kurateli sądowej w Polsce (na podstawie sprawozdania MS-S 40 oraz danych Komisji Monitorowania Warunków Pracy, Płacy i Obciążeń Obowiązkami KRK)</i>	433

Barbara Bojko-Kulpa

<i>Aktywizacja społeczno-zawodowa młodzieży trudnej jako nowa forma pracy z nieletnimi w ośrodkach kuratorskich.</i>	442

Tadeusz Jedynak

<i>Efektywność kuratorskiej służby sądowej w Polsce a standardy dotyczące sankcji i środków alternatywnych.</i>	445

SESJA VI

PRZYJĘCIE TEZ I ZALECEŃ POKONFERENCYJNYCH

Janusz Zagórski	475
Senator Stanisław Piotrowicz	476
Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski	477
Andrzej Martusiewicz	478
Monika Zawadzka	478
Senator Stanisław Piotrowicz	480

REKOMENDACJE PO KONFERENCJI „POLSKI SYSTEM PROBACJI – STAN I KIERUNKI ROZWOJU W KONTEKŚCIE STANDARDÓW EUROPEJSKICH”

POPOWO, 27–28 PAŹDZIERNIKA 2008 R.	481

Otwarcie konferencji

Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski

Witam państwa na trzeciej konferencji organizowanej przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności, poświęconej problemom probacyjnych.

Pierwsza taka konferencja odbyła się w roku 2000. Zajmowała się stanem i perspektywami probacji. Druga konferencja odbyła się w grudniu 2003 r. i zajmowała się zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości przy zastosowaniu środków probacyjnych. Tak że to jest już trzecia konferencja i stało się to jakąś specjalnością senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności.

Witam państwa serdecznie na naszej konferencji i bardzo dziękuję za liczny udział i duże zainteresowanie konferencją. Takie było zawsze. Jak się obserwuje to, co się dzieje w mediach, co się dzieje w opinii publicznej, nawet nie sądziłem, że zainteresowanie tą problematyką jest aż tak szerokie. Jeszcze raz wszystkich państwa serdecznie witam.

Konferencja ta jest organizowana przez naszą komisję przy współudziale ministra sprawiedliwości – w jakiejś mierze głównym zasłużonym jest tutaj pan minister Cichosz – przy współudziale Centralnego Zarządu Służby Więziennej, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, który w ostatnim szczególnie okresie, w ciągu tej kadencji, poświęca bardzo dużo uwagi tej problematyce.

Tyle wielce szacownych i zasłużonych osób dla problematyki probacji znajduje się na tej sali, że nie będę po kolei wymieniał. Witam wszystkich państwa niezwykle serdecznie. Natomiast chciałbym wymienić pewną nowość na naszej konferencji, a mianowicie obecność sekretarza generalnego stałej konferencji do spraw probacji o „wdzięcznej” nazwie CEP, pana Leo Tiggesa, który przybył na naszą konferencję i zapozna nas z funkcjonowaniem tej europejskiej instytucji.

Zaczynając konferencję należałoby się zastanowić, co te konferencje przyniosły. Tak więc, po pierwsze, i to jest chyba najważniejsze, zwiększyły zainteresowanie rolą środków probacyjnych w walce z przestępczością. Myślę, że jawnym tego objawem jest właśnie włączenie się do stałej konferencji probacyjnej Europy, do której zostaliśmy przyjęci 26 września 2007 r., co należy uznać za wyraz naszego zainteresowania, z jednej strony, i uznania dla naszych osiągnięć – z drugiej. Myślę, że jest to w jakiejś mierze również osiągnięcie naszej konferencji.

Druga kwestia to problem wykonywania kary i realizacji działań probacyjnych. I tutaj na swoim koncie musimy umieścić stałą troskę o pozycję w procesie wykonawczym kuratorów. Również na naszych konferencjach wielokrotnie była podnoszona sprawa ustawy o kuratorach i tę ustawę w tej chwili mamy.

Również na tej konferencji – i to chyba głównie na tej konferencji – były propagowane, promowane idee mediacji. I mediacja, w dużej mierze dzięki działaniom Komisji Praw Człowieka i Praworządności, znalazła w tej chwili swoje miejsce w polskim prawodawstwie.

Oczywiście dla wszystkich uczestników tej konferencji jest rzeczą oczywistą rolą, jaką w walce o mediację i jej promowanie odegrała pani dr Janina Waluk, która od nas odeszła i której brak na pewno będziemy odczuwali. W związku z tym proszę państwa o uczczenie pamięci dr Janiny Waluk minutą ciszy.

Dziękuję bardzo.

Kolejnym punktem, który znalazł realizację, było zwrócenie uwagi na pośrednie środki karne, a więc środki pomiędzy czystą klasyczną probacją a karą bezwzględnego pozbawienia wolności. Do takich środków należy niewątpliwie dozór elektroniczny. Jesteśmy w trakcie wdrażania tego środka. Została przygotowana ustawa, która prawdopodobnie będzie nowelizowana, bo praktyka zawsze odbiega od teorii, niemniej jednak te działania są w tej chwili prowadzone bardzo szeroko. Na konferencji była omawiana kwestia więzień weekendowych. Ta sprawa zakończyła się w jakiejś mierze fiaskiem, przede wszystkim ze względów organizacyjnych i kosztów przedsięwzięcia.

Jakie były nasze porażki? Taką istotną porażką było to, że od pierwszej konferencji właściwie stale pojawia się teza o potrzebie zorganizowania centralnego zarządu wykonywania kary, tak jak istnieje Centralny Zarząd Więziennictwa. Wydaje się, że probacja realizowana przy poszczególnych sądach okręgowych, probacja, która rozwija się zupełnie niezależnie i w przeładowanych sądach właściwie jest chyba ostatnim problemem, któ-

ry sądy interesuje, wymaga w moim przekonaniu jakiegoś intensywnego wsparcia i w tym sensie mówiłbym o pewnej jednak centralizacji, o stworzeniu delegatur, które by tym się zajmowały na terenie poszczególnych regionów, poszczególnych województw. Taka w każdym razie była nasza koncepcja i nie bardzo wyobrażam sobie, żeby siłami poszczególnych sądów okręgowych probacja mogła funkcjonować szerzej.

Mówimy tutaj o pewnych porażkach. Otóż, żyjemy w kraju pewnego paradoksu, bo wbrew temu, co wszyscy twierdzą, że podstawowym środkiem karnym jest u nas więzienie, jest bezwzględne pozbawienie wolności, okazuje się, że zgodnie z danymi statystycznymi, podstawowym środkiem karnym stosowanym w naszym państwie jest jednak probacja. Jeżeli uwzględnimy, że w granicach 60% wyroków zapada w zawieszeniu, jeżeli uwzględnimy również przedterminowe zwolnienia, jeżeli uwzględnimy warunkowe umorzenia postępowania, to trzeba stwierdzić, że obfitość spraw, które podlegają działaniom probacyjnym, jest w naszym kraju gigantyczna. Problem jest jeden i trzeba by go nazwać, to znaczy, że system jest probacyjny, ale probacja w zasadzie nie funkcjonuje. I to jest główny problem, przed którym stoimy. Wydaje się, że jest to zarówno problem materialny, jak i problem kadrowy.

Myślę, że kwestia z jednej strony wynagrodzeń, a z drugiej strony etatów kuratorów nie pozwala na realizację probacji w tym rozmiarze, w jakim jest ona stosowana w wymiarze sprawiedliwości. To znaczy, jeżeli mamy mieć system probacyjny, to na pewno nie może się to odbywać za darmo.

Myślę, że dość często jest używana argumentacja przeciwstawiająca koszty więziennictwa kosztom działań probacyjnych. Oczywiście, jeśli działań probacyjnych się nie prowadzi, to rzeczywiście ich koszty są, jeżeli się nie dopłaca kuratorom, to koszty działalności probacyjnej są rzeczywiście znikome, tyle że efekt jest taki, że żadnej probacji w efekcie nie ma, to znaczy przestępcy, którzy korzystają z zawieszenia kary, generalnie uważają, że sąd ich praktycznie uniewinnił i cały ich dyskomfort polega na nudzeniu się podczas rozprawy. Taka sytuacja jest sytuacją złą.

Nasza dzisiejsza konferencja ma swoją specyfikę i w jakiś sposób różni się od poprzednich. Tą specyfiką jest, po pierwsze, dużo większe zainteresowanie konferencją środowisk praktycznie funkcjonujących w tej dziedzinie, a więc sędziów penitencjarnych, kuratorów, więzienników, natomiast w stosunku do poprzednich konferencji mniejsza jest reprezentacja naukowców. Nie wiem, czym to jest spowodowane, być może na tych dwóch konferencjach, w ciągu tych paru, dyskusja, która toczy się w środowisku naukowym, doprowadziła do wyczerpania już wszystkich argumen-

tów, wszyscy pozostali przy swoich stanowiskach i dalsza wymiana opinii wydaje się niecelowa.

Druga kwestia to pewne przenoszenie się konfliktów politycznych również do środowiska naukowego. Dostyc często powtarza się sytuacja, że jeśli ten będzie, to tego nie będzie. W końcu kończy się tak, że nie ma obu. W zasadzie właściwie obydwu należałoby podziękować za takt, bo jednak prowadząc konferencję o bardzo merytorycznym charakterze jestem wdzięczny, że, mam taką nadzieję, na tej konferencji unikniemy pozamerytorycznych sporów politycznych.

I ostatni czynnik, o którym zapewne powie pan profesor Siemaszko, to jest problem jednak dosyć wyraźnego spadku przestępczości w ostatnim okresie i wzrostu poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa. Myślę, że wpłynęły na to zarówno czynniki społeczne, jak spadek bezrobocia, poprawa statusu materialnego społeczeństwa, jak również aktywność na polu zwalczania przestępczości.

Jakie są główne kierunki naszej konferencji? Sądzę, że powinny się one skupić wokół następujących punktów: warunki probacji, warunki materialne, prawne i ponownie kwestia wzmocnienia poprzez instytucje centralne działań probacyjnych. Po drugie, kwestia przepełnienia więzień, długo-trwałości procesów sądowych, które bardzo utrudniają procesy resocjalizacyjne, kwestia rozszerzania działań mediacyjnych, kwestia naszej dyskusji o wprowadzaniu środków pośrednich pomiędzy bezwzględnym pozbawieniem wolności a środkami czysto probacyjnymi, a więc dozorów, aresztów domowych, dozoru elektronicznego. No i wreszcie to, co jest chyba naszym głównym celem, a mam nadzieję, że uda się nam go osiągnąć, to kwestia sformułowania pewnych zaleceń, pewnych perspektyw, które powinniśmy realizować. I tu będzie pewna różnica, mianowicie będziemy pod koniec konferencji, kiedy te zalecenia zostaną sformułowane, usiłowali powołać stałą komisję, która zajmowałaby się monitoringiem realizacji zaleceń konferencji. Myślę, że ona powstanie przy Senacie, przy Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Będziemy usiłowali patrzeć, co się dzieje, ażeby na następnym naszym spotkaniu obraz naszych osiągnięć był znakomicie większy.

W tej chwili życzę państwu owocnych, szczerych, rzeczowych obrad. Dziękuję bardzo.

Przekazuję przewodnictwo przewodniczącemu Komisji Praw Człowieka i Praworządności.

Senator Stanisław Piotrowicz

Serdecznie dziękuję panu marszałkowi za piękne wprowadzenie do dzisiejszej konferencji.

Pragnę nisko pokłonić się państwu i serdecznie podziękować, że zechcieliście przyjąć nasze zaproszenie. Jestem niezmiernie szczęśliwy, że pojawili się dziś na tej sali ludzie najbardziej kompetentni, jeżeli chodzi o problematykę dzisiejszej konferencji. W szczególności cieszę się bardzo z tego, że jest z nami świat nauki, co prawda nie tak licznie reprezentowany, jak się spodziewaliśmy, niemniej jednak są z nami najwybitniejsi profesorowie.

Cieszę się bardzo z obecności rzecznika praw obywatelskich i towarzyszących mu współpracowników. Cieszę się, że jest z nami licznie reprezentowane środowisko sędziowskie, a przede wszystkim, że są z nami ci, którzy głównie zajmują się probacją, a więc kuratorzy. Są również licznie reprezentowani przedstawiciele służby więziennej, Ministerstwa Sprawiedliwości i prokuratorów, co jest zapewne pewnym novum, jeśli chodzi o poprzednie konferencje. Serdecznie jeszcze raz państwa witam.

Myślę, że konferencja ma wtedy sens, kiedy z debaty będą wypływały określone wnioski. Trzeba nam bowiem zdiagnozować sytuację, w jakiej w tej chwili się znajdujemy. Trzeba wreszcie zastanowić się nad tym, jak to ma się w odniesieniu do innych krajów Unii Europejskiej. Cieszę się bardzo, że jest wśród nas obecny pan Leo Tigges, sekretarz Konferencji do spraw Probacji. Jego wystąpienie zapewne przybliży nam, jak ta problematyka zarysowuje się w Unii Europejskiej, a tym samym pozwoli nas osadzić we właściwym miejscu.

Senator Stanisław Piotrowicz – przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP.

Oczekujemy również, by z tej konferencji wypływały, jeżeli powstanie taka potrzeba, określone wnioski legislacyjne, tak jak to się stało po poprzednich konferencjach, bo przecież dlatego Senat organizuje tę konferencję, by przyczynić się do usprawnienia systemu probacji.

Miałbym wielki niedosyt, gdybym nie podkreślił, że dzisiejsza konferencja na pewno nie doszłaby do skutku, gdyby nie pan marszałek Zbigniew Romaszewski. Zresztą poprzednie dwie konferencje to jego dzieło i ta obecna również. Myślę, że bez jego wstawiennictwa, bez jego inicjatywy ta konferencja nie byłaby możliwa. Ale to charakterystyczne, to jest jedyny senator, który jest senatorem przez wszystkie kadencje.

Pan marszałek wybaczy mi krótką dygresję, ale powiem, że jest to człowiek, który wiele wycierpiał od dwóch totalitaryzmów, od totalitaryzmu zachodniego w dzieciństwie i od totalitaryzmu wschodniego. To jest człowiek, który nieustraszenie przez lata walczył o prawa człowieka, w tym również o prawa pokrzywdzonego, ale też i o tego człowieka, który dopuścił się przestępstwa, bo wszak napiętnować nam trzeba czyny, a szanować godność ludzką. Myślę, że to będzie też dominowało podczas dzisiejszej dyskusji. To, jak przywrócić sprawcę do normalnego społeczeństwa, jak spowodować, by odczuł dolegliwość i poniósł karę, a jednocześnie by nie ucierpiała na tym jego godność ludzka. Cieszę się z obecności kapelana więziennictwa. Myślę, że to jest też nowy kierunek, niespotykany dotychczas.

Zanim przejdziemy do części merytorycznej, bardzo proszę o zabranie głosu pana ministra Cichosza.

Marian Cichosz

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Panie Marszałku! Panie Senatorze! Pani Poseł! Panie Rzeczniku Praw Obywatelskich! Szanowni Państwo!

Jak najserdeczniej wszystkich państwa witam w Popowie, w Ośrodku Doskonalenia Zawodowego Centralnego Zarządu Służby Więziennej i wyrażam nadzieję, że spędzimy tutaj bardzo wiele chwil ważnych dla rozwoju probacji i ważne przeżycia intelektualne będą tutaj naszym udziałem.

Swój punkt widzenia przedstawię w dyskusji panelowej, która za chwilę się rozpocznie. Teraz jeszcze raz wszystkim dziękuję za przybycie i życzę owocnych obrad. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Bardzo proszę o zabranie głosu pana doktora Janusza Kochanowskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dr Janusz Kochanowski

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Pan marszałek uzmysłowił nam wszystkim, jak wiele czasu upłynęło od konferencji w 2000 r. Przyznam się, że nawet nie wiem, na której konferencji miałem okazję i szczęście być, natomiast mówiłem wtedy o nowej rzeczy, jaką jest elektroniczny monitoring. Z jednej strony upływ czasu jest bardzo szybki, a z drugiej strony, jeśli weźmiemy pod uwagę, że pierwszy raz chyba mówiłem o elektronicznym monitoringu w 2000 – 2001 r., a teraz mamy 2008 i ciągle bardzo dobrą perspektywę na jego realizację, to widzimy, że czas nie jest taką rzeczą straszną i może sobie płynąć niezależnie od naszych poczynąń.

Istotą przedsięwzięcia, które zainicjował pan marszałek i któremu patronuje, jest ocena stosowania kar i środków o charakterze probacyjnym z uwzględnieniem międzynarodowych wzorców i doświadczeń innych państw. Uzasadnieniem dla systematycznego okresowego analizowania tego rodzaju problematyki jest sytuacja, jaka panuje w naszym wymiarze sprawiedliwości. I tutaj druga refleksja, której trudno się oprzeć, że nasze rozwiązania, czy nasz stosunek do rzeczywistości przestępczo-więziennej mija się przeważnie z realnością. Przypomnę, że w roku 1997 wprowadziliśmy Kodeks karny, którego byłem zawsze zagorzałym przeciwnikiem, również na tej sali. Kodeks ten, jako reakcja na gwałtowny wzrost przestępczości, wprowadzał odwrotnie proporcjonalną liberalizację odpowiedzialności. Obecnie mamy, jak pan marszałek już wspominał, jak będzie mówił o tym pan profesor Siemaszko, sytuację odwrotną, mianowicie mamy gwałtowny spadek, nie wiem czy zasłużony, przestępczości, przy

Dr Janusz Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich.

bardzo dużej populacji więziennej osiemdziesięciu czterech tysięcy więźniów oraz prawie siedemdziesięciu tysiącach skazanych na karę pozbawienia wolności, którzy z różnych przyczyn nie odbywają tej kary w zakładzie karnym, a utrzymujące się od szeregu lat przepełnienie aresztów śledczych i zakładów karnych jest źródłem licznych naruszeń praw osób pozbawionych wolności.

Bardzo negatywne w tym kontekście skutki ma również beczynność więźniów. W tych warunkach trudno jest zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić zamierzoną pracę wychowawczą. Dlatego szczególnie ważna jest świadomość, że liczna grupa przestępców może odkupić swoją winę – jeśli mogą mówić w ten sposób – odbywając karę za pomocą środków wolnościowych. Z tego względu więc niezbędne jest systematyczne rozwijanie systemu probacyjnego, którego podstawą musi być kuratela sądowa. Zalety kar i środków wolnościowych są wszystkim od dawna znane. Docenia się przede wszystkim możliwość uniknięcia przez skazanego pobytu w więzieniu i związanej z tym demoralizacji. Pozostawienie sprawców drobnych przestępstw na wolności stwarza większe możliwości stosowania kar pozbawienia wolności wobec sprawców groźniejszych przestępstw, a kadrze wychowawczej i psychologicznej pozwala skoncentrować się na pracy ze skazanymi, którzy tego wymagają.

Istnieją również oczywiste względy natury ekonomicznej, które wskazują, że stosowanie kar wolnościowych jest oczywiście tańsze od kary pozbawienia wolności, zwłaszcza że kary pozbawienia wolności tym bardziej kosztują, im bardziej system penitencjarny musi przestrzegać pewnych standardów, a do tego muszą zmierzać i zmierzają wszystkie współczesne systemy więzienne. Skazany pozostając na wolności pracuje, a część wyngrodzenia może przeznaczyć na naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, spłatę grzywien i innych zobowiązań. W przypadku stosowania kar wolnościowych niższe też są koszty społeczne. Nie dochodzi bowiem do zerwania więzi rodzinnych, co ma często miejsce, gdy skazany przebywa w zakładzie karnym. Więzi te chyba najtrudniej odbudować właśnie po jego opuszczeniu.

Mając to wszystko na uwadze w 2006 r., pod kierunkiem obecnego tu doktora Janusza Zagórskiego, w moim biurze zostały podjęte badania dotyczące wykonywania w Polsce środków probacji i adaptacji skazanych. Mam nadzieję, że państwo otrzymali te badania przed wejściem na tę salę. Ich wydanie połączono z badaniami sondażowymi w wybranych sądach oraz wśród kuratorów sądowych dla dorosłych i osób, wobec których wykonywano te środki.

Szczegółowa analiza zebranych materiałów dała podstawy do sformułowania wniosków, które odnoszą się zarówno do potrzeby zmiany obowiązujących norm prawa, jak i praktyki ich stosowania. Wnioski z tych badań zostały przedstawione Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu oraz ministrowi sprawiedliwości. Liczę, że sformułowane przez nas postulaty doskonalenia środków probacyjnych znajdą zastosowanie w praktyce. Na dzisiejszej konferencji będą przedstawiane przez moich współpracowników.

Wszystkim uczestnikom konferencji poświęconej probacji życzę owocnych obrad.

Senator Stanisław Piotrowicz Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu doktorowi.

Nie wymieniłem wszystkich środowisk, ale są na tej sali przedstawiciele polskiego parlamentu. Jest pan senator Jacek Swakoń, jest pani poseł Beata Kempa, minister sprawiedliwości. Zazwyczaj tak jest, że swoich bliskich człowiek najpóźniej przez grzeczność wymienia, niemniej jednak bardzo serdecznie witam i cieszę się z ich obecności.

Zanim przystąpimy do merytorycznej części, bardzo proszę o to, abyśmy wyłonili zespół redakcyjny, aby istotne wnioski z przebiegu dzisiejszej konferencji nam nie umknęły.

Moja propozycja zmierza w tym kierunku, żeby z każdego środowiska wydelegowana została jedna osoba, względnie zgłosiła się sama. Bylibyśmy niezmiernie wdzięczni. Sądzę, że taki zespół powinien składać się z kilku osób, a akurat tyle środowisk jest, więc byłoby niezmiernie miło, gdyby to udało się sprawnie uczynić. Bardzo proszę.

Oczywiście chciałem też powitać na tej sali tych, którzy w mrówczy sposób przygotowali dzisiejszą konferencję, a więc sekretarzy Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu.

Drodzy państwo, oczekuję propozycji. A może damy chwilę czasu do namysłu i w trakcie pierwszego referatu udałoby się taką reprezentację do zespołu redakcyjnego wyłonić.

Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski

Proponuję, żeby wskazać konkretne osoby. A więc może kuratorzy kogoś wydelegują, więziennicy kogoś wydelegują, sędziowie penitencjarni też wydelegują kogoś, ponadto oczekivalibyśmy przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości i przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich. Taka pięcioosobowa komisja by nas całkowicie usatysfakcjonowała.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Czekamy na kandydatury. Teraz bardzo proszę pana profesora Andrzeja Siemaszkę z Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o podzielenie się z nami swoimi przemyśleniami. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Sesja I
Polska polityka karna
w zakresie zapobiegania
i zwalczania przestępczości,
ze szczególnym uwzględnieniem
oddziaływań probacyjnych

Przewodniczący obrad:
senator Stanisław Piotrowicz
przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności
Marian Cichosz
sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko

Dziękuję pięknie za zaproszenie. Uczestniczą już po raz trzeci w konferencji w Popowie. Te konferencje są bardzo ważne i ja lubię na nich bywać, chociaż tak się składa, że za każdym razem mówię nie na temat. I tym razem też będę mówił nie na temat, ale chyba tylko pozornie, a na swoje usprawiedliwienie mam to, że było to wyraźne zamówienie pana marszałka Romaszewskiego, żebym coś powiedział ogólnie o przestępczości, co postaram się w kilku słowach uczynić. Nazywanie więc tego referatem jest jednak sporym nadużyciem. Swoje wystąpienie zatytułowałem trochę przekornie i opatrzyłem znakiem zapytania: „Czy policjantom grozi bezrobocie?”. Jakies dwa tygodnie temu rozmawiałem z ministrem Rapackim na temat między innymi przestępczości i doszliśmy do wspólnego wniosku, że tak się jakoś dziwnie składa, że nikt się nie chce pochwalić, może i słusznie, tym, czym warto by się pochwalić i na co należałoby bez wątpienia zwrócić uwagę i zapoznać z tym opinię publiczną, a mianowicie, że przestępczość w naszym kraju w sposób zupełnie niebywały w ostatnich latach się zmniejsza.

Muszę powiedzieć, że zajmuję się śledzeniem kręgów przestępczości już od lat dwudziestu i nie śmiałem nawet marzyć o tym, że dożyję czasów, że będę opowiadał o tym, że przestępczość nam spada, bo w ostatnich latach, i na poprzednich konferencjach, właściwie do znudzenia miałem nieustające jeremiady, że przestępczość wzrasta, że jest strasznie, że będzie jeszcze gorzej. Tymczasem coś takiego się stało, że te tendencje w sposób zdumiewający, dramatyczny, zaskakujący w ostatnich kilku latach zaczęły się zmieniać. Taką luźną cezurą byłyby lata 2004 – 2005, bo odwrócenie

Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko – dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

trendu w niektórych przypadkach nastąpiło wcześniej, w niektórych nastąpiło później, ale mniej więcej warto te granice roku 2004 zapamiętać.

Chciałbym przede wszystkim zwrócić uwagę, że jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych – może właśnie zaczęło się od pieca – w strukturze przestępczości były przestępstwa przeciwko mieniu i długo, bardzo długo nie. W strukturze przestępczości, o ile pamiętam, wspólnie kradzieże i włamania stanowiły 85%. Stopniowo procent tych tradycyjnych przestępstw przeciwko mieniu, kradzieży, włamań zaczął się zmniejszać. W tej chwili stanowią już tylko nieco ponad połowę wszystkich przestępstw. Pierwszy więc fakt, który warto odnotować, to że przestępstwo w ostatnich latach wyraźnie się dywersyfikuje, to znaczy mamy bardzo różnorodne przestępstwa. W każdym razie nie dość, że liczby przestępstw przeciwko mieniu zmniejszają się, to jeszcze jeśli popatrzymy na poszczególne ich rodzaje, mamy do czynienia ze spadkami zaiste zdumiewającymi. Rozboje, nawet w porównaniu z 2000 rokiem, zmniejszyły się o współczynnik, o ile pamiętam, 60%, i zbliżają się w tej chwili do okresu wyjściowego, czyli początku lat dziewięćdziesiątych. Jeśli idzie o kradzieże z włamaniem, to mamy do czynienia z tak wyraźnym trendem, że niedługo chyba w ogóle nie będzie włamywaczy w naszym kraju, bo nieprawdopodobnie zmniejsza się liczba kradzieży niepołączonych z włamaniem. Ale chciałbym państwa uwagę zaabsorbować dwoma czynami, które wszystkich nas dotyczą, a przynajmniej dotyczyły, to znaczy kradzieże samochodów i kradzieże z samochodów.

Jeśli idzie o te pierwsze, to gdybym pokazał państwu wykres, zobaczylibyście, że przypomina on jako żywo choinkę. To znaczy był tak samo wyraźny wzrost, jak w ostatnich latach wyraźny spadek.

Jeśli idzie o kradzieże z samochodów i włamania do tych pojazdów, to w tej chwili osiągnęliśmy już punkt wyjścia, czyli spadliśmy do początku lat dziewięćdziesiątych. Coś zupełnie niebywałego. To tak jak wzrost rzędu 12, 15, nawet 20% przestępczości – a mieliśmy z takim do czynienia – napał mnie głębokim smutkiem, tak w tej chwili cieszę się i nawet nie przypuszczałem, że dożyję czasów, że mamy do czynienia z takim spadkiem. Proszę mi wierzyć, że jeszcze poczekamy rok, dwa i można będzie zostawić niezamknięty samochód na parkingu i naprawdę nic się nie stanie. Tak dobrze to wygląda.

Może zbyt entuzjastycznie do tego podchodzę, ale mamy tu do czynienia z bardzo wyraźnymi trendami. Chcę podkreślić, że najnowsze dane za trzy kwartały tego roku potwierdzają nawet ich dalsze pogłębianie. Jeśli idzie o kradzieże samochodów itd., to jest to coraz bardziej wyraźne.

Pewnym zgrzytem tutaj – i myślę, że wielu z państwa się tym zafrasuje, bo się tym zajmuje, nie potrafię wyjaśnić, skąd się to bierze – jest to, że o dziwo w ostatnich latach notujemy ponowny wzrost przestępczości nieletnich. Tym bardziej jest to zaskakujące, że w wartościach bezwzględnych liczba nieletnich zmniejsza się. Jest to coraz mniejsza frakcja populacji. Tymczasem ich przestępczość w ostatnich tylko kilku latach wzrosła o 15%. Co szczególnie zastanawia i zasmuca, to wzrost udziału nieletnich w czynach o charakterze agresywnym: bójki, udział w bójce i pobiciu, uszczerbek na zdrowiu. Czyli wyraźnie mamy do czynienia ze wzrostem agresji nieletnich.

Nie są to żadne artefakty, które mogłyby wynikać ewentualnie z jakichś szacher-macher ze strony policji. Nic z tych rzeczy, bo my jeszcze prowadzimy niezależnie od tego badania wiktymizacyjne, czyli badania ofiar przestępstw. Jest to metoda pomiaru niezależna od danych policyjnych i gdyby nawet były dokonywane jakieś manipulacje statystyczne, to w naszych danych byśmy to natychmiast wykryli. Tymczasem badania ofiar przestępstw, zarówno w aspekcie krajowym, jak i międzynarodowym, również potwierdzają, czasami jeszcze wyraźniej, tendencję spadkową.

A skoro już mówimy o danych międzynarodowych, to miejsce naszego kraju w uszeregowaniach pod względem nasilenia poszczególnych czynów jest w ostatniej turze badań ICV-esowskich znacznie lepsze. W roku 2000 w kilku przestępstwach byliśmy na miejscu pierwszym, w kilku dalszych na drugim, czasami trzecim. W tej chwili nie mamy ani jednego takiego przypadku, co również potwierdza wspomniane tendencje. W ostatnim uszeregowaniu większości krajów Unii Europejskiej są takie trzy kraje, w których przestępczość jest najwyższa. Może ma ktoś jakieś typy.

(*Głos z sali:* Anglia.)

Dobrze, Anglia, Irlandia i jaki jeszcze?

(*Głos z sali:* Francja.)

Nie. Otóż Islandia. No i teraz nasuwa się pytanie retoryczne, co te trzy różne kraje mają wspólnego.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja tego nie powiedziałem, chociaż jestem bardzo bliski. Również minister Rapacki mówi, że nam spada, a Anglikom wzrasta, dlatego że myśmy w ostatnich latach wyeksportowali około dwóch milionów młodych ludzi, w tym również przestępców. I właśnie w tej chwili chciałbym do tego przejść.

Nie jest na dobrą sprawę niczyją zasługą, że przestępczość nam spada. Niczyją poza czystą demografią. To znaczy nastąpiły bardzo istotne różnice

w strukturze demograficznej ludności. Jest bowiem taka grupa, którą się w kryminologii nazywa grupą szczególnego ryzyka. To są młodzi, z reguły mężczyźni, w wieku szesnastu – dwudziestu czterech lat. Jest taka zależność, że im ich jest więcej, przestępczość wzrasta, im ich jest mniej, przestępczość się zmniejsza. Wystarczy, że powiem, że akurat niedokładnie w tym przedziale wiekowym, ale młodych ludzi w wieku piętnastu – osiemnastu lat w ostatnich kilku latach jest już mniej o 20%. I te tendencje będą trwały nadal. Może mnie państwo będą ścigać, jeśli te moje predykcje się nie potwierdzą, ale jak się nic nie zmieni w tym sensie, że nie będziemy mieli do czynienia z jakimś kataklizmem, a czasy mamy, jak wiadomo, niepewne, nie wiadomo, co najbliższe pół roku przyniesie, to myślę, że w związku z tymi zmianami demograficznymi możemy oczekiwać, że przestępczość będzie nadal się zmniejszała, ergo, będzie mniej podejrzanych, ergo, będzie mniej podsądnych i wreszcie będzie mniej skazywanych przy okazji z dozorem.

W tym miejscu dochodzimy do wspólnego miejsca: słoń a sprawa polska, to znaczy to, o czym mówiłem, nie jest tak zupełnie bez związku i ma jednak dość zasadnicze przełożenie na przyszłe obciążenie pracą kuratorów. Nie chcę nikomu obiecać, że to się stanie za rok czy nawet za dwa, ale być może już za pięć dojdziemy do takiego poziomu przestępczości i do takiego poziomu skazań, i do takiego poziomu zwolnień warunkowych, że wreszcie da się jakoś sensownie pracować, bo ja wiem, że państwu w tej chwili – i wcale się nie dziwię – jest bardzo, bardzo ciężko.

Ale chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na dwie inne przyczyny spadku przestępczości. Wspomniana już emigracja. Ale ona sama w sobie nie jest tak interesująca jak to, kto wyjeżdża. Otóż, wyjeżdżają głównie ludzie młodzi lub bardzo młodzi. Szacuje się, że na Wyspach Brytyjskich 85% Polaków to są ludzie do trzydziestego piątego roku życia, z czego połowa nie przekracza dwudziestego piątego roku życia. Oni niejako przyczyniają się do pogłębienia się tych naturalnych przemian demograficznych i do zmniejszenia się grupy szczególnego ryzyka, którą, jak już mówiłem, stanowi młodzież w wieku szesnastu – dwudziestu czterech lat.

I wreszcie – ale to bym dopiero w kolejności usytuował na trzecim miejscu – to jest jednak poprawa pracy policji. To znaczy wskaźniki wykrywalności może nie są specjalnie imponujące, ale na przykład jeśli idzie o samochody, policja się wyraźnie wzięła do roboty. Zwłaszcza w dużych miastach utworzono specjalne komórki do zwalczania kradzieży samochodów. I tutaj rola policji jest dość istotna. Przede wszystkim jednak, jak jest rejestrowanych mniej przestępstw, policja ma nieco mniej do roboty i może

z nieco większym entuzjazmem zajmuje się tymi czynami, którymi trzy lata wcześniej w ogóle nie zwracałaby sobie głowy. Po prostu umarzano i koniec. Skoro się w tej chwili może nieco bardziej tym zajmują, to bym tutaj nawet mówił o pewnym efekcie spiralnym, to znaczy, że paradoksalnie być może spadek przestępczości rodzi spadek przestępczości. To znaczy, że im jest mniej przestępstw, tym bardziej organa ścigania mogą tym, które są zarejestrowane, się zająć, a to przyczynia się do kolejnego spadku przestępczości.

No i wreszcie wywołany tutaj do tablicy chciałbym potwierdzić, że to, co się dzieje, oczywiście jest jakoś rejestrowane przez ludzi i w tym sensie nie jest tak, że – o czym przed chwilą mówiłem – to jest jakaś wiedza, która w ogóle do społeczeństwa nie dociera. Nie, ludzie coraz mniej boją się przestępczości, coraz lepsze są notowania policji, więc po raz pierwszy na forum publicznym przyszło mi mówić w takim tonie, że jest dobrze, a będzie jeszcze lepiej. Aczkolwiek pozwolę sobie już na koniec jednak troszkę dziegiu do tej beki miodu wrzucić, a mianowicie, chciałem zwrócić uwagę, że być może mamy do czynienia z już całkowicie szarą strefą przestępstw. Pewnie nic w przyrodzie nie ginie. Mamy bardzo duże straty sieci handlowych, ale te sieci niechętnie się dzielą tą swoją wiedzą o tym, co się u nich dzieje, jakie straty w wyniku kradzieży ponoszą. A pewna firma brytyjska, która szacuje straty na poszczególnych rynkach, nas za ubiegły rok podsumowała na, bagatela, 4 miliardy zł. To mniej więcej tyle, ile miało kosztować to metro, które nie będzie za te pieniądze budowane.

I druga rzecz. Przestępstwa na szkodę banków, w tym elektroniczne, gdzie też mamy do czynienia być może z dużą, ale na razie nieujawnioną ciemną liczbą. Ale to wszystko nie zmienia postaci rzeczy, że jest dobrze, a będzie jeszcze lepiej. I tym optymistycznym akcentem pozwolę sobie zakończyć moje krótkie wystąpienie. Dziękuję, Panie Marszałku. Dziękuję, Panie Ministrze. Dziękuję państwu.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu profesorowi za interesujące przedstawienie problematyki, a w szczególności za ten optymistyczny akcent, że przestępczość nie dość, że zmalała, to jeszcze będzie maleć.

Ja do tego katalogu czynników sprzyjających zmniejszeniu się przestępczości dodałbym to, co pan profesor powiedział w końcowej części – skute-

czniejsze ściganie, co nie ulega wątpliwości, ale i również większe nasycenie dobrami. Niektóre z dóbr nie są już tak atrakcyjne, jak były kiedyś, trudniej w niektórych dziedzinach o pasera. Myślę też, że pewna dziedzina drobnej przestępczości, jeśli chodzi o kradzież, spotkała się ze znacznie surowszymi sankcjami, chociażby w ramach stosunku pracy. Kiedyś drobne kradzieże w zakładach pracy zdarzały się częściej, dziś jest to zbyt wielkie ryzyko, bo grozi to nie tylko grzywną, ale utratą pracy przede wszystkim. To też działa częstokroć na wyobraźnię. Dodam jeszcze lepsze zabezpieczenie mienia. Firmy zabezpieczające, monitoringi itd., to wszystko składa się niewątpliwie na większą skuteczność ścigania. Serdecznie dziękuję za te przemyślenia.

Bardzo proszę pana ministra Cichosza.

Marian Cichosz

Szanowni Państwo!

Chciałbym rozpocząć swoją wypowiedź od zadania nieco prowokacyjnego pytania: probacja – fakty czy mity? Pytanie jest prowokujące, ale w mojej ocenie odpowiedź jest jednoznaczna. Nie rozmawiamy dziś i z pewnością nie będziemy rozmawiać o wydumanych sprawach, o czymś, co znajduje odzwierciedlenie li tylko w teorii, aczkolwiek spadek uczestników naukowców zastanawia, czy problem nie jest na tyle atrakcyjny do rozważań naukowych, że ich tutaj dzisiaj nie ma. Myślę, że są może inne, bardziej prozaiczne przyczyny.

W mojej ocenie odpowiedź na tak zadane pytanie brzmi jednoznacznie – rozmawiamy o bardzo realnym, namacalnym problemie, nazwanym probacją. Wspomnę tylko pierwszą konferencję na ten temat w 2000 r. Któż inny mógłby objąć patronatem to przedsięwzięcie jak nie ówczesny senator, a obecny pan marszałek Romaszewski. Upłynęło osiem lat. W międzyczasie odbyła się jeszcze jedna konferencja w 2003 r. I dzisiaj zastanawiamy się, co wydarzyło się przez ten kilkuletni okres. Czy dorobek obu konferencji został właściwie implementowany przez naszych urzędników, czy został wcielony w życie? Czy praktyka wykorzystwała wszystkie odpowiedzi, które wynikają z takiej zbiorowej dyskusji?

Jak Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, mamy dzisiaj do czynienia z realnym, zdefiniowanym zjawiskiem przeludnienia w zakładach karnych. Tak, potwierdzam, pod kluczem w Polsce dzisiaj znajdują się osiemdziesiąt cztery tysiące osób. Czekają na dalszych czterdzieści tysięcy w kolejce, tam gdzie nie wykonane są kary pozbawienia wolności. Nieu-

Marian Cichosz – sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

chronność kar wskazuje, że wcześniej czy później należy przewidzieć miejsce w zakładach karnych dla tej kategorii osób. I jeszcze tak zwana pojemność zakładów karnych, którą mamy obecnie, to siedemdziesiąt dziewięć tysięcy miejsc. Ta liczba zwiększy się już za kilka miesięcy, albowiem kończymy adaptację kolejnych pawilonów więziennych. W następnym roku ukończymy budowę jedynego budowanego nowego więzienia w Opolu Lubelskim na sześćset osób. A więc przybędzie nam miejsc w zakładach karnych.

Czy ten stan, który chcemy osiągnąć, a mianowicie zrównoważenie obu tych liczb, z jednej strony tak zwanej pojemności zakładów karnych, z drugiej strony, żeby szanując normę 3 m kwadratowych powierzchni na jednego osadzonego, a nie mamy wyboru, bo przecież mamy znany wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który mówi, że nie możemy znaleźć furtki do złamania tej zasady, więc jeżeli zbilansujemy nawet te dwie wielkości – tak zwanej pojemności w zakładach karnych i liczby osadzonych – to problem, o którym dzisiaj mówimy i dyskutujemy i będzie przedmiotem tejże konferencji, nadal będzie bardzo aktualny.

Odpowiedź, którą w sposób bezpośredni w tej chwili udzielę na tak prowokacyjne, jak powiadam, pytanie, które byłoby bardziej adekwatne w innym gronie, nie w tym, bo tu są specjaliści, tu są znawcy rzeczy, byłaby odpowiedź podobna, podejrzewam, do tej, jakiej ja udzielę. Brzmi ona jednoznacznie – tak, warto o tych sprawach rozmawiać, warto dyskutować na tematy, jakie środki probacyjne stosować w miejsce kary więzienia. Kara więzienia jest dla osób w moim przekonaniu, które popełniają najcięższe typy przestępstw. Wymogi izolacji i prewencji tak zwanej ogólnej wskazują, że w pewnych momentach musimy sięgnąć po tę najsurowszą w dzisiejszym katalogu karę.

Jedną z alternatyw, o których dzisiaj rozmawiamy, jest probacja. I jest to problem, który wyrasta z doświadczeń wielu krajów europejskich. Cieszę się, że mamy dzisiaj gościa z zagranicy, który z pewnością podzieli się ich doświadczeniami. Ale myślę, że we własnym gronie możemy mówić już o pewnych doświadczeniach, które zaowocują w niedługim czasie rozwiązaniami prawnymi i organizacyjnymi. W efekcie poprawimy skuteczność oddziaływania karnego na przestępców.

Po pierwsze, chciałbym zauważyć, że w Polsce warunki, w jakich odbywają karę skazani, często odbiegają od warunków odbywania kar izolacyjnych w krajach Europy. Nie mówię już o systemach światowych. Nie pozostaje to bez wpływu na wynik tej pracy, którą chcemy osiągnąć, na wynik resocjalizacji. Bo tak jak wspominam o zjawisku przeludnienia, tak rów-

niez muszę dodać, że wiąże się z tym małą skuteczność działań resocjalizacyjnych, ponieważ w grupie, w przeludnieniu trudno jest mówić o indywidualizacji oddziaływań terapeutycznych.

Jeżeli zaś osiągniemy stan, o którym mówiłem przed chwilą i zbilansujemy liczbę osób, które będą odbywały karę pozbawienia wolności z pojemnością zakładów karnych, wówczas sytuacja będzie o wiele lepsza. Będziemy mogli stosować również skuteczniejsze środki probacyjne. Jak chyba wspominał pan profesor czy ktoś na tej sali, że w tej strukturze orzekanych przez sądy karne w Polsce mamy zaledwie do 10% orzekanych kar izolacyjnych, kar pozbawienia wolności. Ponad 60%, obecnie 61% to są już kary pozaizolacyjne, przynajmniej na tę chwilę. Bo w tym procencie gros stanowią wyroki skazujące na karę pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania. Niestety, znaczna część z tych wyroków kar zostaje zarządzana i w efekcie ludzie trafiają za kratki. Myślę, że podstawowym zadaniem, które przyświeca też i tej konferencji i innym podobnym gremiom, jest zastanowienie się, co zrobić w polskim systemie probacyjnym, szerzej, w polskim systemie karnym.

Żeby do tego nie dochodziło, żeby okres próby, jaki towarzyszy wymierzeniu tego rodzaju kary, był na tyle skuteczny w oddziaływaniu represyjnym, ale także i resocjalizacyjnym, żeby przestępcy ponownie nie trafiali za kratki.

Mówiąc o systemie probacji w Polsce, nie sposób nie powiedzieć kilka zdań o służbie, która tak naprawdę jest kojarzona w znacznej mierze z tym systemem. Myślę oczywiście o kuratorach sądowych. Jest tutaj liczna reprezentacja kuratorów sądowych, na czele z panem przewodniczącym Andrzejem Martuszewiczem, którego widziałem także jako uczestnika pierwszej konferencji, który stale współpracuje w tej dziedzinie, żeby dokonywać zmian uelastyczniających system probacyjny, poprawiających jego efektywność.

W tej chwili w Polsce mamy około pięciu tysięcy sądowych kuratorów zawodowych. Liczba ta oczywiście z pewnością powinna być wyższa, gdyby nie tak zwane możliwości budżetowe naszego państwa. Gdyby były pieniądze na etaty, to powiem, że zwiększenie liczby kuratorów spowodowałoby z pewnością zwiększenie efektywności oddziaływań probacyjnych. Ale na pytanie, czy byłaby to jedyna droga do poprawy efektywności prac probacyjnych, w moim przekonaniu należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Nie samo zwiększanie liczby kuratorów jest konieczne, by poprawić skuteczność, efektywność probacji.

Skoro tak, to należy się zapytać, co innego możemy zrobić. Jak widzi problem Ministerstwo Sprawiedliwości, żeby tę skuteczność poprawić?

Ale zanim o tym wspomnę, chciałbym powiedzieć, że służba kuratorska, bo tak się stało, że nadzoruję ten również pion z ramienia kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, zmienia swoje oblicze. Niezwykle udana ustawa o kuratorach zawodowych z 2002 r. przyniosła bardzo pozytywny skutek w postaci dowartościowania tej służby probacyjnej i dojrzałości tego środowiska. Dlatego tak to nazywam, że zapisy ustawy w jakimś stopniu, może niewystarczającym, ale statuują służbę kuratorską jako odpowiedzialną za swoje działania. To fakt, że jest sprzężenie zwrotne z sądami, z prezesami sądów wszystkich instancji i że służba kuratorska nie tylko organizacyjnie jest związana z sądem, ale w znacznej mierze rozwinął się właśnie samorząd zawodowy, reprezentowany przez Krajową Radę Kuratorów i wytworzyły się mechanizmy, które pozwalają na to, żeby mówić już o pewnej odrębności zawodowej, jeszcze nie korporacji. To słowo nie ma w moim przekonaniu negatywnych konotacji w ogóle, tylko że praktyka w niektórych korporacjach poszła w złą stronę i przez to postrzegamy słowo „korporacja” jako coś pejoratywnego. Ja nie używam słowa „korporacja” w złym znaczeniu i myślę, że tutaj to pojęcie nie jest obraźliwe dla środowiska, chociaż dziś służba kuratorska korporacją nie jest.

Teraz powiem o pewnym problemie. Byłbym bardzo szczęśliwy, gdyby mógłby tutaj chociaż w części być rozwiązany albo chociaż gdybyście państwo mogli podpowiedzieć nam, w jakim kierunku należy iść, żeby służba kuratorska stawiała się jeszcze bardziej fachową, skuteczną i dobrze zorganizowaną służbą, mającą jasno wytyczone cele i metody oddziaływań.

Otóż należy się zastanowić – takie rzucam tutaj hasło – czy zmierzamy w kierunku całkowitego wyodrębnienia służby kuratorskiej z tego modelu, który jest dzisiaj – czyli musielibyśmy mówić o jakiejś autonomicznej organizacji kurateli – czy też idziemy w kierunku wzmocnienia modelu dotychczasowego trochę modyfikując rozwiązania, które są obecnie. Państwo wiedzą, a kuratorzy na pewno, że powstał projekt nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych. Ta nowela w sposób może niezbyt wyraźny, ale jednak konserwuje stan dotychczasowy, czyli nie zrywa z modelem, który wiąże się z działalnością, z organizacją sądów. Chcielibyśmy natomiast chociaż częściowo zunifikować ten system, poprawić jego funkcjonowanie. Jesteśmy w tej chwili w trakcie dyskusji również z Krajową Radą Kuratorów. Czy docelowo przyjąć to rozwiązanie jako optymalny model, czy też dążyć do tego, żeby całkowicie wydzielić ze struktur sądownictwa kuratelę i stworzyć model, który funkcjonuje już w niektórych systemach europejskich, które można określić, zastrzegając jeszcze raz, że nie jest to pejoratywne określenie – mianem korporacji.

Poświęciłem czas temu problemowi, organizacji służby kuratorskiej, zadaniom, które kuratorzy obecnie wypełniają i które ewentualnie wypełniać będą w przyszłości, dlatego że nierozzerwalnie problem probacji wiąże się obecnie właśnie z działalnością kuratorów, aczkolwiek nie jest to jedyny element i myślę, że wszyscy się zgodzą ze mną, że ograniczanie się do pracy kuratorów byłobyubożeniem tego tematu, o którym dzisiaj rozmawiamy. Probacja jest pojęciem znacznie szerszym i musimy mówić o wielu rodzajach kategoriach oddziaływań, które stosują nie tylko kuratorzy, ale również inne służby państwowe, wliczając w to również służby funkcjonujące poza resortem sprawiedliwości.

Może już na zakończenie powiem, żeby zbytnio nie przedłużać czasu przeznaczonego na moją wypowiedź, że chciałbym zwrócić uwagę na styczność problemu probacji z problemem wykonania kary pozbawienia wolności.

Na tej sali jest wiele osób, które dokładnie znają problemy więziennictwa i widzą związek przyczynowy. Pomimo że rozmawiamy o dwóch różnych zjawiskach, to prawda jest taka, że, jak powiedziałem, zdecydowana większość kar orzekanych przez sądy karne na karę pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem. Następnie, jak mówimy kolokwialnie, jest odwieszana, czyli jest zarządzanie wykonania kary i ci ludzie wbrew pierwotnym zamierzeniom sądów orzekających trafiają do więzienia. A więc jeżeli dzisiaj mówimy, że wykonujemy karę pozbawienia wolności, to do tej kolejki potencjalnych klientów, że się tak wyrażę, zakładów karnych musimy doliczyć znaczną część tych, którzy obecnie mają okres próby. Co zrobić, żeby uniknąć tego zjawiska izolacji? Jakie przyjąć systemy probacyjne, żeby były one skuteczne, żeby nie doszło do zjawiska izolacji? Bo jako człowiek, który w murach więziennych spędził trochę czasu, choć nie jako skazany, ale wykonując zawodowe zajęcie, mogę powiedzieć, że zwłaszcza przy przeludnieniu o resocjalizacji tam nie może być mowy. To jest jeden problem, który jest związany z problemem probacji.

Drugi jest taki, że opuszczają mury więzienia ludzie nie wszyscy zresocjalizowani. Mówmy sobie to szczerze. Wskaźniki efektywności pracy resocjalizacyjnej są różne i zależą od wielu czynników. Ale bywa i tak, że powracają te osoby do przestępstwa, powracają do więzień. W tej chwili cały wysiłek państwa powinien zmierzać do tego, żeby poprzez oddziaływanie terapeutyczno-wychowawcze zapobiec osadzaniu powtórnemu. Myślę, że w tym znaczeniu powinniśmy rozpatrywać problem probacji jako realną alternatywę dla izolacji. Bardzo dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu ministrowi za cenne uwagi.

Na kanwie tego referatu rodzi się pytanie: co jest powodem nadmiernego przeładunku polskich zakładów karnych? Czy nadmierna represyjność, czy też zbyt szczupła baza więziennictwa? Myślę, że w toku dalszej dyskusji spróbujemy wypracować odpowiedź.

Dość powszechna w obiegu medialnym i w opinii publicznej jest teoria, że w zakładach karnych siedzą ludzie, którzy nigdy tam nie powinni się znaleźć. W szczególności zazwyczaj przytacza się tu człowieka zobowiązanego do obowiązku alimentacyjnego, którego w sposób bezduszny sądy umieszczają w zakładzie karnym, podczas gdy taki człowiek powinien pracować i łożyć na utrzymanie rodziny.

Opinia tego rodzaju jest nieprawdziwa i myślę, że właśnie taki też jeden z sygnałów, jeżeli państwo zgodzą się z tą tezą, powinien wypłynąć z dzisiejszej konferencji, a więc w szczególności odpowiedź na pytanie: czy polski wymiar sprawiedliwości jest nadto represyjny, czy też jest przyciśnięty do muru? Z własnych doświadczeń wiem, że nigdy sprawca, który uchyla się od obowiązku alimentacyjnego, nie jest skazywany na karę izolacyjną. Kara izolacyjna to dopiero kolejne skazanie w jego życiu. Zazwyczaj sądy stosują gradację. Rzadko też zdarza się, aby pierwszy wyrok był wyrokiem izolacyjnym. Nie tylko w tej kategorii, ale w kategorii wielu innych przestępstw, oczywiście nie przestępstw najcięższych, bo tam rzeczywiście pierwszy wyrok bywa już o charakterze izolacyjnym, ale myślę, że taka jest praktyka na całym świecie.

Myślę też, że warto sobie postawić pytanie: jakie są najczęstsze przyczyny, że w przypadku kar, które są warunkowo zawieszane, następnie wdrażane jest zarządzenie wykonania tejże kary, o czym zresztą wspomniał pan minister.

Padło stwierdzenie, że w zasadzie w polskim wymiarze sprawiedliwości tylko 10% kar to kary o charakterze izolacyjnym. Będę bardzo wdzięczny panu Leo Tiggesowi, jeżeli będzie dysponował taką wiedzą, jak ten wskaźnik przedstawia się w Unii Europejskiej, bo warto odnieść się do doświadczeń innych krajów. Ale myślę, że w toku dalszej dyskusji na te i inne pytania potrafimy znaleźć odpowiedź.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana sędziego Macieja Strączyńskiego z Sądu Okręgowego w Szczecinie.

Maciej Strączyński

Jak na konferencję poświęconą probacji jestem w sytuacji dosyć nietypowej, ponieważ jestem sędzią orzekającym w pierwszej instancji. Ale jest to umyślne działanie, aby wprowadzić tutaj wypowiedź sędziego pierwszoinstancyjnego, który nigdy sprawami penitencjarnymi się nie zajmował, po to mianowicie, aby zobaczyć, jak wygląda polska polityka karna, jeśli chodzi o praktykę orzekania, z punktu widzenia tego, co w przyszłości ma się stać probacją. Jak wszyscy słyszeliśmy, około 60% orzeczeń skazujących zapadających w polskich sądach w sprawach karnych są to orzeczenia, które kończą się tą podstawową, najczęściej u nas spotykaną formą probacji, mianowicie karą pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Do tego stopnia jest to kara stosowana, że niektórzy spośród młodszych zwłaszcza sędziów zaczynają ją w swoim orzecznictwie, w swojej praktyce życiowej traktować nie jako formę orzeczenia kary pozbawienia wolności, lecz jako kary zupełnie odrębnej rodzajowo, tak jakby kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem nie była karą pozbawienia wolności, jakby była ona czymś innym, jakimś dodatkowym rodzajem sankcji karnej. Jest to zjawisko niedobre, dlatego że powoduje ono, że traci się z pola widzenia kilka okoliczności i że wywołuje określone skutki przy orzekaniu.

Pierwszym takim skutkiem jest sam sposób orzekania takiej kary, jeśli chodzi o sytuację sprawcy. Otóż Polska, oprócz tego, że ma mniej więcej 60% kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem w stosunku do całości skazań, jest krajem bijącym rekordy absolutne w czymś, co można by, kolokwialnie mówiąc, nazwać zawieszzeniami piętrowymi. Zawiesze-

Maciej Strączyński – sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie.

niami jednej kary na drugiej, i na trzeciej, i na czwartej, i na piątej, a rekordziści potrafią mieć ich całą masę.

Nie tak dawno osoba, która jest sędzią tej samej branży co ja, ale w wydziale odwoławczym, pokazała mi sprawę, w której pewien pan został skazany za jazdę samochodem w stanie nietrzeźwości i z zakazem prowadzenia pojazdów. To był jego dziewiąty wyrok skazujący w stosunkowo krótkim czasie. Dwa pierwsze były za samą jazdę po pijanemu, z pozostałych siedmiu cztery były za naruszanie sądowego zakazu prowadzenia pojazdów, a trzy za jedno i drugie. Dopiero za dziewiątym razem temu panu, który stosował absolutną monokulturę, bo żadnych innych przestępstw nie popełniał, znalazł się jakiś sąd, który, mówiąc krótko, przysolił rok bezwzględnej. I powstało pytanie: jak w tym przypadku działała probacja i czy to w ogóle była probacja? Chciałoby się powiedzieć, że to była jakaś anty-probacja, polegająca na tym, że temu panu zbierały się kolejne kary w zawieszeniu. Jakie powinny być skutki tej ostatniej? Jak kostki domina. Odwieszamy wszystko na raz. I w ten sposób pan, który ograniczał się do jazdy samochodem po pijanemu i wbrew zakazowi sądowemu, zamiast wyładować w zakładzie karnym na jakiś krótki okres, który by nim wstrząsnął, uświadomił mu coś, i wyjść, będzie miał od razu parę lat do odsiedzenia. I to jest typowa cecha polskiej probacji, która jest, co gorsza, jakoś strasznie trudna w Polsce do zwalczenia.

Padło tutaj pytanie, właściwie stwierdzenie, pana profesora Siemaszki, jak najbardziej słuszne, że im mniej przestępstw, tym mniej przestępstw. Powstaje pytanie: w jaki sposób to stwierdzenie, godne wielkiego filozofa Kubusia Puchatka, który kiedyś śpiewał, że im bardziej pada śnieg, tym bardziej sypie śnieg, można odnieść również do probacji. A w tym przypadku do zarządzania wykonania kary.

Otóż należałoby powiedzieć: im częściej się odwiesza, tym rzadziej się odwiesza. Dlaczego? Dlatego że sprawcy nie obejmują swoją świadomością, w tym przypadku na przykład ten pan, czegoś takiego, jak fakt, że taką karę można odwiesić. Jak to? Przecież to jest kara w „zawiasach”, a „zawiasy” się nie liczą. Dlatego odpowiednie wyedukowanie społeczeństwa, również tego, które trafia przed oblicze sądu, wytłumaczenie, że kara z warunkowym zawieszeniem jednak karą jest, jest czynnością absolutnie niezbędną.

Zadajmy sobie teraz pytanie, dlaczego ten nasz pan kierowca uważał, że „zawiasy” się nie liczą. Z bardzo prostej przyczyny. Otóż sąd, bo to jest po prostu charakterystyka tego typu przestępstw, orzekał wobec niego karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem i może nawet się nad

jakimiś obowiązkami zastanawiał, ale potem dochodził do wniosku, że pijany kierowca tak tylko jechał tym samochodem, szkody do naprawienia nie ma, co tu więc można mu dać za obowiązki. Wiadomo, zostanie zakaz prowadzenia pojazdów i na tym kończymy. I on poza zakazem prowadzenia pojazdów, który go interesował tyle co zeszłoroczny śnieg, bo jak wiadomo, zupełnie się nim nie przejmował, nie widział żadnej konkretnej sankcji poza ową wiszącą gdzieś tam nad nim wysoko karą, a więc nic go to nie obchodziło.

Przechodzimy do problemu, co to jest ta probacja. Otóż za absolutną fikcję, jako sędzia orzekający w pierwszej instancji i zajmujący się potem w pewnym zakresie również postępowaniem wykonawczym, bo wprawdzie jestem sędzią sądu okręgowego, gdzie kary z warunkowym zawieszeniem siłą rzeczy z uwagi na rodzaje przestępstw tak często nie występują, ale jednocześnie jestem tam przewodniczącym. Zajmuję się postępowaniem wykonawczym, również wiąże się to z postępowaniami w innych sądach, i widzę, jak wygląda postępowanie wykonawcze w różnego rodzaju sprawach, gdzie orzeczono karę z warunkowym zawieszeniem.

Otóż najstraszniejszą, moim zdaniem, rzeczą, jaką można popełnić w stosunku do sprawcy przestępstwa, co do którego chcemy zastosować probację, jest orzeczenie wobec niego za przestępstwo umyślne, podkreślam, bo przy nieumyślnych to co innego, tam samo skazanie jest dla sprawcy przeważnie pewnym wstrząsem, kary, którą można by kolokwialnie nazwać gołymi „zawiasami”. A więc o zawieszeniu i nic poza tym, żadnych obowiązków. W tym momencie sprawca w ogóle nie odczuwa sankcji, której został poddany.

Popatrzmy na te obowiązki. Popatrzmy, ile z nich w dniu dzisiejszym jest realnych i powiedzmy sobie, jak one są oceniane z punktu widzenia europejskich standardów. Miałem okazję porównać to niedawno, kiedy w ramach programu prowadzonego przez Departament Wykonywania Orzeczeń i Probacji uczestniczyłem w studyjnej wizycie w Liverpoolu i porównywaliśmy polski system probacji z brytyjskim. Oczywiście wiadomo, że Wielka Brytania nie zna kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem. Tam mamy karę odpowiadającą mniej więcej naszemu ograniczeniu wolności. Zresztą w ten sposób Anglicy nazwę tej kary nawet tłumaczą na polski. Gdy trafiliśmy na ulotki dla skazanych, również w języku polskim, bo i tam nasi byli, tłumaczące, czym jest kara w dosłownym tłumaczeniu jako obowiązki społeczne, oni to tłumaczyli na ograniczenie wolności, co było poniekąd dla Polaka zrozumiałe.

Zastanówmy się nad tymi obowiązkami, które polskie sądy według dzisiejszego kodeksu mogą orzekać. Obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego. A na cóż nam ten obowiązek, skoro mamy mediację. Jeżeli mamy do czynienia ze skazanym, który wyraża wolę przeproszenia pokrzywdzonego, to znaczy, że on się podda również mediacji. A jeżeli się nie poddaje mediacji i nie wyraża takiej woli, to po co sąd go ma zobowiązywać do przeproszenia pokrzywdzonego, do jakiegoś bliżej nieokreślonego symbolicznego aktu ekspiacji.

Pamiętam żenującą scenę z sądu w czasie, kiedy byłem aplikantem, która mi głęboko zapadła w pamięć, a była to jedna z niewielu ujemnie zapadających mi w pamięć scen w stosunku do mojej znakomitej skądinąd patronki, u której aplikowałem, kiedy to sąd chciał pewnego mężczyznę za znęcanie się nad ojcem – mówię wyraźnie, chciał – skazać na karę z warunkowym zawieszeniem i żeby mieć ku temu argumenty, kazał mu ojca przeproszać na sali. Syn, skrzywiony, udawał, że przeprosza, a ojciec płakał widząc, co się dzieje. Co to więc za przeproszenie pokrzywdzonego?

Wykonywanie pracy zarobkowej. Niejeden z nich powie, że chciałby pracę dostać. Bardzo interesująco zareagowali nasi brytyjscy koledzy, gdy powiedziałem im, że jest w Polsce art. 72 § 1 pkt 5 Kodeksu karnego, który pozwala nałożyć na sprawcę obowiązek powstrzymywania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających. Zadali jedno pytanie, czy on jest uzależniony. Bo jeśli tak, to trzeba go leczyć. A jeżeli nie, to po co ten obowiązek.

Wydawałoby się, że to jest takie mało odkrywcze. W stosunku do osoby nieuzależnionej ten obowiązek jest zbędny, a osobę uzależnioną trzeba po prostu leczyć, a nie nakładać na nią jakieś obowiązki. Tymczasem u nas taki obowiązek istnieje. I jak pamiętam z czasów, kiedy byłem sędzią rejonowym, gdzie tylko był jakiś skazywany, który trochę tego alkoholu nadużył, już był nakładany obowiązek powstrzymywania się od nadużywania alkoholu, przy czym należy zważyć, że było wtedy wydane przez Sąd Najwyższy orzeczenie, które stwierdzało, że sąd nie może całkowicie zakazać używania alkoholu, dlatego że skoro mowa tylko o powstrzymywaniu, to – zresztą skądinąd logiczne orzeczenie – nie można traktować jako innego obowiązku zakazu całkowitego używania alkoholu, bo gdyby było tak, to tu byłoby powstrzymywanie się od używania lub nadużywania. Tłumaczenie Sądu Najwyższego jak na tamte czasy całkiem sensowne w stosunku do treści przepisu. Wszędzie więc to powstrzymywanie się od nadużywania alkoholu.

Poddanie się leczeniu. Przepis, który został zupełnie rozłożony przez zawarty w Kodeksie karnym obowiązek uzyskania zgody skazanego, co do

którego to obowiązku nie wiadomo, w której fazie sąd go ma uzyskać. Żyjemy w kraju, w którym jeżeli sądziłbym człowieka i zadałbym mu pytanie, czy on zgadza się poddać leczeniu, to natychmiast usłyszałbym krzyk, że sąd już przesądził o tym, że ja jestem winny, zanim wydał wyrok. Takie metody mogą stosować sędziowie brytyjscy, którzy wydają wyrok dwuetapowo, bo najpierw zapada wyrok skazujący co do winy, później już człowiek wie, że jest skazany co do winy, w związku z czym nie może udawać, że sąd już przesądził o czymkolwiek i wtedy sąd może go spytać, czy się będzie leczył.

W Polsce zaś to zastrzeżenie przeniesione do polskiego systemu prawnego, z uwagi na pewną nielogiczność procedury nie zdaje egzaminu. I o ile kiedyś ten obowiązek był orzekany, dopóki nie było potrzeby spytania o zgodę, tak teraz praktycznie przestał być orzekany.

Kolejny przykład. Uczestnictwo w programach korekcyjno-edukacyjnych. Pytałem wiele razy sędziów, czy widzieli taki program i czy oni wiedzą, gdzie można skazanego takiemu programowi poddać i co w ogóle zrobić z tym przepisem. Robili wielkie oczy i dopiero zapytani przeze mnie zauważali, że ten przepis w ogóle w kodeksie jest. Ale jak zaczynali się zastanawiać, czy to się da wykonać, jeśli ktoś to orzeknie, to dochodzili do jednoznacznego wniosku, że nie bardzo jest gdzie. To jest pytanie chyba do pana senatora Romaszewskiego, bo to jest teoria względności, czy te ośrodki są, czy ich nie ma. Pan senator jest fizykiem przecież, więc powinien nam to umieć wytłumaczyć.

A jednocześnie gdy patrzyliśmy, jak takie programy korekcyjno-edukacyjne wyglądają w Wielkiej Brytanii, to otwierały nam się szeroko oczy. To znaczy w teorii oczywiście o tym słyszeliśmy, ale jak zobaczyliśmy, jak wygląda taki ośrodek w Liverpoolu, a więc sporym miasteczku, bliskim memu sercu, bo to miasto portowe jak mój rodzinny Szczecin i z podobną demografią i strukturą ludności. Jeden ośrodek na całe miasto i okolice zajmujący się wyłącznie skazanymi za przemoc domową i za czyny o charakterze seksualnym. Tylko te dwie specjalności. Ale jak tam ktoś za tego typu przestępstwo otrzymuje karę community orders, czyli odpowiednik naszego ograniczenia wolności, to podstawowym środkiem edukacyjnym, jaki jest stosowany wobec niego, jest obowiązek uczestniczenia raz na tydzień albo raz na dwa tygodnie w sesji terapeutycznej, trwającej przez parę godzin, w czasie której wyspecjalizowany kurator, mający oczywiście status kuratora sądowego, probation officer, ale jednocześnie będący specjalistą z właściwej branży, „pierze” mu mózg przez parę godzin. Nie wolno bić żony, nie wolno bić żony, nie wolno bić żony. I taki osobnik, który doskonale

wie, że jeśli się nie podda tej terapii, która trwa przez wiele godzin i przez wiele tygodni, niezawodnie wyląduje w zakładzie karnym, będzie grzecznie chodził na te sesje terapeutyczne. I tu mamy kontynuację myśli pana profesora Siemaszki: im więcej odwieszeń, tym mniej odwieszeń.

Dlaczego ten system jest skuteczny? Dlatego że brytyjski skazany ma absolutną pewność, że jeżeli na pierwszą sesję nie przyjdzie, to dostanie od sędziego, jak od tego na boisku, żółtą kartkę, a za drugą nieobecność jest czerwona. I to czerwoną kartkę nie taką jak u nas, że sąd zarządza wykonanie kary, następnie skazany się od tego odwołuje, odwołanie się ciągnie, potem składa wniosek o odroczenie wykonania tej kary, którą mu zarządzono, później składa na to zażalenie, następnie zaczyna się ukrywać i dopiero po jakimś czasie ewentualnie może w przyszłości trafić do zakładu karnego. W Wielkiej Brytanii skazany doskonale wie, że zostanie doprowadzony do sędziego, który stuknie młotkiem w stół i ogłosi: skoro nie podobała się kara community orders sześć miesięcy pozbawienia wolności – odprowadzić. Odwołuje się już z zakładu karnego. W tym momencie mamy syndrom owej nieuchronności kary. Nieuchronności natychmiastowej, a nie nieuchronności kary leżącej gdzieś tam bardzo daleko. To powoduje, że system probacji jest skuteczny. System probacji jest stosowany – nie zapomnijmy – wobec osób, które nie mają ochoty poddawać się probacji. On nie po to popełnia przestępstwo, żeby ponieść za nie karę, tylko żeby tej kary nie ponieść. I trzeba zawsze o tym pamiętać, że niestety, system probacji musi się wiązać z groźbą represji, wtedy ta probacja będzie skuteczna o tyle, że skazany będzie się chciał jej poddać. A jeżeli ów skazany przyciśnięty groźbą represji owej probacji się poddaje, i to probacji aktywnej, nie polegającej na tym, że gdzieś tam wyrok w zawieszeniu wisi, tylko polegającej na tym, że on musi postępować w określony sposób, wykonywać pracę, zachowywać się w sposób ściśle mu nakazany, to wtedy ta probacja rzeczywiście przynosi skutki. I dlatego ona jest efektywna.

Mamy w Polsce wałkowany od pewnego czasu problem nazwany również kolokwialnie syndromem obroży. Myślę o słynnych nadajnikach noszonych przez skazanego i odbywaniu kary pozbawienia wolności w systemie nadajnikowym, że to w ten sposób nazwę.

Piękna rzecz, tylko że w Wielkiej Brytanii obowiązek noszenia nadajnika jest nakładany na sprawcę w ramach kary ograniczenia wolności, a nie w ramach kary pozbawienia wolności. Jeżeli taki sprawca ma założony nadajnik, to wiemy, czy on wykonuje na przykład obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych miejscach, bo nadajnik nam to zasygnalizuje; czy on wykonuje obowiązek opuszczenia lokalu zajmowane-

go wspólnie z pokrzywdzonym bądź niezblizania się do pokrzywdzonego, bo i taki można orzec. My to wiemy. Wiemy, czy on na przykład wykonuje inne obowiązki, bo wiemy, gdzie jest. Natomiast w Polsce te obowiązki niedawno wprowadzone – i dobrze że wprowadzone – w pododawanych do art. 72 punktach, zaczęły dopiero funkcjonować.

Całkiem sporą liczbą kar, które są w Polsce zarządzane, są kary pozbawienia wolności za przestępstwa przeciwko mieniu, gdzie nieskuteczną formą probacji jest obowiązek naprawienia szkody. Dlaczego? Tu kamycek do ogródka sądu. Otóż, żeby ten obowiązek był skuteczny, trzeba go odpowiednio orzec. W Polsce zaś przeważnie w praktyce wygląda to tak, że skazany otrzymuje obowiązek naprawienia szkody w terminie trzech lat i na trzy lata zawieszoną karę. I on przez trzy lata nie naprawia nic, a sąd się budzi w momencie, gdy się kończy okres próby i pozostaje sześć miesięcy i już można albo odwiesić karę, albo nie odwiesić. Żadnych działań tego typu probacyjnego nie można zastosować. Natomiast gdyby sąd przed wydaniem wyroku ciut pomyślał i nałożył na skazanego obowiązek, że w pierwszym roku ma spłacić tyle, w drugim tyle, w trzecim tyle, to już po pierwszym roku można by było wyrzucić na tego skazanego odpowiedni nacisk, który miałby znaczenie probacyjne i mielibyśmy faktyczną probację. Od razu by wiedział, że musi na bieżąco spłacać tę szkodę, bo jak nie, to gdzieś daleko kratki już migają. To jest druga kwestia.

Zupełnie odrębną kwestią, jeśli chodzi o polską probację w części orzeczniczej, jest jeszcze jedna instytucja, która bardzo uprościła życie przeciętnym i przeładowanym polskim sądom, a po części także i prokuratorom, natomiast na probację wpłynęła w sposób wielce osobliwy. Jest to art. 335 Kodeksu postępowania karnego, czyli wniosek o skazanie bez rozprawy.

Kiedy się sprawca przestępstwa zgadza na skazanie bez rozprawy? Ano „Jak «zawiasy» dostanę, panie prokuratorze”.

Sprawa prosta. To jest pierwszy odruch. I w tym momencie, jeżeli czyn nie jest specjalnie poważny, to oczywiste jest, że prokurator mogąc mieć sprawę zakończoną, z tego art. 335 skorzysta i taki wniosek wyśle. Akt oskarżenia nie zawiera nawet uzasadnienia, bo przecież na to przepis pozwala. Postępowanie obecnie nie przewiduje ani wywiadu kuratorskiego o tym skazanym, ani innych bliższych danych, co najwyżej karta karna jest obowiązkowa, więc sąd coraz mniej wie o skazywanej osobie. Kiedyś miał przynajmniej wywiad policyjny. Jaki on był, taki był, ale jeżeli ten dzielnicowy daną osobę znał, to coś tam zawsze w wywiadzie napisał. Lepsze było to niż nic. W tej chwili przeważnie w drobnych czynach nic. I sąd nie ma zielonego pojęcia, czy ten człowiek zasługuje na probację. Nie jest w stanie

praktycznie skontrolować słuszności wniosku o karę z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

Procent zarządzania takich kar jest całkiem spory. To jest kolejna fikcyjna probacja. Stąd, gdy otrzymałem propozycję wygłoszenia tutaj referatu na temat, jak wygląda stosowanie probacji z punktu widzenia sędziego orzekającego, miałem ochotę wygłosić referat składający się ze słów: nie ma. I to wszystko. Postanowiłem to jednak trochę rozwinąć. Dziękuję państwu.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu sędziemu za bardzo profesjonalne przedstawienie problematyki w bardzo interesujący sposób. Cieszę się szczególnie z odniesień do systemu angielskiego. Oczywiście nie wszystko jest możliwe do recypowania w Polsce, niemniej jednak już widzę, jakie zarzuty by padły pod adresem polskiego wymiaru sprawiedliwości, gdyby człowiek od razu z sali rozpraw był odprowadzony, bez możliwości odwołania itd., itd. Ale w pełni podzielam ten punkt widzenia, że właśnie konsekwencja i nieuchronność kary są konieczne. I tak powinno być. Myślę, że warto odwoływać się do dobrych doświadczeń innych krajów. To jest bardzo ważne.

Serdecznie dziękuję też za zwrócenie uwagi na naprawienie szkody, na zadośćuczynienie ofierze. Ten problem rzeczywiście w polskim wymiarze sprawiedliwości dość często jest marginalizowany, a przecież to jest jedna z najważniejszych funkcji procesu karnego: naprawienie szkody i zadośćuczynienie, a dopiero w dalszej kolejności by można było rzec – kary i oddziaływanie na sprawcę, by zmienił swoje dotychczasowe postępowanie.

Przez tak interesujące referaty uciekła nam bardzo istotna formalna kwestia, mianowicie powołanie zespołu redakcyjnego, a padło już bardzo wiele ważkich stwierdzeń i nie chciałbym, aby one umknęły naszej uwadze.

Bardzo proszę o przedstawienie kandydatów do zespołu redakcyjnego.
(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Pan Janusz Zagórski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pani Monika Zawadzka z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Pan Andrzej Rzepniewski, zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów.

Płk Kajetan Dubiel – przedstawiciel więziennictwa.

Serdecznie dziękuję.

I jeszcze oczekuję na przedstawiciela środowiska sędziowskiego. Bardzo proszę.

Sędzia Hanna Pawlak.

Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko
Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości

Czy mógłbym jeszcze dwa słowa ad vocem w odniesieniu do wypowiedzi pana sędziego?

W wersji graficznej mam przed sobą stosowne dane. Otóż, te dwie postaci uproszczone, tak to nazwijmy, skazanie bez rozprawy i dobrowolne poddanie się karze, stanowiły jeszcze w 1999 r. 12% ogółu skazań. Obecnie, według najnowszych danych pochodzących niestety z 2006 r. – już połowę.

Chciałem jeszcze uzupełnić wypowiedź o niebywałą, zdumiewająco-zaskakującą skuteczność wniosków o skazanie bez rozprawy. Otóż sądy rozpatrzyły pozytywnie aż 97,2% takich wniosków. O czym to świadczy? O pełnym automatyzmie. Że to się po prostu tak właśnie odbywa. Zainteresowany składa taki wniosek, prokuratorowi w to graj, sąd przyklepie i tak zaczynamy się bawić.

Przypominałem sobie jeszcze znamienne rozmowę à propos skuteczności systemów probacji w różnych krajach, której świadkiem był tu obecny profesor Zbigniew Lasocik. Gościliśmy w Warszawie szefową szwedzkiej Rady do spraw Probacji, to jest taka szwedzka czapa probacyjna. Zadałem jej dwa króciutkie pytania. Po pierwsze: czy probation officer może wejść o każdej godzinie do osoby, która akurat ma się powstrzymywać od zażywania narkotyków. I drugie: co wtedy on może zrobić, jeżeli jest ta osoba pod wpływem narkotyków.

Tak więc, po pierwsze, w Szwecji, ultraliberalnym kraju, probation officer może przyjść o każdej porze dnia i nocy. Nawet o 3 w nocy może zapukać i trzeba mu otworzyć. Nie ma żadnych kwestii typu 6 czy 22 godzina. To może być 3 w nocy. To po pierwsze.

A po drugie, jeżeli on akurat zażywa narkotyki albo jest pod ich wpływem, to probation officer dzwoni po policję i jeszcze tej samej nocy ta osoba ląduje w więzieniu. I tak wygląda probacja po szwedzku. To też daje sporo do myślenia. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

Bardzo proszę sekretariat o odczytanie nazwisk członków zespołu redakcyjnego.

(Głos z sali:)

Pan Janusz Zagórski, pani Monika Zawadzka z Ministerstwa Sprawiedliwości, pan Andrzej Rzepniewski, kurator, pan Kajetan Dubiel, służba więzienna, i pani sędzia Hanna Pawlak.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Czy jest akceptacja dla takiego składu?

Jeżeli nie ma sprzeciwów, to uważam, że zespół ukonstytuował się.

Myślę, że ciekawe referaty właściwie przygotowały nas do dyskusji i będą zacznem dobrej dyskusji. Bardzo gorąco zachęcam do zabrania głosu.

Dyskusja

Prof. dr hab. Teodor Szymanowski
Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji,
Uniwersytet Warszawski

Chciałbym zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Pierwsze to odpowiedź panu senatorowi prowadzącemu panel. Mianowicie, dobrze wiemy, skąd się bierze przeludnienie zakładów karnych. Robiłem wielokrotnie analizy i nie mam cienia wątpliwości. Zresztą są ku temu odpowiednie dane, które pozwalają na wypowiedzanie tak kategorycznej opinii. To przeludnienie, które sięga siedemdziesięciu tysięcy, nawet i więcej, jeżeli się jeszcze doliczy osoby, które mają odbyć zastępcze kary pozbawienia wolności, jest wynikiem zbyt surowego wymiaru kary. Tu są bardzo proste wskaźniki. Oczywiście, są to wskaźniki globalne. Mianowicie w Polsce średnia kara pozbawienia wolności wynosi obecnie 1,89 roku, czyli rok i około dziewięć miesięcy odbywania kary.

Jak można to uzasadnić? Skąd się bierze? Nawet gdyby w Polsce spadała przestępczość, a spada przestępczość, co do tego nie mamy wątpliwości, bo zarówno statystyki policyjne, jak i więzienne na to wskazują, to jednak liczba więźniów będzie wzrastać, musi, bo to jest najzwyczajniej w świecie efekt kumulacji. Jeżeli ta średnia kara tyle wynosi, to niezależnie od tego, że może być mniej niż przedtem przestępców, musi się zwiększać stan populacji. W tej chwili obserwujemy spadek, ale ma to bardzo wyraźne wytłumaczenie. Mianowicie bardzo wyraźny spadek osób tymczasowo aresztowanych, co muszę powiedzieć, jest wielką zasługą sądów polskich, które są niezależne i moim zdaniem sędziowie stosują właściwie kpk, postanowienie o okolicznościach, które pozwalają na tymczasowe aresztowanie. To jest jedna z zasadniczych przyczyn. A druga taka, że w minionych dwóch latach zwiększyła się nieco liczba miejsc dla osób pozbawionych wolności, choć nie wiem, czy słowo „nieco” jest właściwym słowem, bo

chyba od czterech do sześciu tysięcy. Ot i mamy właśnie ten spadek. Nie ma żadnego powodu przypuszczać, że to się zmniejszy.

Natomiast na Zachodzie te średnie kary są poniżej roku. No i jeszcze do tego można by dodać warunkowe zwolnienie, które w ostatnich latach wykazuje nieco pewien wzrost. Tak że jeżeli nie rozstrzygniemy problemu tego, jaką chcemy mieć politykę karną, jak surowo karać, będziemy mieli do czynienia z tym przeludnieniem. We wszystkich byłych krajach socjalistycznych jest podobnie. Tak że to jest zupełnie oczywiste.

Pan senator zastanawiał się, jakie mamy wyjście, czy budować więzienia. Nie możemy budować, bo po prostu nas na to nie stać. Kiedyś obliczałem, że na dziesięć tysięcy osób pozbawionych wolności wybudowanie więzień kosztowałoby około 1 miliarda 200 milionów zł. Ale to jest dopiero początek. A jeżeli brakuje miejsc dla pięćdziesięciu tysięcy, to nasz budżet nigdy tego nie udźwignie, już pomijam, że to byłoby bezsensowne. Nie jesteśmy Ameryką. Bo polityka amerykańska, która tak wielu fascynuje, jeśli chodzi o politykę kryminalną, jest polityką, powiedziałbym, bardzo nieracjonalną, krytykowaną przez kryminologów, zresztą nie tylko europejskich, ale także i amerykańskich. W tym przypadku nie jest to wzór do naśladowania.

Druga rzecz, którą tu trzeba bardzo wyraźnie zaakcentować. Mówimy o probacji. I chcę tutaj zwrócić uwagę na ścisłość rozumowania. Przecież kodeks, prawo karne nie mówi o żadnej probacji, tylko mówi o poddaniu sprawcy próbie, które mamy przy warunkowym umorzeniu postępowania, warunkowym zawieszeniu kary, warunkowym przedterminowym zwolnieniu, zastosowaniu warunkowego zwolnienia w przypadku zastosowania środków zabezpieczających związanych z nadużywaniem alkoholu czy uzależnieniem od narkotyków, czy wreszcie dozór, ja to nazywam dobrowolny, w trybie wniosku składanego przez osobę skazaną, która zdaje sobie sprawę, że nie będzie mogła ułożyć sobie życia? A więc mamy tu do czynienia z poddaniem sprawcy próbie.

Czym jest probacja? Nie ma teraz tu kolegi profesora, który twierdzi, że w Polsce nie ma probacji. Uważam, że nieco przesadza. Ale aby mówić o probacji, muszą być spełnione pewne warunki. Mianowicie okres próby, to po pierwsze, ale nie tylko, następnie nałożenie obowiązków i niektórzy jeszcze mówią, że wyznaczenie dozoru. Nie możemy więc ogólnie opisywać całego obszaru zagadnień tym właśnie określeniem. I postawienie takiego postulatu, że każda osoba, którą podano próbie, ma być dokładnie kontrolowana, nie ma sensu, bo my sobie zdajemy sprawę, że nie tylko w Polsce, ale w wielu krajach, chociażby we Francji czy w Belgii jest tak

zwane zawieszenie proste, bez żadnych obowiązków. W panelu będę się starał zilustrować przykładami związanymi z poszczególnymi przestępstwami, że w niektórych przypadkach w ogóle nie ma żadnego sensu. Więc to trzeba odróżnić, które osoby chcemy poddać próbie. I to wystarcza, co najwyżej można pod koniec tej próby sprawdzić w krk czy ta osoba przypadkiem nie była skazana, a w stosunku do innych będzie potrzebne rozwinięcie tej działalności, którą nazywamy probacją. Ja nie rozstrzygam tego, to jest kwestia dyskusyjna, co w warunkach polskich możemy nazwać probacją. Zwracam na to uwagę dlatego, że z tego wynikają niebagatelne wnioski, jeśli chodzi o obowiązki kuratorów, jeśli chodzi o stawianie zadań przed polityką państwa czy zmiany przepisów. Warto to rozróżnienie uwzględnić. Dziękuję bardzo za uwagę.

Dr Paweł Szczepaniak

Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji
Uniwersytet Warszawski

Chciałbym uzupełnić głos pana profesora Szymanowskiego uwagą, która brzmi w kontekście tematu naszej konferencji.

Otóż gdybyśmy chcieli zadać pytanie, jakie są standardy europejskie w kategoriach określania tego, co chcemy nazwać nie tylko probacją, ale przede wszystkim karą pozbawienia wolności, to chciałbym ze smutkiem przypomnieć, że polski Kodeks karny nie definiuje kary pozbawienia wolności. Polski Kodeks karny nie określa treści kary pozbawienia wolności. Nie zdefiniował jej, w związku z tym wykonujemy niezdefiniowaną kodeksowo karę, w takim przynajmniej znaczeniu, jak nadano to treścią innych kar. Osadzenie pozbawionego wolności w więzieniu nie wyczerpuje dobrze określonej definicji.

I jeśli będziemy mówili o pozbawieniu wolności, to chciałbym państwu przypomnieć o kwestii, którą pomijamy notorycznie, mianowicie, jeśli nie-dobrowolne przetrzymywanie kogokolwiek mieści się w szeroko rozumianym pozbawieniu wolności, to w Polsce musimy objąć również karą czy treścią, czy rozumieniem pozbawienia wolności również osoby przebywające i w policyjnych izbach dziecka, i w zakładach poprawczych, i wielu innych instytucjach, o których wiemy, że mają charakter totalny. W związku z tym trening pozbawienia wolności zaczyna się w naszym kraju dosyć szybko. I jeśli byśmy dodali do wszystkich tych, których chcemy karą pozbawienia wolności objąć, ta liczba będzie niemała nie tylko ze względu na

stan faktyczny, ale również ze względu na krąg osób, których faktycznie to dotyczy. To jest kwestia mało opisywana, w ogóle nie opisywana w literaturze. Przyzwyczailiśmy się do tego, że pozbawieniem wolności obejmujemy tylko dorosłych, ale uważam, że to jest nieprawdziwe i nieuzasadnione.

Natomiast jeśli chodzi o jeszcze jedną kwestię, to nikt w tej sali prawdopodobnie nie będzie w stanie odpowiedzieć na jedno proste pytanie: kto co do osobowości przebywa w polskich zakładach karnych. My nie znamy osób, które siedzą w polskich więzieniach, ponieważ nie ma badań osobowości – nie mylić z badaniami osobopoznawczymi – i nie znamy osobowości ludzi, którzy są poddawani sankcjom karnym. Odsetek badanych prawdziwie, myślę o orzeczeniach i nie tylko, jest zbyt skromny, a przez ekstrapolację nie można zakładać danych dotyczących całej populacji.

Jak więc można wykonywać orzeczenia personalnie, osobiście z zachowaniem godności ludzkiej i adekwatnych do osobowości sprawcy, jeśli tak naprawdę osobowości tych sprawców nie znamy. My znamy dane i do klasyfikacji również używamy informacji dotyczących wymiaru kary. Zresztą pan profesor Szymanowski to potwierdzi, że większość przesłanek ma charakter formalny, a nie materialny. To są wstępne uwagi, które chciałbym państwu poddać pod rozagę.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję za interesujący głos w dyskusji.

Dziękuję panu profesorowi Szymanowskiemu za zwrócenie uwagi na to, że przeludnienie zakładów karnych spowodowane jest nadmierną represyjnością, dlatego prosiłbym o wskazanie źródeł takiego stanu rzeczy. Czy winna jest temu praktyka sądowa, czy też niewłaściwe ustawodawstwo? Czy aby nie jest tak, że sądy są przypierane do muru. I nie dysponując innym katalogiem kar, wobec nieskuteczności wcześniej stosowanych kar, są niejako zmuszane do zastosowania tej najsurowszej, bo tę są w stanie wyegzekwować. Czy aby tak nie jest? Stawiam to pod rozagę państwa i prosiłbym bardzo o wypowiedzi na ten temat.

O głos poprosiła pani poseł Beata Kempa, była minister sprawiedliwości. Bardzo proszę.

Poseł Beata Kempa

Zastępca przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
Sejmu RP

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wypowiem się tylko w kilku kwestiach, ponieważ moja osoba jest, że tak powiem kolokwialnie, przewidziana w dniu jutrzejszym do odpowiedniego panelu. Chciałam się tylko króciutko ustosunkować do wypowiedzi, które tutaj już padły, bo to jest bardzo ważne.

Myślę, że mamy już dzisiaj jeden postulat legislacyjny i myślę, że środowisko w szczególności kuratorów sądowych i sędziów ze mną się zgodzi. Na to zwrócił uwagę pan sędzia Strączyński. Otóż uważam, że bardzo dobrym postulatem będzie kwestia związana z obowiązkiem uzyskania przed wydaniem wyroku właśnie takiej diagnozy osoby, która jest poddana karze bez rozprawy. To niezwykle ważne, dlatego że dzisiaj kuratorzy sądowi są przygotowani do tego, aby takie diagnozy postawić. Diagnozy osobopoznawcze. I można wyciągać wnioski, czy resocjalizacja w warunkach wolnościowych będzie pozytywna, czy też nie, czy prognoza przede wszystkim będzie pozytywna, czy nie będzie. Pełne rozpoznanie środowiska rodzinnego, środowiska, w którym dana osoba przebywa, a także historia jej życia może dać składowi orzekającemu naprawdę wiele do myślenia.

Ten postulat w mojej ocenie jest do rozważenia, jakkolwiek z materiałów, które otrzymaliśmy na dzisiejszą konferencję, wynika, że dość rzadko zarówno sądy, jak i w szczególności w tej pierwszej fazie postępowania, w postępowaniu wyjaśniającym oczekują, aby kuratorzy sporządzali opinie czy wywiad środowiskowy w trybie art. 214 kpk.

Przed wszystkim tam jest bardzo zły druk. I to zweryfikowaliśmy, kiedy byłam wiceministrem sprawiedliwości. Ten projekt upadł, ale proponuję, aby nadal sięgnąć do zmiany tego druku. Tam nawet nie ma miejsca zamieszkania skazanego, czy w tej pierwszej fazie postępowania oskarżonego, ale i również ten druk w tej chwili jest zbyt wąski, on odbiega od rzeczywistości. Ale tam można sporządzić dobrą diagnozę. I powtarzam, dzisiaj kuratorzy są do tego profesjonalnie przygotowani i na pewno służą wiedzą, doświadczeniem i umiejętnościami w tym zakresie.

Pan senator przewodniczący był uprzejmy poruszyć temat nadmiernej represyjności, również pan profesor Szymanowski. Myślę, że to jest kwestia ustawodawstwa, na pewno.

Pierwszą kwestią, która nasunęła mi się tutaj na gorąco, jest kwestia tego okresu, kiedy skazany ma prawo do warunkowego przedterminowego

zwolnienia. Myślę, że te okresy w przypadku drobniejszych przestępców powinny ulec skróceniu. I mielibyśmy doskonałe wyniki w tym zakresie.

Po trzecie, rozmawialiśmy również o tym, pan profesor był uprzejmy powiedzieć, że nie stać nas na budowanie więzień. Uważam, że oczywiście nie stać nas i budżet państwa mamy taki, jaki mamy. Po okresie wzrostu gospodarczego mamy niestety spadek i ta tendencja chyba będzie się utrzymywać z uwagi również na recesję, która, jakkolwiek byśmy optymistycznie patrzyli, jednak będzie. Ale mimo wszystko musimy wiedzieć, że bez stałych, choćby małych nakładów ta sytuacja będzie się tylko pogarszać, dlatego że, myślę, że pan minister mnie wesprze, około, przynajmniej jeszcze niedawno tak było, 70% substancji, którą posiadamy w polskim więziennictwie, jest substancja niemalże sprzed I wojny światowej. Siłą rzeczy musi być odtworzenie tej substancji, bo inaczej warunki wykonywania kary będą warunkami bardzo złymi. One nie będą sprzyjały resocjalizacji.

Wreszcie trzeci wniosek, bardzo ważny, to jest kwestia nakładów na więziennictwo w obszarze funkcjonariuszy. Uważam, że powinno się kłaść w dzisiejszych czasach szczególny nacisk na to, aby było więcej funkcjonariuszy – nazywam to bardzo kolokwialnie, panowie ze świata nauki mogą mnie poprawić – tak zwanych funkcjonariuszy penitencjarnych, czyli przygotowanych do pracy ze skazanym. Jest ogromna potrzeba – to też jest postulat już legislacyjny, ale oczywiście w obszarze aktów prawnych niższego rzędu – aby odformalizować tę kwestię. Tych funkcjonariuszy wiąże tyle instrukcji, że nie mają czasu ze skazanym porozmawiać i oddziaływanie indywidualne w warunkach zamkniętych jest siłą rzeczy w ten sposób ograniczone.

Jutro będzie szczególny panel, a ten wniosek legislacyjny w postaci właśnie tej diagnozy jest niezwykle ważny i byłby bardzo dobrym narzędziem, które pozwalałoby polskim sędziom na trafne orzekanie w tym zakresie. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję pani poseł za te refleksje.

Pan minister podpowiada mi, że stosowny projekt zmiany prawa jest już w parlamencie, więc niebawem będziemy nad tym debatować.

Co do opinii kuratorów, myślę, że jest tutaj pełna zgodność, że należałoby szerzej korzystać z opinii kuratorów na temat osób, które stają przed

sądem. Rodzi się pytanie: czy kuratorzy są w stanie sprostać zwiększonemu zapotrzebowaniu na tego rodzaju opinie? To jest inne zagadnienie, bo niewątpliwie sądy chciałyby dysponować takimi opiniami, ale czasami zdają sobie sprawę z ograniczonych możliwości uzyskania takich opinii w rozsądnym terminie i stąd pewnego rodzaju, jak sądzę, powściągliwość.

Bardzo proszę, pan sędzia.

Piotr Hejduk

Przewodniczący V Wydziału Penitencjarnego i Nadzoru
nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych Sądu Okręgowego w Poznaniu

Prosiłem o głos, bo po wystąpieniu Macieja Strączyńskiego, wspomniałem zresztą, mogłoby powstać wrażenie, że w sądzie jest tak źle, tak tragicznie, z probacją jest tak źle, a nie chciałbym, abyśmy na przerwę wyszli z takim przeświadczeniem.

Notowałem sobie na gorąco wiele trafnych i słusznych wypowiedzi kolegi, ale zacząłbym chyba od tego, że na poprzednim kongresie mówiliśmy dużo o sprawiedliwości naprawczej. Podczas tego kongresu była mowa też o kwestii związanej z tym, o czym mówił Maciej Strączyński, a mianowicie, że orzekając zapominamy o pokrzywdzonym i zapominamy też o tym, że wyrok ma nam w jakiś sposób naprawić sprawę. Jest to pewnego rodzaju filozofia i rzeczywiście o niej się nie mówi.

Na studiach aplikanci przychodzący do nas do pracy, a później asesorzy, nie są świadomi tego, że wyrok powinien łączyć właśnie to. Dla nich wyrok to jest tylko numer, zakreslenie i po sprawie. Musimy zacząć już chyba tę pracę co najmniej z aplikantami sądowymi, aby tę filozofię wpoić, że to nie tylko gołe zawieszenie, o którym tu była mowa, ale że ten wyrok ma z jednej strony dać satysfakcję pokrzywdzonemu społeczeństwu, z drugiej naprawić naszego skazanego.

Kolejne kwestie, o czym tutaj kolega mówił. Z kontaktów z licznymi sędziami, kuratorami wiem, że nie jest tak w Polsce, że kurator w ramach probacji nie może nic, że sędzia orzekający nie ma świadomości tego, że kurator coś może.

Właśnie dzisiaj koleżanka z Poznania, kuratorka, odbiera nagrodę za program, który funkcjonuje od kilku lat w Poznaniu. Jest on związany ze sprawcami przemocy domowej. Program liczy ponad sto godzin. Sędziowie o tym wiedzą. Orzekają w tych sprawach poznańskich, bo dotyczy on oczywiście regionu poznańskiego. Więziennicy również. Kierowani są skazani

tam w ramach programów przygotowujących do życia na wolności. Tego typu rzeczy są.

Kolejny program poznański, zresztą pieniądze na to są, bo kuratorzy poznańscy otrzymali fundusze na program związany z dokształcaniem naszych wychodzących z więzień, którzy mają równocześnie uprawnienia do pracy na Zachodzie. Jutro chyba będzie trzeba porozmawiać o specyfice probacji związanej z osobami, które są poza granicą Polski, bo to też nam umyka, a takich osób są już tysiące tysięcy.

Kolejna kwestia. Właściwa współpraca kuratorów z sędziami i sędziów z kuratorami powoduje to, że probacja ma sens, że to nie kurator sam, bo on sam w sobie jest samotny i bezradny, ale kontakty kuratora z organami samorządu, z sędzią, z księdzem, z nauczycielem, zespoły tego typu, które funkcjonują w okręgu nie tylko poznańskim, jak się orientuję, powodują, że probacja jest efektywna. Można pomóc. Zaangażowane w to jest całe lokalne społeczeństwo. Nie dubluje się środków na to wszystko, jeżeli jest świadomość, że coś takiego funkcjonuje. I wtedy właściwe orzecznictwo powoduje, że nie jest tak do końca, jak mówił kolega.

Następna kwestia to rozumienie probacji jako pewnego rodzaju kontraktu. Staramy się w Poznaniu właśnie tak to rozumieć. Wychodzi to wspaniale w orzecznictwie penitencjarnym, bo tam nie potrzebujemy już udawać, że ty jesteś winny, niewinny, wiemy, że ty wychodzisz, ale ty nie wychodzisz i koniec, że musisz się zobowiązać do czegoś, że będziesz robił to i to, oczywiście nie popełniał przestępstwa, a w zamian za to jesteś na wolności, pomaga tobie kurator wspólnie z dużą liczbą osób w tym, abyś wytrzymał. Ta pomoc różnego rodzaju jest i te możliwości są. Oczywiście kontrakt rozumiany w ten sposób, że jeżeli zawiedziesz, to niestety, wracasz do zakładu karnego.

Kwestia licznych obowiązków, które są niezbędne. Musimy sobie zdawać sprawę, że im więcej obowiązków, tym więcej możliwości ich niespełnienia i uchylania się od obowiązków. To może rodzić większą liczbę zarządzeń wykonania kary odwołań warunkowego przedterminowego zwolnienia. Ta świadomość również powinna być. A uświadomiłem sobie, że im większy nadzór, tym więcej odwołań warunkowych zwolnień, w sytuacji, gdy od kilku lat sędzia penitencjarny otrzymuje każdy wywiad, sprawozdanie kuratora pierwszy. Czyta, analizuje i następnie, zgodnie zresztą z obowiązującymi przepisami, wydaje zarządzenia o częstotliwości dalszych wywiadów. To spowodowało raptowny wzrost w okręgu poznańskim – tego typu nadzór – odwołań warunkowych przedterminowych zwolnień. Trochę może chaotycznie mówię, trochę skaczę po temacie, ale nie

chciałbym, aby powstał obraz, że jest tak źle, jak wynikało z wypowiedzi mojego kolegi. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję za te cenne uwagi. Dzięki temu, że głosy są różne, mamy ożywioną dyskusję.

Bardzo proszę teraz księdza Pawła Wojtas, naczelnego kapelana więziennictwa.

Ks. Paweł Wojtas
Naczelnny kapelan więziennictwa

Szanowni Państwo!

Pan profesor Siemaszko zwrócił uwagę na bardzo istotną kwestię, której też chciałbym dotknąć od strony pragmatycznej. Mamy wzrost przestępczości wśród nieletnich, a więc chodzi o jakąś mądrą prewencję. Czy są na przykład wśród nas także pracownicy MEN, którzy pracują z młodym pokoleniem, bo przecież kiedyś ci ludzie będą dorośli i będziemy z nimi musieli pracować na skutek ich uczestnictwa w świecie przestępczym.

Ja pracuję także w strukturach europejskich Naczelnych Kapelanów Rzymskokatolickich i poprosiłem mojego odpowiednika ze Szkocji, aby przygotował mi możliwość spotkania z Polakami przebywającymi w brytyjskich więzieniach. Wybrałem więzienie Linken, gdzie przebywa ponad sześćuset skazanych. W końcu lipca tego roku było tam kilkunastu Polaków. Między innymi poprosił mnie dyrektor więzienia o rozmowę z dziewiętnastoletnim Polakiem. Przebywał w szpitalu więziennym nie dlatego, że był bardzo chory, ale prowadzili jeszcze jakieś dodatkowe badania osobowościowe, bo chcieli go lepiej rozpoznać. Ponieważ on w ogóle prawie nie mówił w języku angielskim, więc mieli wiele problemów. Poprosili mnie, żebym z nim szczerze porozmawiał. Poprosili mnie, żebym zadał mu ileś pytań. Kiedy wszedłem do niego do celi, dziewiętnastolatek popatrzył na mnie i zadał mi od razu pytanie: proszę księdza, dlaczego moja matka mnie katowała? Dlaczego mój ojciec był taki? Zadał wiele pytań bardzo jasno prezentujących traumę, z którą się zmagał od dzieciństwa.

Ja jestem pragmatykiem, od wielu lat w pracy penitencjarnej, w związku z tym to wszystko po powrocie do kraju sprawdziłem, bo on mi mówił, w którym MOPS przebywał wcześniej, będąc w Polsce, itd., itd. I on mnie w niczym nie oszukał. Dlaczego o tym mówię? Dlatego że wydaje mi się, że aby dobrze mówić o probacji, trzeba także mądrze myśleć o prewencji. Tego mamy za mało w Polsce.

My się tutaj profesjonalnie zajmujemy, co zrobić z tym człowiekiem, który już nam został dany, ale co zrobić, żebyśmy mieli jak najmniej ludzi, z którymi potem będziemy pracować. A obserwując i system prawny w Polsce, i faktyczne działania, widać, że za mało jest tych działań, które od samego początku chwytają problem. Najczęściej dowiadujemy się z mass mediów, że ojciec katował, że wkroczyła policja i dopiero my przystępujemy do pracy. Co było wcześniej z instytucjami? Czy są te instytucje, które powinny zajmować się problemem wcześniej?

Pytałem moich odpowiedników w Holandii. Gdyby w Holandii zobaczono na ulicy pijaną matkę z maleństwem raz, drugi, trzeci, natychmiast pojawiłby się ktoś z lokalnej opieki socjalnej i ten problem od razu odnotował. U nas się przez lata nic z tym nie robi. Robi się dopiero wtedy, kiedy stanie się tragedia.

Właśnie z punktu widzenia takiego pragmatycznego kontaktu z młodymi przestępcami, a jeśli ich liczba rośnie, no więc myślimy, jak na przyszłość powinny być ustawione działania instytucjonalne, a także pozarządowe, które by tę pracę właściwie ukierunkowały. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję księdzu za uwagi dotyczące tego, co czynić, aby młody człowiek nie wszedł na drogę przestępstwa. Zdecydowanie lepiej zapobiegać niż później zwalczać. Proszę następną osobę.

Prof. dr hab. Piotr Stępnia

Zakład Penitencjarystyki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Chciałbym się na gorąco ustosunkować do niezmiernie interesujących głosów, zwłaszcza do głosu pana profesora Szymanowskiego. Muszę po-

wiedzieć, że również zastanawiam się nad problemem przeludnienia w polskich więzieniach, ale nie dlatego, że akurat to jest w tej chwili problem bardzo medialny i modny, ale że jest to pewnego rodzaju fenomen, którego ja tak szczerze mówiąc do końca nie rozumiem. Nie rozumiem, dlaczego to przeludnienie w naszych więzieniach jest. Bo właściwie wszystkie wskaźniki przestępczości w Polsce są bardzo wyraźnie niższe od porównywalnych wskaźników przestępczości na Zachodzie i to ze trzy razy co najmniej.

Przygotowuję teraz duże opracowanie na temat populizmu penalnego w różnych krajach: w Stanach Zjednoczonych, we Francji, w Anglii. Z tego wynika, że w tych krajach sytuacja społeczna, jeśli chodzi o zagrożenie przestępczością, jest naprawdę o wiele poważniejsza niż w Polsce.

Jeżeli wziąć pod uwagę, co się dzieje na przykład we francuskich czy w angielskich więzieniach, to liczba skazanych jednak ciągle jest zdecydowanie niższa. I to bardzo wyraźnie. Bo na przykład różnice wskaźników prizonizacji między Polską a Francją wynoszą dwa razy. To jest bardzo duża różnica, podczas gdy z całą pewnością przestępczość we Francji jest o wiele wyższa.

Zastanawiam się, co właściwie jest przyczyną tego, jak tutaj mówił pan profesor Szymanowski, że następuje tak ogromne spiętrzenie w polskich zakładach karnych.

Z pewnym niepokojem słuchałem głosu pana profesora Siemaszki, ale również jest mi wiadomo, że liczba bezwzględnych kar spadła z 30% na 10%. No dobrze, ale to się nie przekłada na zmniejszenie liczby skazanych w zakładach karnych. Co więc jest przyczyną? Być może jedną z przyczyn – i tu się zgadzam z profesorem Szymanowskim – jest to, że w Polsce wymiar kary przeciętnej jest bardzo wysoki. Pan profesor mówił tutaj o prawie dwóch latach. We Francji bardzo mocno wzrósł, bo prawie 100% za ostatnie dziewięć lat, ale z czterech miesięcy do siedmiu i pół. A więc różnica jest ogromna. To pierwsza rzecz.

Druga rzecz. Mnie się wydaje, że my oczywiście możemy budować nowe więzienia albo nowe miejsca w sytuacji, kiedy, jak tutaj mówi profesor Siemaszko, przestępczość spada, co dla mnie jest niezupełnie racjonalnym chyba działaniem, bo nie do końca potrafię sobie wytłumaczyć, że chyba nie trafiamy rzeczywiście w te potrzeby, skoro przestępczość maleje. Nawet ten program siedemnastu tysięcy, który zresztą dosyć skutecznie jest realizowany. Rodzi pytanie o racjonalność. To jedna kwestia.

Druga kwestia. Wydaje mi się, że polski system wykonania kary pozbawienia wolności jest systemem niezwykle skostniałym na tle innych systemów europejskich.

Była tutaj mowa o warunkowych zwolnieniach, których w Polsce jest generalnie bardzo mało w porównaniu z innymi krajami. Ale problem polega na czym innym. Wypowiadał się tu kolega, który jest sędzią penitencjarnym, inny kolega, który jest sędzią. Otóż wydaje mi się, że sędzia penitencjarny, który nadzoruje proces wykonania kary, z tą karą nie może zrobić nic. W systemie na przykład francuskim jest wspaniała instytucja redukcji kary, która pozwala skazanego o wiele wcześniej zwalniać z zakładu karnego. Niedawno była głośna, spektakularna sprawa pewnego poznaniaka, który pojechał do Anglii, tam dokonał przestępstw seksualnych. Został skazany na podwójną karę dożywocia. Ale z możliwością zwolnienia po dziewięciu latach. Ile by musiał w zakładzie karnym przebywać w Polsce? Na pewno o wiele, o wiele więcej, minimum dwadzieścia pięć lat. Tak więc różnice są tu olbrzymie. I nie wiem, czy jednym z rozwiązań nie byłoby jednak zastanowienie się, jak uelastyczyć proces wykonania kary pozbawienia wolności.

Zgadzam się z panią minister Kempą, która mówi, że pewnie trzeba byłoby obniżyć dolne progi, po których następuje warunkowe zwolnienie. No tak, ale ja słyszałem przy okazji prac nad Kodeksem karnym wykonawczym, że ten próg ma być podniesiony do jednego roku. No więc tutaj rzeczywiście są bardzo sprzeczne i bardzo różne.

Marian Cichosz

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Przepraszam, że zareaguję, ale w projekcie zmian noweli do Kodeksu karnego kk, projekt kkw jest propozycja jednoznaczna – zniesienie dolnych progów jako niezbędnej przesłanki do możliwości orzekania przedterminowego warunkowego zwolnienia. Sześć miesięcy i rok odpowiednio do recydywy. Nie słyszałem o koncepcji odwrotnej.

Prof. dr hab. Piotr Stępnia

Zakład Penitencjarystyki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

Słyszałem, Panie Ministrze. Mieliśmy okazję dwa tygodnie temu wspólnie słyszeć na jednej z konferencji.

Mam nadzieję, że w takim razie te progi dolne zostaną zniesione, czego gorąco życzę wszystkim, dlatego że ja również uważam, że te progi można

bez żadnej szkody dla wykonania kary znieść, zakładając, że sądy są racjonalne i potrafią ocenić, kiedy skazanego można zwolnić, a kiedy nie.

Jedna tylko jeszcze uwaga odnośnie do probacji. Otóż jeżeli w Polsce mówimy probacja, to właściwie ciągle utożsamiamy probację z probacją amerykańską, zupełnie nie wiem dlaczego. Ameryka jest daleko. Kulturowo jest nam dosyć odległa. Nie patrzymy natomiast na rozwiązania europejskie w zakresie probacji.

Pan profesor Szymanowski mówił o francuskim zawieszeniu prostym. Przecież to jest europejski system probacji, który jest od końca XIX w. w Europie powszechny. Znakomicie się on sprawdza w różnych krajach. System amerykański, jeżeli chodzi o dorosłych, do Polski przyszedł w zasadzie dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku. Chociaż jest starszy, jeżeli chodzi o swój rozwój, jest generalnie o wiele młodszy. I muszę powiedzieć tak, że chyba problem nie polega na tym, czy my tutaj mówimy o tym, że obowiązki są racjonalne albo nieracjonalne, że mamy to zawieszenie proste orzekać albo zawieszenie złożone, notabene pod dozorami kuratorów pozostaje jedna czwarta ogółu skazanych, więc nie tak dużo, tylko zawieszenia prostego jest o wiele więcej. Ale myślę, że tutaj chodzi chyba trochę też o racjonalizm sędziów.

Z szacunkiem i z wielkim zainteresowaniem słuchałem pana sędziego, ale szczerze mówiąc, trochę jedna mnie zaniepokoiło, kiedy pan sędzia powiedział, że po raz dziewiąty sąd orzeka karę w zawieszeniu. Pytam więc, czy naprawdę nie ma żadnej innej kary w Kodeksie karnym? Nie ma kary grzywny? Nie ma kary ograniczenia? Nie ma środków karnych? Sędzia nie potrafi nic innego wymyślić jak po raz dziewiąty karę w zawieszeniu? To jest oczywiście pytanie może już nie pod kątem probacji, ale pod kątem pewnej racjonalności polityki orzeczniczej. Pomimo to że tutaj Rzecznik Praw Obywatelskich mówił, że kodeks z 1997 r. jest bardzo zły – być może w niektórych rzeczach tak, bo na przykład podniósł próg wymagany do warunkowego zwolnienia, do jednej drugiej kary z jednej trzeciej – to proszę zobaczyć, że daje on wiele możliwości orzekania różnych środków karnych. Tymczasem schemat sądowy jest taki, że ciągle na pierwszym miejscu jest kara pozbawienia wolności. Zastanawiam się dlaczego. I dochodzę do wniosku, że nam po prostu wykonywanie innych kar w Polsce za bardzo nie wychodzi. Pięknie się sprawdza kara community service w Anglii. W Polsce ograniczenie wolności nie bardzo.

Jeżeli chodzi o karę grzywny, pojawia się argument, że Polacy nie mają czym płacić. I w gruncie rzeczy, jeżeli prześledzić cały Kodeks karny, to dochodzimy do wniosku, że nie ma innej kary, tylko kara pozbawienia wolno-

ści. I to jest jakieś fatum, które ciąży na wymiarze sprawiedliwości od momentu, kiedy ja zostałem pracownikiem wymiaru sprawiedliwości, czyli już dobrze ponad trzydzieści lat temu. I szczerze mówiąc, nie widzę, żeby jakoś się zmienił wachlarz tych środków. Nie wiem, czy to jest problem Kodeksu karnego, czy to jest problem pewnego schematyzmu sądowego. Ale jeżeli my tego nie zmienimy, to myślę, że problemu ani rozładowania więzień, ani probacji nie rozwiążemy.

Jeszcze jedna uwaga na koniec, która mnie trochę niepokoi. Otóż jeśli się prześledzi różne dane europejskie, to wydaje mi się, że w Polsce mamy największą liczbę sędziów, mamy cztery razy tyle sędziów co we Francji, chyba ze trzy i pół razy tyle co w Anglii, znacznie więcej niż w RFN, mamy pięć tysięcy kuratorów zawodowych, a więc tyle co we Francji i w Anglii i ciągle się mówi, że za mało, że brakuje nam etatów, że ciągle trzeba wszystko rozbudowywać. A może po prostu trzeba zmniejszyć liczbę podopiecznych albo liczbę podsądnych? Może trzeba uruchomić jakiś alternatywny wymiar sprawiedliwości, jak na przykład we Francji, gdzie są trybunały policji, a w Anglii sędziowie pokoju. Inna rzecz, czy my to potrafimy robić. Ale myślę, że te wszystkie schematy i te wszystkie stereotypy wpływają na to, że wymiar sprawiedliwości jest, jaki jest, co się przekłada na obciążenie organów, które muszą to wykonywać. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję za te cenne uwagi. Diagnoza dotycząca nadmiernego orzekania kar pozbawienia wolności wydaje się być chyba trafna. W niewystarczająco dobrym stopniu funkcjonują inne kary, w szczególności myślę tu o karze ograniczenia wolności. I należy sobie postawić pytanie, dlaczego rzadko z tych kar korzystamy. Czy aby nie dlatego, że trudno jest je rzeczywiście wykonać? To pierwsza rzecz.

Gorzej funkcjonują kary grzywny. Ciężko je wyegzekwować. Być może to, co sprawdza się w innych krajach, bo jest tam inny status majątkowy ludzi, a inny u nas, w związku z tym to, co jest dobre gdzie indziej, może być z trudnością do zrealizowania w Polsce. Ale gdy mówimy o represyjności, należy się odnieść do wskaźników europejskich, dlatego że wszystko jest względne. Myślę, że taką dobrą miarą jest odniesienie na przykład liczby orzekanych kar pozbawienia wolności na przykład do liczby stu tysięcy

mieszkańców. Czy rzeczywiście na tym tle polski wymiar sprawiedliwości jawi się jako szczególnie represyjny?

Do głosu zgłaszał się pan profesor Moczydłowski. Bardzo proszę.

Dr Paweł Moczydłowski
Ekspert ds. więziennictwa

Ja mam co prawda wypowiedź w drugiej części naszej konferencji, ale zostałem trochę sprowokowany przez pana przewodniczącego. Muszę się podzielić pewnym odczuciem, że coś tu nie jest w porządku. Zgłosiłem się do głosu jeszcze zanim wyszedł pan profesor Siemaszko, myślałem, że to właśnie on powie, że wskutek tego, że w Polsce rozlała się fala represji, nie maleje przestępczość. Myślałem, że tak się stanie. Gdzie ten efekt? Jakoś nic koło tego. Ktoś to zrobił.

Do 1997 r., do momentu, kiedy kodeks wchodzi w życie, jak to krzyczano, że to najbardziej liberalny kodeks świata, liczba więźniów spadała. Wszedł kodeks z 1997 r. i liczba więźniów rośnie. Skąd to się wzięło? Z niczego? Ktoś tych sędziów nastraszył. My mamy po prostu do czynienia z polityczno-społeczną represyjnością, na co odpowiada w stosownym momencie wymiar sprawiedliwości i dlatego napędza tych ludzi do kryminału. Najwięcej w historii Polski, bo to było w swoim czasie dziewięćdziesiąt trzy tysiące więźniów. Jak dobrze czytam, a myślę, że dobrze czytam wypowiedzi pana ministra na spotkaniu komisji sprawiedliwości w parlamencie, to liczba więźniów, którą pan podał, Panie Ministrze, która nie przyszła do więzienia, wynosi siedemdziesiąt tysięcy. Siedemdziesiąt tysięcy nie siedzi. Dziewięćdziesiąt trzy plus siedemdziesiąt to sto sześćdziesiąt trzy tysiące.

To nie wszystko. Mimo próby opóźnienia, bo się nie chciało Polsce ratyfikować konwencji, która nakazuje nam zabierać Polaków, których się skazuje w Europie, trzeba dodać do tego od czterech do ośmiu tysięcy więźniów. To są wszyscy ci, którzy zostali prawomocnie skazani na kary pozbawienia wolności. Ktoś ich tam wsadził, co się stało w pewnym klimacie. A tutaj słyszę, że autorzy niektórej tej polityki dziwią się i nie wiedzą, skąd to spadało. To my mamy tu siedzieć i mówić poważnie o jakichś rozwiązaniach? Trzeba to sobie powiedzieć.

Proszę państwa, do tej represyjności polskiego wymiaru sprawiedliwości przyzwyczaił się aparat wymiaru sprawiedliwości. Dlaczego się nie stało w kraju w ten sposób, że bodajże w Olsztynie, więzień popełnia samobój-

stwo. Mogę coś tu pokręcić, bo nie jestem prawnikiem. A dlaczego on popełnia samobójstwo? Napisał dwa listy: do żony i do narzeczonej. Tak się stało, że miał występować w roli świadka koronnego.

Zwolnili go na wolność, bo im pomógł. Popełnił samobójstwo, to się zdenerwowali. Jak się wkurzyli, obiecali mu, że pójdzie siedzieć do więzienia, w którym siedzą ci, których obciążał. Pytam: siedzi ten prokurator? Ktoś się tym zajął. To się dzieje. Tych przykładów jest mnóstwo i będą wychodzić na jaw. To jest ta represyjność, która się w Polsce stała. Społeczno-polityczna. Sędziowie są pod presją i nie będą się wycofywać z przysalania wyroków. Te efekty, które obserwujemy w tej chwili, są przede wszystkim z tego powodu, że nastąpiło odblokowanie, bo to się dało zrobić, na warunkowe zwolnienia. Polska ma sprawę sądową bodajże w Strasburgu o bezsensowne wsadzanie do aresztów ludzi. To naciski polityczne, zewnętrzne itd.

Spada liczba osób osadzanych w aresztach, rzeczywiście spada liczba więźniów, ale to wszystko mało. Trzeba zacząć od odkręcania represyjności społeczno-politycznej, bo inaczej cały eksperyment z probacją, o czym będziemy mówić, się nie uda. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo za ten emocjonalny głos.

Myślę, że przedstawiciele środowisk sędziowskich udzielą odpowiedzi na tak postawione tematy.

Bardzo proszę teraz o zabranie głosu pana profesora Lasocika.

Dr hab. Zbigniew Lasocik

Dziekan Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Handlu i Prawa
im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim dziękuję za zaproszenie. Chciałem podziękować organizatorom za konsekwencję w organizowaniu tego typu spotkań. I właściwie, niczego nie ujmując kuratorom, trzeba by oddać sprawiedliwość funkcjonariuszom służby więziennej, którzy tak naprawdę w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, jak zobaczyli, że im się więzienia zapychają, stali się pierwszymi orędownikami probacji w Polsce.

Po drugie, żeby być uczciwym i odpowiedzieć na pytanie, dlaczego uczeni mężowie nie przyjeżdżają na te konferencje, trzeba sobie zadać pytanie, czy przez tych osiem lat osiągnęliśmy tyle, ile powinniśmy. Jeśli pierwsza konferencja na temat probacji odbyła się osiem lat temu, to zróbmy rachunek sumienia, niezależnie od zasług organizatorów tej konferencji.

Otóż obserwując wprowadzanie probacji w Polsce, mam wrażenie że jest to taka próba założenia podkoszulka bez zdejmowania garnituru. I potem pan sędzia, mając odrobinę talentu aktorskiego, może ze swadą sobie poużywać na polskim wymiarze sprawiedliwości. Ale choć pan sędzia pewnie ma w dużym stopniu rację, to to w dużym stopniu nie posuwa dyskusji na temat probacji w Polsce do przodu, dlatego że żeby założyć podkoszulek, trzeba jednak marynarkę i koszulę zdjąć. Trzeba ten system troszkę rozmontować i trzeba zostawić trochę miejsca na probację, w przeciwnym razie narażamy się na śmieszność chodzenia w podkoszulku na marynarce.

Zwracam uwagę państwa, że dyskusja przy źle zdefiniowanym przedmiocie dyskusji zbacza na problem wykonania kary pozbawienia wolności, a przecież nie to jest przedmiotem tej konferencji. Ale sposób wykonania kary pozbawienia wolności i przeludnienie w więzieniach to są właśnie najłatwiejsze tematy, na które można przeskoczyć, jeżeli nie radzimy sobie ze zdefiniowaniem przedmiotu probacji, jeśli takie są między nami różnice w pojmowaniu probacji. A są, jak pokazuje choćby ta dyskusja.

Myślę, że – i to już jest chyba ostatnia uwaga, na którą się zdecyduje – niebezpieczne jest pytanie w XXI wieku, czy więzienia są przeludnione dlatego, że jest jakaś polityka karna, czy jest za mała baza lokalowa. To jest bardzo niebezpieczne pytanie. Cywilizowany kraj nie buduje nowego miejsca dla więźnia, nie zamykając starego. Chcemy być w ogonie Europy, zawsze możemy, tam jest dla nas miejsce. Natomiast ja apeluję o wstrzymanie wszelkich inwestycji na miejsca zakwaterowania w polskich więzieniach i przeznaczenie tych pieniędzy na unowocześnianie systemu. Ale jednocześnie oczywiście, to o czym mówił pan profesor Szymanowski, na racjonalizowanie polityki karnej w naszym kraju. Polska ma jeden z najwyższych współczynników prizonizacji w Europie. Polska w połowie lat dziewięćdziesiątych miała czterdzieści pięć, pięćdziesiąty tysięcy więźniów. I komu to przeszkadzało?

I ostatnia rzecz. Uważam, że to rozmontowywanie systemu powinno również prowadzić do stworzenia centralnej struktury, która będzie odpowiedzialna za wykonywanie wszelkich orzeczeń w kraju. Myślę, że bez tego możemy się spotykać na kolejnych konferencjach i w nieskończoność bić w służbę więzienną, przeludnienie i w liczbę miejsc w zakładach karnych.

Ale przecież nie o to chodzi. Trud organizatorów powinien być nagrodzony moim zdaniem posuwaniem dyskusji ku rozwiązaniu, ku wprowadzeniu rzeczywistej probacji do systemu. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo panu profesorowi.

Materialy

Informacja o konferencjach na temat probacji i polityki karnej zorganizowanych przez Senat w latach 2000 i 2003

Konferencja „Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich” jest trzecią konferencją poświęconą zagadnieniu probacji organizowaną przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności.

Pierwsza konferencja **„Probacyjne środki polityki karnej – stan i perspektywy”**, zorganizowana przy współudziale Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich i Naczelnego Sądu Administracyjnego, odbyła się w dniach 20–21 października 2000 r. Uczestniczyli w niej prawnicy, socjolodzy, przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, parlamentarzyści, funkcjonariusze służby więziennej oraz kuratorzy sądowi i mediatorzy.

Na temat polityki karnej zabierali głos m.in. profesorowie Andrzej Siemaszko, Jerzy Kwaśniewski, Teodor Szymanowski oraz dr Paweł Moczydłowski. Problematykę probacji i rolę kuratorów sądowych w systemie probacji przedstawili m.in. prof. Andrzej Bałandynowicz, dr Katarzyna Sawicka i mgr Andrzej Martusiewicz. Na temat problemów wprowadzania mediacji w Polsce oraz roli mediacji w fazie karnego postępowania przygotowawczego wypowiedzieli się prof. Andrzej Murzynowski i dr Janina Waluk.

Uczestnicy konferencji zapoznali się również z nadesłanymi materiałami ekspertów Rady Europy Erica Marksa oraz Martina Wright’a na temat instytucji probacji oraz sprawiedliwości naprawczej i mediacji.

Podczas dyskusji zwracano uwagę, iż koszty stosowania probacji są o połowę niższe od wydatków ponoszonych przy stosowaniu tradycyjnej kary pozbawienia wolności. Podkreślano, że wykonywanie środków probacyjnych winno opierać się na sprawnym aparacie kuratorskim, tak aby proba-

cja nie stała się instytucją pozorną, zwiększającą jedynie u sprawców przestępstw poczucie bezkarności. Zdaniem uczestników konferencji orzecznictwo sądów w sprawach karnych nie powinno być ani surowe, ani łagodne, lecz adekwatne do stopnia winy sprawcy i społecznej szkodliwości czynu.

Efektem konferencji były liczne rekomendacje, skierowane do Ministerstwa Sprawiedliwości, parlamentu oraz innych organów państwa. W szczególności zwrócono uwagę na konieczność:

- przyspieszenia prac parlamentarnych nad projektem ustawy o kuratorach sądowych¹,
- zakończenia procesu przekształcania modelu kurateli sądowej na model zawodowo-społeczny,
- zapewnienia udziału samorządów miast i gmin w wykonywaniu kar ograniczenia wolności, np. w formie zadania zleconego przez administrację rządową,
- opracowania nowych procedur w przedmiocie mediacji.

Większość z wymienionych rekomendacji i zaleceń została zrealizowana. W dniu 27 lipca 2001 r. została uchwalona ustawa o kuratorach sądowych, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2002 r. Trwa również proces przekształcania modelu kurateli sądowej na model zawodowo-społeczny. Ponadto w latach 2001–2003 minister sprawiedliwości wydał nowe rozporządzenia dotyczące postępowania mediacyjnego. Istotne zmiany dla właściwego funkcjonowania instytucji mediacji wprowadzono w znowelizowanym w 2003 r. Kodeksie postępowania karnego. W Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, działającej przy ministrze sprawiedliwości, podjęto prace nad problematyką szerszego zastosowania instytucji mediacji, także w sprawach rodzinnych.

Druga konferencja „**Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karan**a” odbyła się w dniach 1–2 grudnia 2003 r., a współorganizatorami byli: Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Rzecznik Praw

¹ Projekt ustawy o kuratorach sądowych został opracowany przez Krajowe Stowarzyszenie Zawodowych Kuratorów Sądowych we współpracy z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Sejmu. W pracach nad projektem brano pod uwagę opinie Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego oraz korzystano z wyników prac prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości, w szczególności Zespołu ds. Reformy Kurateli Sądowej pod kierunkiem dr Katarzyny Sawickiej oraz Komisji ds. Opracowania Systemu Kurateli dla Dorosłych pod kierunkiem prof. dr hab. Andrzeja Bałandynowicza.

Obywatelskich oraz Stowarzyszenie Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. Hansa Christiana Kofoeda w Siedlcach.

W konferencji uczestniczyło ok. 130 osób, w tym naukowcy, sędziowie, parlamentarzyści, kuratorzy sądowi i mediatorzy, funkcjonariusze służby więziennej, przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej, Kościoła katolickiego i Polskiej Rady Ekumenicznej. Gościem konferencji był także ksiądz katolicki Jim Consedine – koordynator sieci sprawiedliwości naprawczej w Nowej Zelandii.

Na dwudniowe obrady złożyły się 4 sesje tematyczne:

1. Środki probacyjne – alternatywą dla kary pozbawienia wolności (referaty profesorów: Teodora Szymanowskiego, Andrzeja Bałandynowicza, Wiktora Osiatyńskiego, Andrzeja Siemaszki oraz gen. Jana Pyrcaka, ks. Jima Consedine’a, Ewy Waszkiewicz i Marka Motuka).
2. Czy obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dobrze służą rozwojowi probacji? (referaty profesorów: Andrzeja Murzynowskiego, Leszka Boguni, Zbigniewa Hołdy, doktorów: Włodzimierza Wróbla, Janusza Kochanowskiego, Waldemara Rodakiewicza, Janiny Waluk, Janusza Zagórskiego oraz Andrzeja Martuszewicza, płk Ireny Dybalskiej i kpt. Pawła Nasiłowskiego).
3. Stosowanie kar i środków probacyjnych z uwzględnieniem przestrzegania praw człowieka (panel I – „Probacja w polityce karnej” i panel II – „Kuratela i pomoc postpenitencjarna”).
4. Dyskusja nad przyjęciem rekomendacji.

Głównym przedmiotem dyskusji była polityka karna. Stwierdzono, że dotychczasowa polityka, oparta głównie na „represji w postaci kary pozbawienia wolności, wyrażającej się między innymi wysokim wskaźnikiem powrotu do przestępstwa (recydywy)” jest nieskuteczna. Zwracano również uwagę na dramatyczną sytuację w zakładach karnych, gdzie ogromne przełudnienie uniemożliwia działalność resocjalizacyjną. Wskazywano „na pilną potrzebę zmiany polityki karnej w kierunku szerszego stosowania kar nieizolacyjnych oraz środków probacyjnych jako skuteczniejszych, a przy tym tańszych instrumentów przeciwdziałania przestępczości i niwelowania jej skutków”.

Uczestnicy konferencji przygotowali rekomendacje, w których wyrazili liczne uwagi i zalecenia oraz opinie na temat polityki karnej. Oto najważniejsze z nich:

- należy dążyć do zmiany polityki karnej w kierunku oparcia jej na idei sprawiedliwości naprawczej, zgodnie z którą „postępowanie karne

nie koncentruje się na odwecie, lecz zmierza do zadośćuczynienia pokrzywdzonemu i społeczności oraz do poprawy sprawcy”,

- kary nieizolacyjne są najlepszymi środkami dla realizacji idei sprawiedliwości naprawczej; uznano za konieczne, aby sądy „stosując środki probacyjne, w szczególności – warunkowe umorzenie postępowania karnego bądź warunkowo zawieszając wykonanie kary pozbawienia wolności, nakładały na sprawcę przestępstwa obowiązki, których szeroki katalog przewiduje Kodeks karny, oraz aby te obowiązki były egzekwowane”,
- dla należytego egzekwowania orzeczonych przez sąd kar nieizolacyjnych konieczne jest stworzenie zintegrowanego modelu probacji opartego na współdziałaniu sądów, kuratorów sądowych, mediatorów, prokuratury i policji, służb penitencjarnych i socjalnych, terenowych organizacji administracji rządowej i samorządowej, kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji pozarządowych,
- należy utworzyć w resorcie sprawiedliwości centralny urząd ds. probacji, którego zadaniem byłoby koordynowanie i nadzorowanie wykonywania kar nieizolacyjnych oraz środków probacyjnych,
- należy zwiększyć liczbę kuratorów zawodowych i społecznych,
- należy zapewnić powszechną dostępność mediacji w sprawach karnych oraz w sprawach o czyny karalne nieletnich na każdym etapie postępowania, w szczególności w postępowaniu przygotowawczym oraz wyjaśniającym, a także w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności,
- w celu stworzenia odpowiednich warunków dla prowadzenia mediacji należy organizować ośrodki mediacyjne i szkolenia dla mediatorów,
- należy podjąć skuteczne działania zmierzające do rozwiązania problemu znacznej liczby skazanych na krótkoterminowe kary pozbawienia wolności oczekujących na jej wykonanie,
- należy podjąć różne działania informacyjne, mające na celu przełamywanie funkcjonujących stereotypów w społeczeństwie, że „skuteczne zwalczanie przestępczości wymaga zwiększenia represyjności karania, a w szczególności szerokiego stosowania tymczasowego aresztowania i długoterminowych kar bezwzględnego pozbawienia wolności”; należy propagować ideę sprawiedliwości naprawczej i system środków probacyjnych.

Prof.dr hab. Leon Chełmicki-Tyszkiewicz

Krótkie uwagi na temat probacji na podstawie materiałów z poprzedniej konferencji w Popowie w 2003 roku

1. Centralne dla konferencji pojęcie „probacji” jest w naszej nauce wieloznaczne. Miesza się tutaj dwa pojęcia: „dozór kuratora” i „środki związane z poddaniem sprawcy próbie”, którymi są warunkowe umorzenie postępowania, warunkowe zawieszenie wykonania kar i warunkowe przedterminowe zwolnienie. Probacja właściwie pojęta to tylko „dozór kuratora”. Jeżeli wymienionym środkom nie towarzyszy dozór kuratora, a tak jest najczęściej, nie można ich nazywać probacją. Przy warunkowym umorzeniu postępowania dozór kuratora jest orzekany bardzo rzadko, przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary orzekany jest znacznie częściej, ale – jak dotąd – nie przekracza się około 1/3 wszystkich zawieszeń, jedynie przy warunkowym zwolnieniu dozór kuratora jest orzekany bardzo często (około 90%). Wskazane wyżej rozróżnienie jest ważne z tego powodu, że dozór kuratora powinien być stosowany częściej i poziom sprawowania kurateli podnoszony na wyższy poziom, natomiast są poważne i zasadne wątpliwości, czy zwłaszcza warunkowe zawieszenie kary nie jest stosowane zbyt często, bowiem jest to rezygnacja z kary, na którą sprawca przestępstwa nie zawsze zasługuje.

2. Radziłbym unikać skrótu myślowego „sprawiedliwość naprawcza”, bo kryją się w nim nie zawsze jasne i w części mocno kontrowersyjne treści. Lepiej mówić o związanych z tą nazwą konkretach, takie jak naprawienie szkody czy zadośćuczynienie oraz mediacja.

Prof.dr hab. Leon Chełmicki-Tyszkiewicz – Katedra Prawa Karnego i Kryminologii,
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

Dr Jan Malec

Tezy na konferencję
„Polski system probacji
– stan i kierunki rozwoju w kontekście
standardów europejskich”

- 1/ Kara pozbawienia wolności jest dolegliwością doznawaną przez sprawcę w następstwie popełnienia przezeń przestępstwa. Im poważniejsze przestępstwo, tym wyższa kara. Wskazuje to bezspornie, że wskazana kara stanowi proporcjonalny do przestępstwa akt odwetu, zemsty.
- 2/ Taka odwetowa reakcja w stosunku do przestępcy ukształtowała się w następstwie stresu wywoływanego przez przestępstwo. Z czasem uznano, że w ten sposób odpłaca się abstrakcyjnej sprawiedliwości. Późniejsi myśliciele nadawali tej tezie różną postać. Na poparcie swoich koncepcji nie mieli jednak niczego poza własnymi przemyśleniami. Była to więc metafizyczna, abstrakcyjna racjonalizacja karania, nie do przyjęcia w kategoriach myślenia opartego o realia.
- 3/ Obok metafizycznej wykształciła się racjonalizacja utylitarna. Założono, że dolegliwość doznawana przez sprawcę, sama przez się, ma kilka atrybutów. Powoduje więc: odstraszenie sprawcy od popełniania dalszych przestępstw, wychowuje go i izoluje, paraliżując w ten sposób jego przestępną aktywność. Oddziałuje także na społeczeństwo, bo odstrasza potencjalnych przestępców, propaguje postawy poszanowania prawa oraz zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości. Racjonalizacja utylitarna, w przeciwieństwie do metafizycznej, poddaje się badaniu empirycznemu. Przeprowadzono ogromną liczbę takich badań.
- 4/ Badania nad wytwarzaniem się, pod wpływem kary pozbawienia wolności, lęku przed popełnianiem dalszych przestępstw nie dają jednoznacznych wyników. Można na ich podstawie wnioskować, że w niektórych przypadkach taki lęk występuje i działa powściągająco.

Dr Jan Malec – Fundacja Pomocy Ofiarom Przestępstw.

Niepodobna jednak określić tego liczbowo. Równocześnie bezsporne jest, że lęk maleje wraz z upływem czasu. Nadto, poważny udział w przestępczości mają psychopaci, a tych z reguły cechuje deficyt lęku.

- 5/ Głównym czynnikiem sprawczym przestępczości umyślnej są internalizowane przez sprawców wadliwe normy moralne. Resocjalizacja polega na odstępowaniu od takich norm. Aby do niej dochodziło, musi nastąpić zmiana w połączeniach komórek mózgowych, a więc ukształtowanie się nowego stereotypu dynamicznego. Stereotyp natomiast niełatwo poddaje się modyfikacji. W żadnym wypadku nie wystarczy sama perswazja. Sprawca, na podstawie oceny rzeczywistości, musi dojść do przekonania, że uczciwe życie się opłaca. W więzieniu w zasadzie nie ma warunków do należytego przebiegu takiego procesu. Skazany jest zwykle w stanie stresu wywołanego frustracją i deprywacją wielu podstawowych potrzeb. Równocześnie podlega silnym wpływom podkultury więziennej, która lansuje przestępne wzorce postępowania i podsuwa różne formy usprawiedliwiania się. Te i podobne czynniki powodują, że w więzieniu przewagę mają wpływy demoralizujące.
- 6/ Izolacja uniemożliwia skazanym popełnianie przestępstw, ale nie w pełnym zakresie. W więzieniu bowiem także dochodzi do popełniania wielu przestępstw, zwłaszcza takich jak: znęcanie się, wymuszanie, kradzież, pobicie, handel narkotykami, zgwałcenie homoseksualne i in. Zdarzają się nawet zabójstwa. Wraz z osadzaniem członków zorganizowanych grup przestępnych nasiliły się czyny polegające na dążeniu do wymuszeń przez groźby wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej i ich rodzin. To samo dotyczy korupcji. Notuje się czasem, że przywódcy grup, wykorzystując różne środki łączności, kierują swoimi podwładnymi.
- 7/ Metoda odstraszenia potencjalnych przestępców przez karanie ujętych sprawców /prewencja specjalna negatywna/ w zasadzie nie znajduje potwierdzenia w badaniach empirycznych. Powściągowy lęk wywołuje przede wszystkim obawa wykrycia sprawcy przestępstwa.
- 8/ Nie ma należytych podstaw oczekiwanie, że karanie sprawców przestępstw przyczynia się do propagowania i utrwalania norm prawnych /prewencja ogólna pozytywna/. Przytłaczająca większość przestępstw to czyny stanowiące równocześnie naruszenie elementarnych norm moralnych. Te zaś są powszechnie znane. Dlatego nie należy zakładać, że polityka karna może tu zrobić coś więcej niż rodzina, szkoła, religia, literatura i in.
- 9/ Stres, jako następstwo doznania przestępstwa, jest zjawiskiem ciągle wstępującym. Z tego wynika duży rygoryzm obywateli wobec przestęp-

ców, który jest jeszcze pobudzany przez populistycznych polityków. Sondaże obejmujące osoby pokrzywdzone wykazują jednak, że toruje sobie drogę racjonalne myślenie. Przejawia się to w gotowości znacznej części pokrzywdzonych do zawarcia ugody ze sprawcą. Można zasadnie oczekiwać, że długofalowe wskazywanie społeczeństwu na walory ugody doprowadziłoby do wydatnego złagodzenia rygorystycznych postaw.

- 10/ Kara pozbawienia wolności tylko w bardzo ograniczonym zakresie osiąga cele, które są jej przypisywane. Przynosi natomiast wiele szkód, m.in. utrudnia zadośćuczynienie pokrzywdzonym, bardzo dużo kosztuje, powoduje pogłębienie demoralizacji części skazanych, przyczynia się do rozbicia rodzin itp. Dlatego należy od tej kary sukcesywnie odstępować na rzecz sprawiedliwości naprawczej i środków nieizolacyjnych. W stosunku zaś do szczególnie niebezpiecznych przestępców powinny być przede wszystkim stosowane środki zabezpieczające, analogiczne do przewidzianego w art. 95a Kodeksu karnego środka dotyczącego przestępców seksualnych.

Ppłk mgr Grzegorz Koziara

Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich

Od poprzedniej konferencji zorganizowanej pod patronatem marszałka Senatu w dniach 1 i 2 grudnia 2003 r. „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania” upłynęło 5 lat. W dniu 3 czerwca 2004 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej przyjął uchwałę w sprawie polityki karnej w Polsce (M.P. z dnia 15 czerwca 2004 r.), gdzie w 5 punktach ujęto najważniejsze zagadnienia polityki karnej państwa ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby stworzenia zintegrowanego modelu probacji i niezwłocznego podjęcia działania w tym zakresie. Niestety, miniony okres nie tylko nie przyniósł poprawy, lecz nadal w tej dziedzinie funkcjonowania państwa pogłębia się regres.

Istnieje co prawda kuratela sądowa, nie może ona jednak być traktowana jako właściwa forma probacji, gdyż realizuje ona zadania głównie dla sądu, w tym nadzór nad wyznaczonymi przez sąd przypadkami. Kuratela sądowa powinna być jednak uważana za jeden z czynników do powstania probacji w Polsce.

Wielokrotnie podnoszony był problem przepełnionych zakładów karnych i wynikających z tego konsekwencji dla Służby Więziennej, to jest warunków oraz efektów pracy zatrudnionych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Nadal utrzymuje się przez szereg lat wysoka w stosunku do możliwości liczba osadzonych w izolacji penitencjarnej. Potwierdzają to raporty sporządzone przez Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT). Z utrzymującym się stałym wysokim zagęszczeniem jednostek penitencjarnych nie idzie w parze stosowny wzrost zatrudnienia zarówno propor-

Ppłk mgr Grzegorz Koziara – dyrektor Zakładu Karnego w Nowym Wiśniczu.

cjonalnie w służbach nadzoru ochronnego, jak też głównie w pionie penitencjarnym bezpośrednio realizującym zadania resocjalizacyjne. Podsumowując, można powiedzieć, że sytuacja więziennictwa jest bardzo trudna, populacja osadzonych jest o kilkanaście tysięcy większa niż liczba miejsc zakwaterowania, infrastruktura jest przestarzała, wyeksploatowana i niefunkcjonalna, a środki finansowe przeznaczone na więziennictwo zaspokajają ok. 70% realnych potrzeb.

Niepokój budzi wzrost przestępstw z art. 197–205 kk na kary izolacji penitencjarnej przy braku przygotowania i dostosowania zakładów karnych dla zapewnienia bezpieczeństwa tym skazanym oraz brak oddziałów terapeutycznych dla skazanych z zaburzeniami seksualnymi.

Nadal wymaga rozważenia problem skazywania na karę izolacji penitencjarnej osób za przestępstwa z art. 209 kk przy utrzymującym się braku możliwości zatrudnienia tych skazanych.

W warunkach zakładów karnych typu zamkniętego dla recydywistów penitencjarnych, którzy to osadzeni stwarzają najwięcej problemów po opuszczeniu zakładu karnego służbom pomocy społecznej, sądowym służbom kuratorskim, wydziałom lokalowym urzędów administracji samorządowej i państwowej – brak jest odpowiedniego etatowego zabezpieczenia realizacji pracy resocjalizacyjnej i psychologicznej, a nawet psychiatrycznej. Widoczna jest niechęć wielokrotnych recydywistów penitencjarnych do korzystania z pomocy kuratorów i innych służb socjalnych w okresie przygotowawczym do opuszczenia zakładu karnego i korzystania z art. 164 §1. Zbadania wymaga deklaratywne podawanie miejsca udawania się skazanego po opuszczeniu zakładu karnego, a jego rzeczywisty nierejestrowany pobyt, popełnianie przestępstw jako źródła utrzymania, aż do kolejnego zatrzymania i skazania.

Wzrost przestępczości zorganizowanej, a tym samym wzrost populacji tych osadzonych, wymaga odpowiedniego osadzania, podjęcia stałego wzmożonego nadzoru ochronnego – przy jednoczesnym zagwarantowaniu dostępu do korzystania z ogólnie realizowanych zadań resocjalizacyjnych określonych w kkw – stawia wyzwania dla służby więziennej włącznie z potrzebą zagwarantowania bezpieczeństwa również funkcjonariuszom SW i ich rodzinom. Nie możemy powiedzieć, że sobie nie radzimy z tym problemem, ale w warunkach przepełnionych więzień jest to istotne dla zapewnienia i zagwarantowania bezpieczeństwa.

Dla realizacji zadań w zakresie szeroko rozumianej probacji więziennictwo może wnieść istotny wkład poprzez właściwie realizowaną pracę osobopoznawczą. Jednak przy obecnym przeludnieniu jednostek peniten-

cyjnych i dużych brakach etatowych trudno jest mówić o dobrym rozpoznaniu problemów, ich przyczyn oraz sposobów ich rozwiązania. Czy odpowiednie służby penitencjarne są w stanie poświęcić odpowiednią ilość czasu osadzonemu, tak aby faktycznie prowadzić pracę resocjalizacyjną (udokumentować ją). Tak, aby – jak to jest postulowane – więzienia opuszczali ludzie nie w stanie gorszym niż przyszli pod względem demoralizacji, degeneracji. Wielokrotnie jest wykazany ten problem w badaniach, opracowaniach w porównaniu do sytuacji w tym zakresie w państwach takich jak: Niemcy, Francja, Dania, Holandia, Szwecja.

Dyskutowany i wielokrotnie podnoszony był problem alternatywnych sposobów zapobiegania przestępczości, powrotowi do normalnego życia w społeczeństwie m.in. poprzez elektroniczny monitoring. Wg dotychczasowych dostępnych analiz i badań wynika, iż jest to opłacalny sposób zapobiegania przestępczości i powrotowi do przestępstw. Wprowadzony jest w wielu krajach. Sądzę, że należy wprowadzić ten rodzaj alternatywnego sposobu odbywania kary jak najszybciej, bowiem poniesione koszty zwrócą się wielokrotnie. Wówczas więzienia przestaną być przechowalnią (domem opieki społecznej) dla recydywistów (na koszt podatnika), a pierwszy raz skazani powinni otrzymać szansę poprawy i zadośćuczynienia wyrządzonej szkody lub krzywdy w warunkach wolnościowych, będąc przez wyznaczony czas kary pod nadzorem elektronicznym.

Potrzebny jest stały wzrost wzmocnienia aparatu państwa, jego autorytetu wyrażającego się również poprzez sprawne działanie. Aby zapewnić sprawne działanie, wyeliminować trzeba – co wskazują statystyki – niewłaściwe proporcje poczynając od braku zabezpieczenia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy Policji (dzielnicowi, patrole uliczne i drogowe), sprawności sądów poprzez zwiększenie liczby sędziów, kuratorów sądowych, służby więziennej.

10. Należy rozważyć możliwość utworzenia zupełnie nowej struktury organizacyjnej państwa – Urzędu Probacji, umiejscowionego jako centralny organ władzy wykonawczej.

Bogusław Woźnica

Tezy do konferencji: „Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich”

Od lat sytuacja w polskich więzieniach jest alarmująca. Zakłady karne są przeludnione, a proponowane w Kodeksie karnym wykonawczym oddziaływania w ramach trzech systemów coraz częściej zawężają się do wykonywania kary w systemie zwykłym. Funkcjonariusze SW nie są w stanie objąć oddziaływaniami wszystkich, którym można byłoby pomóc, z prostego powodu – jest ich zbyt mało.

Ergo należałoby jak najszybciej dostosować liczbę osób odbywających kary do możliwości lokalowych i personalnych więziennictwa.

Sposobem na rozwiązanie wymienionego wyżej problemu jest stosowanie przez sądy orzekające mniejszej liczby kar bezwzględnego pozbawienia wolności. Można to uzyskać przez **upowszechnienie w wymiarze sprawiedliwości i społeczeństwie idei sprawiedliwości naprawczej.**

Mediacja jako istotne uzupełnienie systemu rostrzygania sporów w społeczeństwie jest nadal stosowana w niewielkim zakresie, natomiast w zakładach karnych ma zupełnie incydentalny charakter.

Korygowanie m.in. przez mediatora zaburzonej relacji między sprawcą a ofiarą jest niezbędne w procesie powrotu do właściwego funkcjonowania w społeczeństwie.

Kolejnym sposobem na zmniejszenie populacji osadzonych w zakładach karnych może być **podjęcie inicjatyw ustawowych w zakresie udzielania warunkowych zwolnień po upływie 2 części kar krótkoterminowych**, np. na wspólny wniosek kuratora i dyrektora zakładu karnego.

Bogusław Woźnica – dyrektor Zakładu Karnego w Białej Podlaskiej.

Należałoby rozważyć zmiany w przepisach dotyczących tzw. przepustek udzielanych skazanym w kierunku nadania uprawnień dyrektorowi zakładu udzielania zezwoleń, np. do 21 dni jednorazowo w ściśle wyznaczonym celu. Praktyki wielodniowych pielgrzymek skazanych z niepełnosprawnymi dają podstawy, by sądzić, że takie przedsięwzięcia mają sens. System probacji winien być modyfikowany i rozwijany również w więzieniu.

By uniknąć bulwersujących przypadków przestępstw dokonywanych przez więźniów, sąd orzekający winien określić, które kategorie osób pozbawionych wolności i kiedy mogą być objęte systemem oddziaływań poza terenem więzienia.

Wraz ze wzrostem ilości uprawnień dyrektorów zakładów karnych należałoby postulować poprawę jakości nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń. Sądy penitencjarne obciążone ogromną liczbą skarg i spraw o przerwy czy warunkowe zwolnienia (te ostatnie rozpatrywane systematycznie na wnioski skazanych co 3 miesiące) nie są w stanie przyjąć z pomocą administracji więziennej w rozwiązywaniu problemów, jakie niesie ze sobą np. przeludnienie. Potrzebą czasu wydaje się wprowadzenie prokuratora ds. penitencjarnych przy sądzie okręgowym.

Dr Paweł Szczepaniak

Tezy wystąpienia

W nawiązaniu do tematu konferencji, a zwłaszcza prowadzenia obrad i dyskusji z uwzględnieniem i w świetle standardów europejskich nieodzowne jest ustawowe określenie (zdefiniowanie) przez ustawodawcę pojęcia i treści KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI, bowiem obowiązująca kodyfikacja karna nie precyzuje tych kwestii.

Taki stan rzeczy sprawia, że wykonywany jest środek karny, którego merytoryczne i metodyczne treści (praktyka wykonania kary) w znacznej mierze są funkcją aktów wykonawczych rangi podustawowej. Konsekwencją tego stanu rzeczy są m. in.:

1. Znaczna dowolność i/lub arbitralność ograniczania praw i wolności obywateli karnie pozbawionych wolności.
2. Jeśli przyjąć, że wszelkie formy niedobrowolnego ograniczenia lub pozbawienia swobody przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu są dostateczną przesłanką i treścią kary pozbawienia wolności (porównaj Europejskie Reguły Więzienne) – należałoby uwzględnić również przypadki dzieci i młodzieży przebywających np. w zakładach poprawczych, wychowawczych, schroniskach, policyjnych izbach dziecka itp. A przecież te instytucje noszą miano instytucji totalnych.

W tym stanie rzeczy liczba osób poddawanych w naszym kraju treningowi izolacji penitencjarnej (pozbawienia wolności i wszelkich psychospołecznych skutków tegoż) jest znacznie większa niż statystyki wymiaru sprawiedliwości.

Dr Paweł Szczepaniak – Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.

3. Brak klarownego pojęcia i ustawowego usankcjonowania kary pozbawienia wolności utrudnia również zindywidualizowane postępowanie z uwięzionymi. Należy podkreślić, że obowiązujący kkw posługując się w przeważającej mierze formalnymi, a nie materialnymi przesłankami klasyfikacji skazanych – nie sprzyja i nie ułatwia indywidualizacji. Kodeks karny wykonawczy nie stanowi ponadto obligatoryjnych badań osobowości skazanych (a te są nieodzowne do projektowania zindywidualizowanych oddziaływań).

Pojęcie: „badania osobopoznawcze” użyte w kkw ma charakter opisowy i instrumentalny.

Obejmowanie w praktyce niewielkiej części skazanych (wstępnie wyselekcjonowanych) badaniami kończącymi się sformułowaniem indywidualnej diagnozy osobowości i prognozy oddziaływań nie upoważnia do ekstrapolacji wyników na całą populację skazanych.

Obecnie nie jesteśmy w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie, KTO odbywa w Polsce karę pozbawienia wolności (oprócz określenia kwalifikacji prawnej, wieku, płci, itp.).

Prof. zw. dr hab. Andrzej Bałandynowicz

System probacji jako propozycja humanitarnego, sprawiedliwego i efektywnego karania przestępców

Filozofia probacji – ogólna prezentacja zagadnienia

Przestępstwo jako przejaw zachowania dewiacyjnego dotyczącego wolnego społeczeństwa uległo w trakcie długiej ewolucji licznym zmianom. Naukowcy spekulują na temat natury, efektów i sposobu kontrolowania tego antyspołecznego zachowania. Niekończąca się debata na temat środków, jakie może przedsięwziąć społeczeństwo w celu zapobiegania antyspołecznym zachowaniom, pozostaje nierozstrzygnięta. Jednakże ujawniła ona różne aspekty tego skomplikowanego zjawiska społecznego.

Ludzie nie czują się bezpieczni nie tylko z powodu bezsilności prawa, lecz także w nie mniejszym stopniu z powodu przemocy ze strony innych osób. W społeczeństwach prymitywnych wydawała się istnieć wewnątrzplemienna solidarność. Solidarność ta ulegała zakłóceniom w przypadku, gdy jakikolwiek członek społeczności używał przemocy w stosunku do innego jej członka. Istniejące dowody wskazują na to, że odpowiedź społeczności w celu powstrzymania tego dewiacyjnego zachowania była natychmiastowa. Wraz ze wzrostem coraz bardziej złożonych grup społecznych odkrywano nowe sposoby zapobiegania atakom gwałtów. Historia pełna jest przykładów nieludzkiego i brutalnego sposobu traktowania tych, którzy pogwałcili fundamentalne formy współżycia społecznego.

Istnieje duży zasób literatury pozwalający poznać idee związane z przestępczością oraz metody stosowane w celu jej powstrzymania. Cała istniejąca literatura podpisuje się pod stwierdzeniem, że karanie przestępców było szczególną mieszaniną zemsty, fizycznego powstrzymywania oraz krępowania, a także reformowania.

Prof. zw. dr hab. Andrzej Bałandynowicz – Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.

Najwcześniejsze formy kar nakładane przez zorganizowane społeczeństwo na przestępców miały za zadanie eliminację przestępcy oraz jego powstrzymanie, aby więcej nie zagrażał społeczeństwu. Uciekano się głównie do metod wygnania i transportacji.

W dobie racjonalizmu w późnym XVIII i wczesnym XIX wieku struktura wyroków uległa zmianie. Niewielka liczba przestępstw wymagała kar cielesnych, podczas gdy większość przestępców posyłano do więzienia. To przejście od barbarzyńskich metod karania do przewencyjnych (więzienie) zapoczątkowane zostało przez Beccaria i Benthama. W XIX wieku zapoczątkowano programy mające na celu resocjalizację przestępców w więzieniach z poszanowaniem autonomii i godności skazanego oraz z zachowaniem praw osób uwięzionych.

Wraz z postępem nauki i technologii oraz rozwojem industrializacji powstało wiele czynników powodujących dezorganizację społeczeństwa, przyczyniając się tym samym do wzrostu przestępczości. Przeważnie były to drobne przestępstwa, zaś więzienia przepełnione były drobnymi przestępcami, których wyroki były zbyt krótkie, by rozpocząć działalność resocjalizacyjną. Ich krótki pobyt w więzieniach stanowił raczej problem dla zarządzających więzieniami, gdyż klasyfikacja była znacznie utrudniona oraz powstawały nowe grupy przestępców, np. recydywistów.

W późnym okresie XIX wieku nowe kierunki w dziedzinie resocjalizacji zmieniły pojęcia przestępczości i kryminologii. Przestępstwa i wykroczenia popełniane przez osoby uznano za oznakę porażki i dezorganizacji społeczeństwa oraz samego sprawcy. Pozbawienie przestępców kontaktu z instytucjami społecznymi, które mogły być pomocne w doprowadzeniu ich na właściwą drogę uznano za szczególny przejaw takiej porażki, a zatem sposób resocjalizacji postrzegano jako ofertę więzi przestępcy ze społeczeństwem, integracji społecznej, odbudowę więzi rodzinnych, zdobywanie wykształcenia i zatrudnienia, zabezpieczenie na dłuższy okres, znalezienie miejsca pracy dla przestępcy w wolnym społeczeństwie. Działanie takie powinno obejmować nie tylko zmianę przestępcy, na którym ogniskowały się dotychczas wszelkie wysiłki, ale również zmianę całego społeczeństwa i jego instytucji.

Nadając kształt praktyczny przedstawionej filozofii traktowania przestępców, główny nacisk kładzie się obecnie na jak największe wykorzystanie resocjalizacji wspierającej w otwartym społeczeństwie. Dzieje się tak dlatego, że instytucje opiekuńcze praktycznie nie mają dostępu do programów resocjalizacyjnych, profesjonalnej obsługi i publicznego wsparcia.

Dlatego program resocjalizacyjny oparty na społeczeństwie stanowi alternatywę dla programów instytucjonalnych.

Nie ma prostej definicji resocjalizacji opartej na społeczeństwie. Jest to raczej filozoficzne podejście do ludzkiego traktowania sprawców przestępstw, stosunkowo nowe podejście w zakresie organizacji działań.

Resocjalizację opartą na społeczeństwie definiowano jako całość działań opiekuńczych, wychowawczych i terapeutycznych, które zachodzą w społeczeństwie. Definicja ta wydaje się jednak zbyt wąska. Operowanie jedynie programem resocjalizacji w społeczeństwie bez jego znaczącego udziału sprawia, że program ten jest raczej na społeczeństwo zorientowany niż na nim oparty.

Resocjalizacja oparta na społeczeństwie obejmuje każde działanie mające na celu pomoc sprawcy przestępstwa w powrocie na drogę prawa. Definicja ta nie identyfikuje jednak kryteriów i założeń pozwalających rozróżnić programy resocjalizacyjne oparte na społeczeństwie od innego typu programów. Jest zatem równie wąska i równie statyczna jak poprzednia.

Mówiąc szerzej, program resocjalizacji oparty na społeczeństwie jest tym, co wpływa na więzi pomiędzy sprawcą a społecznością lokalną, tj. prawdziwym zaangażowaniem przestępcy w powiązania lokalne, które wytwarzają dobra i usługi wymagane przez tę społeczność. Obejmują one edukację, zatrudnienie, rekreację, działania socjalne i praktyki religijne.

Uznawanie danego programu do kategorii programu resocjalizacyjnego opartego na społeczeństwie tylko dlatego, że zakłada minimalną kontrolę lub dozór, jest błędne. Niewątpliwie, niektóre programy zakładają minimum kontroli czy dozoru (np. biura dla młodzieży, kliniki dla alkoholików lub narkomanów), lecz niektóre instytucje resocjalizujące mają równie mało restrykcyjne programy (urlopy, przepustki do pracy). Dlatego stopień kontroli i dozoru nie pozwala na odpowiednie rozróżnienie pomiędzy programami resocjalizacyjnymi opartymi na społeczeństwie oraz działaniami instytucjonalnymi.

Aby umieścić program w kategorii resocjalizacji opartej na społeczeństwie, ważne wydaje się stwierdzenie o istotnych więziach ze społecznością lokalną. Istota tych więzi zależy od częstotliwości, czasu ich trwania oraz jakości stosunków wśród pracowników, klientów i społeczeństwa. Wszystkie te zmienne stanowią podstawę dywersyfikacji pomiędzy programem opartym na społeczeństwie i innymi programami.

Podsumowując, najbardziej sensowna i wyczerpująca wydaje się definicja Centrum Sprawiedliwości Karnej harwardzkiej Szkoły Prawa: „Im wię-

cej klientów uczestniczących w legalnych działaniach wspierających obejmuje dany program, tym bardziej opiera się on na społeczeństwie”¹.

Programy te obejmują szereg pozawięziennych oddziaływań takich jak udzielanie przepustek do pracy, urlopów, „Halfway Houses” (domy pracy), zwolnienia warunkowe i probacja.

Jednym z najwcześniejszych środków zwalniania więźniów przed zakończeniem wyroku były przepustki do pracy. Mają one swój początek w Rzymie w okresie masowych robót publicznych, do których angażowano więźniów. Nie mieli oni jednak widoków na uwolnienie – ich praca była jedynie inną formą niewolnictwa.

W 1913 r. w Wisconsin zezwolono drobnym przestępcom na kontynuowanie pracy podczas odbywania kary więzienia. W odniesieniu do innych przestępców zasadę tę zaczęto stosować w innych stanach, aż do uchwalenia Aktu Federalnego o Resocjalizacji Więźniów, który ustanowił przepustki do pracy, urlopy i centra resocjalizacji społecznej dla więźniów federalnych.

Przepustka do pracy nie jest substytutem zwolnienia warunkowego, ale daje kuratorom możliwość efektywnego nadzoru przestępcy. Nie jest ona również w żadnym sensie alternatywą dla kary więzienia. Służy raczej sprawdzeniu przestępców oraz ich umiejętności zawodowych, jak również możliwości kontrolowania swojego zachowania w społeczeństwie. Sprawca musi się meldować w instytucji pomimo faktu, że większą część czasu spędza poza nią. Jest to zatem częściowa alternatywa, a nie całkowite uwieszenie.

Inną formę niepełnego uwieszenia stanowią urlopy. Przez wiele lat były one wykorzystywane w sposób nieformalny. Śmierć członka rodziny lub jakakolwiek inna sytuacja kryzysowa stanowiły główne powody zwracania się o udzielenie urlopu. Obecnie środek ten jest używany do różnych celów, włącznie z wizytami w domu podczas wakacji i świąt lub też przed zwolnieniem, tak aby powrót na wolność był procesem stopniowym. Zaletą tego programu jest też edukacja. Główną korzyścią płynącą z urlopów jest zmniejszenie napięcia seksualnego u skazanych umieszczonych w instytucjach zamkniętych.

Powszechnie wiadomo, że nagłe zwolnienie więźnia po długim okresie kary powoduje u niego szok kulturowy. Jest on zatem niezdolny do resocjalizacji. Aby uniknąć takiej kryzysowej sytuacji, przestępcę wprowadza się

¹ Morris N., Tonry M., *Between prison and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, 1990, Oxford University Press, s. 125.

do społeczeństwa stopniowo. Proces ten nosi nazwę stopniowego zwalniania. Ułatwia on zniesienie szoku kulturowego, którego doświadcza zinstytucjonalizowany przestępca. Program ten nie stanowi alternatywy dla uwięzienia i może pomóc w eliminacji destrukcyjnych i wytwarzających uległość efektach uwięzienia.

Halfway House jest tworem długich badań nad znalezieniem alternatywy dla uwięzienia. Jest to miejsce, gdzie przestępca może czerpać korzyści z pracy lub nauki na wolności, rezydując jednocześnie w społeczności. Początkowo Halfway Houses były rezydencjami dla bezdomnych zwalnianych z więzienia. Potem używano ich do różnych celów. W ostatnich latach służyły jako miejsca budowania więzi społecznych lub centra opiekujące się przestępcami przed ich uwolnieniem.

Centra mające za zadanie prowadzić oraz opiekować się przestępcą przed jego zwolnieniem powstały w głównych metropoliach USA w 1961 r. Przestępcy byli odsyłani tam na kilka miesięcy przed zwolnieniem. Personel tych instytucji dobierano na podstawie kierunku resocjalizacji oraz zdolności doradczych. Przestępca może pracować i uczęszczać do szkoły w społeczności bez dozoru lub uczestniczyć w zajęciach prowadzonych przez Halfway Houses.

Słowo „parole” pochodzi z francuskiego i oznacza „daję słowo”. Definicja słownikowa to „słowo honoru”. Po raz pierwszy w kontekście programu resocjalizacyjnego słowo to użyte zostało w 1847 r. przez Samuela G. Howe’a.

Dopiero w 1972 r. Narodowa Rada ds. Resocjalizacji i Zwolnień Warunkowych Administracji w Nowym Orleanie uchwaliła, że definicja zwolnienia warunkowego powinna zawierać dwa elementy: 1) decyzję stosownych władz określającą, jaka część kary może zostać odbyta poza więzieniem oraz 2) status – odbycie kary pozostałego wyroku w społeczeństwie zgodnie z zasadami i regułami określonymi przez Ławę ds. Zwolnień Warunkowych oraz Radę ds. Zwolnień Warunkowych.

Zwolnienie warunkowe jest procedurą, zgodnie z którą osoba uważana za spełniającą warunki zwolnienia warunkowego może zostać zwolniona w stosowanym czasie przez Radę ds. Zwolnień Warunkowych przed odbyciem całego wyroku. Resztę kary może odsłużyć w społeczeństwie pod dozorem kuratora. Jeżeli osoba ta nie wywiąże się z warunków zwolnienia, może wrócić do więzienia.

Rozwój koncepcji zwolnień warunkowych można przypisać różnym środkom takim jak transportacja więźniów, angielski lub irlandzki nakaz opuszczenia kraju oraz pracom reformatoryjnym amerykańskich w XIX w.

Niezależnie u podstaw zwolnienia warunkowego doszukać się można trzech głównych przesłanek, tj.: darowanie części kary, podpisanie przez skazanego kontraktu i nadzór sądowo-kuratorski.

Probacja jako środek resocjalizacji oparty na społeczeństwie bazuje na teorii, że najlepszym sposobem osiągnięcia celu, jakim jest resocjalizacja, jest organizowanie sankcji kryminalnych w społeczeństwie w przypadkach, gdy jest to uzasadnione funkcjami kary. Zakłada się, że dana osoba nauczy się z powodzeniem żyć w społeczeństwie, a nie w sztucznym i oderwanym środowisku, jakim jest instytucja więzienna. Probacja jako środek resocjalizacji opierający się na społeczeństwie, w połączeniu z sensownym zaangażowaniem społecznym, zapewnia wymagane oddziaływanie społeczne, ekonomiczne oraz osobowościowe.

Korzyści płynące z probacji są ogromne. Doprowadziły one Sanforda Batesa, znanego amerykańskiego eksperta prawa karnego, do stwierdzenia, że „probacja może być uważana za inwestycję w ludzkość. Zachęca zamiast przynosić rozgoryczenie. Buduje, a nie degraduje. Jest inwestycją w ochronę społeczeństwa”².

Według Panakala: „Tak jak współczesna medycyna podkreślająca wagę dbania o zdrowie jako sposób zapobiegania chorobom, tak i probacja kładzie nacisk na zapobieganie zachowaniom niezgodnym z prawem poprzez promocję zachowań zgodnych z prawem. Faworyzując resocjalizację zamiast więzienia, probacja chroni społeczeństwo i jednocześnie zapobiega zbrodniom”³.

Tennerbaum słusznie podsumował znaczenie probacji: „Probacja pomaga uniknąć druzgocących efektów na osobowość ludzką, które są często wynikiem uwięzienia. Probacja pozwala zachować osobowość w jej dawnych ramach: nie powoduje nagłych i gwałtownych zmian nawyków, nie niszczy więzi rodzinnych, kontaktów z przyjaciółmi i ekonomicznej niezależności. Pozwala zachować te wszystkie dotychczasowe nawyki, które były dobre, każdy kontakt, zainteresowanie, emocje. Automatycznie wchodzi do gry przyzwyczajenia, które mogą być użyte do zachowania związków ze społeczeństwem w oczekiwanych normach i stają się ważnym czynnikiem umożliwiającym wyprowadzenie danej osoby na dobrą drogę. Przestępstwa, za które została aresztowana, nie są

² *A survey of intermediate sanctions*, US Department of Justice, Washington, DC 1990 Office of Justice Programs, s. 106, National Institute of Corrections.

³ *Prison boot camps: Short-term costs reduced, but long-term impact uncertain*, US General Accounting Office, s. 72, Washington, 1993.

dramatyzowane i nie używa się ich jako powodu do zakłócania rytmu jej życia”⁴.

Oprócz tych korzyści często wspomina się, że wychowanie sprawcy w społeczeństwie tą metodą jest o wiele mniej kosztowne niż utrzymywanie go w więzieniu.

W USA obliczono, że utrzymanie przestępcy w więzieniu kosztuje od 10 do 13 razy więcej niż jego nadzorowanie w społeczeństwie. W innym raporcie ukazano, że probacja kosztuje zwykle od 100 do 300 USD rocznie, a utrzymanie przestępcy w więzieniu waha się od 1000 do 3000 USD rocznie.

Brak społecznej stygmatyzacji oraz minimalne ryzyko recydywizmu uważa się także za zalety probacji.

Termin „probacja” pochodzi od łacińskiego słowa „probare” oznaczającego próbować, testować. Powyższe znaczenie terminu stanowiącego istotę probacji posunęło się daleko do przodu zacierając jego tradycyjne prawnicze znaczenie. Odnośnie do probacji pojawiło się wiele koncepcji.

Probacja jest formą sankcji kryminalnych nałożoną przez sąd na sprawcę, po ogłoszeniu wyroku uznającego go winnym, lecz bez uprzedniego nałożenia na niego kary więzienia.

W Anglii najbardziej zbliżoną definicję zaproponował Komitet Morrisona: „Probacja jest poddaniem sprawcy, który pozostaje na wolności, nadzorowi pracownika społecznego, który jest urzędnikiem sądowym, na czas określony”⁵.

W Ameryce Stowarzyszenie Prawnicze definiuje użycie terminu „probacja” jako wyrok nieobejmujący skazania, który określa warunki i przyznaje sądowi orzekającemu prawo do zmodyfikowania warunków wyroku lub jego ponownego orzeczenia w stosunku do sprawcy, który te warunki pogwałcił.

Departament Spraw Wewnętrznych ONZ w 1951 r. (Probacja i analogiczne środki) zdefiniował probację jako proces resocjalizacji przypisany przez sąd w stosunku do osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa w świetle prawa, podczas którego osoba poddana kurateli żyje w społeczeństwie i reguluje swoje życie zgodnie z warunkami ustanowionymi przez sąd lub inną władzę i pozostaje pod nadzorem kuratora⁶.

⁴ Shaw J., MacKenzie D., *The one-year community supervision performance of drug offenders and Louisiana DOC-identified substance abusers graduating from Shock incarceration*, „Journal of Criminal Justice”, s. 91, 1992, nr 20.

⁵ MacKenzie D., Parent D., *Shock incarceration and prison crowding in Louisiana*, „Journal of Criminal Justice”, s. 191, 1991, nr 19.

⁶ Flowers G., Carr T., Ruback R., *Special Alternative Incarceration evaluation*, Atlanta, s. 101, 1992, Georgia Department of Corrections.

Ze względu na różnorodność ujęć definicyjnych terminu probacja, porządkuję klasyfikację tego terminu ze względu na określone kryteria:

- **formalnoprawne** – według tej definicji probacja jest po prostu wstrzymaniem wykonania wyroku przez sąd. Sprawca pozostaje w społeczeństwie pod dozorem kuratora na czas określony przez sąd. Jeżeli zaangażuje się w cokolwiek, co jest zakazane przez sąd, dozór kuratorski może zostać odwołany i sprawcę skazuje się za popełniony czyn. Taką koncepcję probacji przyjęło środowisko prawnicze,

- **statusu podopiecznego** – w tym kontekście probacja odzwierciedla status przestępcy skazanego na probację. Podczas gdy jego wolność pozostaje częściowo ograniczona, to status pozostaje lepszy niż innych przestępców. Osoby te nie są ani całkowicie wolne, ani uwięzione; mogą pracować, utrzymywać rodzinę, unikać efektów więzienia i naprawić wyrządzone ofiarom szkody,

- **podsystemu wykonawczego w ramach sądownictwa karnego** – probacja w tym kontekście odnosi się do organu administracji lub organizacji, która zajmuje się świadczeniem usług probacyjnych dla młodocianych lub dorosłych sprawców. Obejmuje ona zastosowanie konkretnych środków mających na celu pomoc przestępcy w uniknięciu kłopotów. Podkreśla rolę kuratora w pilnowaniu, nadzorowaniu i resocjalizacji klienta,

- **procesu** – w tej definicji zawiera się zbiór funkcji, działań, usług i postępowanie samego sprawcy. Jest on postrzegany jako zjawisko równoległej działalności sądu, sprawcy i społeczeństwa. Proces obejmuje konieczność regularnego meldowania się skazanego u kuratora, konieczność świadczenia usług, których potrzebuje sprawca w trakcie resocjalizacji oraz doradztwa, a także nadzoru kuratora w celu kontroli przestrzegania warunków probacji.

Podsumowując, probacja może być traktowana jako proces, który daje sędziemu orzekającemu alternatywę prawną, która poprawia status przestępcy w podsystemie sądownictwa karnego.

W sytuacji idealnej probacja mogłaby zostać zorientowana na wszystkie rodzaje przestępstw. W praktyce nie jest to możliwe. Istnieją ograniczenia w stosunku do pewnego rodzaju przestępców, którzy popełniają zwłaszcza zbrodnie lub nie roszą nadziei na poprawę. Zatem probację stosuje się względem tych przestępców, u których istnieje pozytywna szansa na ich resocjalizację.

Ponadto, stosuje się ją zważając na kryterium wieku sprawcy. W przypadku bowiem młodocianych wybiera się środki probacji, ponieważ uwięzienie jest działaniem zbyt restryktywnym. W odniesieniu do mło-

docianych probacja rozwinęła się wraz z rozwojem sądów dla nieletnich w Ameryce i Anglii.

Probacja jest obecnie rodzajem sankcji kryminalnych nakładanych przez sąd na przestępcę po wydaniu wyroku bez uprzedniego orzeczenia kary więzienia. A zatem przestępca może być poddany probacji lub otrzymać wyrok w zawieszeniu.

Różnica pomiędzy zawieszeniem kary a probacją sprowadza się do określania zasad proceduralnych oraz do skutków prawnych ich odwołania. Zawieszenie wykonania kary niesie ze sobą korzyść związaną z tym, że skazany na kuratelę sądową zna alternatywę, jaką jest kara więzienia, co może pomóc w jego resocjalizacji, skłaniając go do wypełnienia warunków okresu próby. W większości państw europejskich postępowanie może zostać umorzone, a przestępca poddany opiece i nadzorowi na odpowiedni okres na zasadzie dobrowolnej probacji lub, w niektórych przypadkach, sąd może orzec wyrok w zawieszeniu. W probacji karą jest częściowe pozbawienie wolności, gdyż przestępca pozostaje pod nadzorem kuratora, który kontroluje przestrzeganie warunków nałożonych przez sąd. Probacja jest rodzajem wyrokowania, który można nałożyć na skazanego za przestępstwo, a któremu pozwala się żyć w społeczeństwie zgodnie z ustaleniami sądu. Musi on przyjąć warunki sądu i zgodzić się na pozostanie pod nadzorem kuratora. Jeżeli wywiąże się z warunków w wyznaczonym okresie, jego status pozycyjny kończy się i zostaje zwolniony spod jurysdykcji sądu.

Jeżeli nie wywiąże się, sąd może zastosować inny rodzaj kary włącznie z umieszczeniem w zakładzie karnym. A zatem w szerszym sensie probacja jest nie tylko sankcją penalną i określoną instytucją prawną, lecz również rozbudowanym systemem świadczeń i usług.

Polityka karania – jej mankamenty

Chcąc poprawić efektywność środków oddziaływania na sprawców czynów inkryminowanych, należy je odpowiednio zróżnicować, nie ograniczając się jedynie do kary pozbawienia wolności czy środków probacyjnych. W chwili obecnej pomiędzy izolacją w więzieniach a zwykłą probacją rozciąga się pusta przestrzeń, która może być wypełniona dolegliwościami karnymi innego typu.

Nie jest odpowiednia ani zbyt liberalizacja, ani nadmierna punitivność środków penalnych. W związku z tym trzeba zmierzać w kierunku

zwiększenia zaufania do zmodyfikowania działań probacyjnych, lżejszych niż kara pozbawienia wolności. Obecnie zbyt wielu skazanych przebywa w zakładach karnych i zbyt mało podlega wpływom innego rodzaju instytucji przymusowej kontroli społecznej. Cechuje nas zbytnia pobłażliwość i przesadna surowość; zbytnia pobłażliwość – w stosunku do osób, które powinny znajdować się pod ściślejszym nadzorem społeczeństwa, a które teraz poddane zostały oddziaływaniu środków probacyjnych, przesadna surowość – wobec osadzonych, którzy nie stanowią poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego.

Jakie są przyczyny braku zadowalających rezultatów, jeśli chodzi o politykę karania? Niektóre z nich tkwią w nastawieniu społeczeństwa do środków represji karnej i w genezie systemu prawa karnego, inne – w niestabilnym rozwoju struktur penitencjarnych i w wielości podmiotów kształtujących sytuację prawną i faktyczną osób ukaranych. Chcąc zdynamizować i usprawnić politykę karania, należy wprowadzić kary pośrednie, znajdujące się pomiędzy karą pozbawienia wolności a zwykłymi środkami probacyjnymi.

Dlaczego używa się pojęcia „kary pośrednie” zamiast wyrażenia „kary alternatywne” albo „sankcje alternatywne”? Określenie „kary alternatywne” wywołuje wrażenie, iż mamy na myśli substytuty kary pozbawienia wolności, co może skutkować przekonaniem, że najbardziej wydajną karą jest kara więzienia. Z drugiej strony, użycie terminu „alternatywne” może stać się swego rodzaju obietnicą zmniejszenia zagęszczenia w jednostkach penitencjarnych, obietnicą – jak na razie – nie do spełnienia.

Można przypuszczać, iż kary typu wysoka grzywna, przymusowa praca społeczna, nadzór rezydencjalny, nakaz leczenia byłyby stosowane, przynajmniej początkowo, wyłącznie w stosunku do osób, które warunkowo zwolniono by z odbycia części kary pozbawienia wolności lub którym warunkowo zawieszono by jej wykonanie.

W celu uzupełnienia brakującego ogniw pomiędzy bezwzględnym pozbawieniem wolności a postępowaniem w warunkach probacji należy zaprojektować i wprowadzić w życie odpowiadający naszym warunkom system kar pośrednich.

Dlaczego kary pośrednie nie mogą być nazywane sankcjami pośrednimi? Otóż w odbiorze społecznym kara utożsamiana jest z pozbawieniem wolności, a sankcje pośrednie kojarzono by z nieco łagodniejszą formą postępowania wobec sprawcy czynu zabronionego przez ustawę karną. Kary pośrednie nie mogą stać się tym samym czymś nadzwyczajnym, mniej dolegliwym. Muszą być równoprawnym elementem istniejącego w naszym kraju systemu środków represji karnej.

Kara powinna być nieuchronna. Przestępcy należy się cierpienie, przymus i ograniczenie swobody. Redukowanie wolności praw może się jednak odbywać nie tylko w warunkach izolacji więziennej, lecz także w ramach niektórych oddziaływań społecznych innego typu.

Nie zmienia to faktu, iż rezultatem każdego przestępstwa winna być dolegliwa sankcja, np. kara pozbawienia wolności albo kara pośrednia. Nie może nią być:

- kara śmierci, która nie zawiera w sobie elementów poprawy sprawcy, lecz jedynie wypełnia funkcję eliminacyjną,
- kara piętnująca, godząca w godność człowieka,
- kara cielesna (np. chłosta), poniżająca nie tyle ofiarę tej kary, ile społeczeństwo, które ją wymierza.

Skromny zestaw środków probacyjnych (warunkowe przedterminowe zwolnienie, warunkowe zawieszenie wykonania kary oraz warunkowe umorzenie postępowania karnego), z jakim mamy do czynienia obecnie w Polsce, nie pozwala skutecznie wyeliminować negatywnych skutków kary pozbawienia wolności i jednocześnie zapobiec powrotności do przestępstwa.

Dla niektórych przestępców już samo oskarżenie lub odnotowanie wyroku w aktach może być wystarczającą karą. Dla innych będzie nią przebieg procesu sądowego i honoraria wypłacane adwokatom. Niepewność i obawa związane z oskarżeniem i skazaniem mogą być tak dolegliwe, że często orzekanie kary pozbawienia wolności (bez zawieszania jej wykonania) staje się obciążeniem niezbyt właściwym.

Jak odróżnić prawidłowo ukształtowaną i orzeczoną karę pośrednią od zwykłej probacji? Czasem bywa to bardzo trudne. Odróżnienie jest jednak możliwe. Otóż, areszt domowy możemy potraktować i jako jeden z warunków probacji, i jako karę umieszczenia w odosobnieniu, ustanowioną przez instytucję mającą do tego prawo. Do kar pośrednich zaliczamy tzw. intensywną probację, kary pieniężne, przymusowe prace społeczne i inne kary, będące w istocie sposobami ściślejszej kontroli postępowania osób skazanych w warunkach ograniczonej wolności.

„Intensywna probacja” jest pojęciem na tyle ogólnym, że obejmuje ono swym zakresem przedmiotowym zestaw restrykcji ograniczających swobodę życia w danej społeczności i różnorodność programów zaprojektowanych w celu zapobieżenia recydywie. Poddanie przestępcy konkretnemu programowi probacyjnemu stanowi jedyną w swym rodzaju karę, umożliwiającą dokładne zbadanie i przynajmniej częściowe wyeliminowanie czynników patologicznych, mających większy lub mniejszy wpływ na popełnienie czynu zabronionego. Chodzi tu m.in. o programy walki z narko-

tykami, alkoholem i chorobami umysłowymi. Intensywna probacja to areszt domowy (rezydencjalny), wzmocniony w niektórych przypadkach monitorowaniem elektronicznym. To sprawia, że nadzór nad skazanym staje się bardziej efektywny, a kontrola przestępczości – coraz skuteczniejsza.

Innymi karami pośrednimi są: kara pieniężna (grzywna samoistna), w Polsce niedoceniana ze względu na mierne możliwości w zakresie jej egzekwowania i nieegalitarny charakter, oraz przymusowa praca społeczna, kara na wskroś wychowawcza, pomagająca przywrócić przestępcę społeczeństwu.

Kary pośrednie nie powinny funkcjonować w izolacji jedna od drugiej. Grzywnę można np. połączyć z aresztem domowym lub przymusową pracą społeczną i dodać do tego nadzór elektroniczny. Jeżeli jednak okaże się to niewystarczające, powinno się powyższy zestaw kar „wspomóc” krótkim pobytem w instytucji zamkniętej.

Jaki system kar pośrednich należy zaprojektować i wprowadzać w życie, ażeby uniknąć zarzutu uprzywilejowania pewnych grup przestępców, dzielenia ludzi na „gorszych” i „lepszyc” (ci „gorsi” pójdą do więzienia, wobec „lepszyc” będą stosowane kary pośrednie)? W jaki sposób dokonywać kontroli wyroków sądowych pod względem ich słuszności w celu zminimalizowania niewspółmierności kary do winy? W przyszłości nie unikniemy odpowiedzi na tak postawione pytania. Może już dziś należałoby ich udzielić.

Skazanym na karę grzywny samoistnej można by zaaplikować i inne dolegliwości:

- nakaz wynagrodzenia szkód poniesionych przez ofiarę przestępstwa,
- pełne pokrycie kosztów sądowych,
- areszt domowy połączony z monitorowaniem elektronicznym, opłacanym przez przestępcę.

W stosunku do niektórych kategorii osób naruszających prawo wystarczająca mogłaby się okazać intensywna probacja, na którą składałaby się:

- dokładny i regularny nadzór sprawowany przez kuratora sądowego bądź przeszkolonego w tym celu policjanta,
- czasowy pobyt w ośrodku rehabilitacyjnym (np. odwykowym),
- zobowiązanie do odpracowania na cele społeczne określonej liczby godzin.

Wszystkie elementy kar pośrednich muszą być jednak skrupulatnie egzekwowane. Orzekając w wyroku karę pośrednią, przysłużymy się i społeczeństwu, i ofierze przestępstwa oraz samemu przestępcy. Jest to bardziej ekonomiczny sposób zadośćuczynienia za wyrządzone zło niż kara pozbawienia wolności.

Zaaprobowanie tak rozbudowanego katalogu kar może być nieco skomplikowane na poziomie wyrokowania sądowego. Związane z nim oczekiwania dotyczą jednak kary współmiernej do zagrożenia, jakie przestępca stworzył społeczeństwu oraz do właściwości warunków osobistych sprawcy. Rozsądna represja karna powinna przyczynić się do ograniczenia negatywnego zjawiska, jakim jest powrotność do przestępstwa, i do większej elastyczności w ferowaniu orzeczeń.

Kary pośrednie należy zintegrować z istniejącym wszechstronnym systemem środków penalnych. Efektywnie polityka karna może być prowadzona tylko wtedy, gdy suma kar zostanie wzbogacona o dolegliwości przystosowane do różnych typów przestępstw oraz do różnych kategorii przestępców, pod warunkiem, że będą to sankcje proste w egzekwowaniu.

Obecnie w teorii i praktyce podnosi się zagadnienie znacznego przeludnienia panującego w zakładach karnych i aresztach śledczych, a także nieskuteczności warunkowego przedterminowego zwolnienia i warunkowego zawieszenia wykonania kary jako podstawowych środków probacyjnych. To powoduje konieczność odejścia zarówno od preferencji przyznawanych karze pozbawienia wolności jako karze zasadniczej, jak i od częstych decyzji stosowania nazbyt łagodnych środków w warunkach probacji. Sprzyja to większemu zainteresowaniu formą łączącą dolegliwą represję z nadzorowanym pobytem na wolności, jaką są niewątpliwie kary pośrednie.

Jak na razie, w naszym kraju nie udało się zinstytucjonalizować systemu kar znajdujących się pomiędzy karą pozbawienia wolności a zwykłą probacją. Kara ograniczenia wolności, będąca karą zasadniczą, ostatnio dość rzadko bywa stosowana. Ponadto daje ona zbyt mało możliwych wariantów rozwiązań. Prawdopodobna w przyszłości selekcja pomiędzy słusznie skazanymi na karę pozbawienia wolności a tymi, wobec których orzeczono karę pośrednią, nie może się opierać wyłącznie na kryteriach wagi popełnionego przestępstwa i częstotliwości występowania określonego rodzaju czynu zabronionego na danym obszarze. Podobne kryteria nie powinny również decydować o wyborze między środkami probacyjnymi a karami pośrednimi.

Kary pośrednie

Wprowadzenie kar pośrednich do systemu kar zasadniczych wiąże się z koniecznością przełamania pewnego stylu rozumowania polegającego na tym, że przestępstwa o jednakowej wadze i osoby o podobnej karierze kry-

minalnej powinny być traktowane tak samo. Jest to nietrafne rozumienie zasady zasłużonej kary. Nowoczesny system środków penalnych daje możliwość wymierzania różnych kar w podobnych przypadkach, niektórych skazanych odsyłając do zamkniętych instytucji penitencjarnych, innych represjonując na wolności.

Co należy zrobić, aby kary pośrednie spełniały swoją rolę?

Po pierwsze, muszą być one stosowane masowo, co pozwoliłoby zlikwidować przeludnienie więzień i doprowadziłoby do stopniowej marginalizacji instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia i wyroków z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności.

Po drugie, muszą być stanowczo egzekwowane. Ulgi i odroczenia w ich wykonywaniu byłyby stosowane wyjątkowo.

Po trzecie, niewywiązywanie się osoby, wobec której orzeczono karę pośrednią, z ciążących na niej obowiązków powinno skutkować zaostreżeniem represji ustanowionych pierwotnie, odpowiednio do winy sprawcy.

Po czwarte, grzywna jako kara pośrednia powinna być rozpatrywana albo jako oddzielna kara, albo jako część określonego zespołu sankcji. Dopiero po rozstrzygnięciu tej kwestii należy ustalić wysokość kary pieniężnej i jej płatność ewentualnie rozłożyć na raty. Wysokość grzywny musi być dostosowana do możliwości finansowych przestępcy. Terminy płatności powinny być ściśle przestrzegane. Najwięcej innowacji wymaga jednak sposób szacowania i tryb egzekucji należności pieniężnych. W chwili obecnej grzywny są zbyt niskie, nie korelują ze zdolnościami płatniczymi skazanych, egzekwowane są z trudem.

Po piąte, przymusową pracę społeczną można wykorzystać albo jako pojedynczą dolegliwość, albo jako część zestawu kar. Środek ten może być orzekany zarówno w stosunku do skazanych o niskim cenzusie majątkowym, jak i osób zamożniejszych. Jego zaadaptowanie może przynieść pozytywne efekty pod warunkiem, że wykonawstwo będzie rzetelnie nadzorowane.

Po szóste, chcąc uzyskać znacznie większą kontrolę nad zachowaniem skazanych w społeczeństwie; aby umożliwić im powrót do normalnego życia, wolnego od zjawisk patologicznych, należy zastosować intensywną probację, która może w sobie łączyć areszt domowy np. z przymusowym leczeniem i nadzorem elektronicznym, którego koszt częściowo lub w pełni pokryje przestępca.

Po siódme, przed wprowadzeniem nowego systemu kar pośrednich sądownictwo powinno poddać się wpływow określonych dyrektyw interpretacyjnych nowoczesnej polityki orzeczniczej:

- a) istnieje cała gama przypadków, w których kary pozbawienia wolności i pośrednie byłyby możliwe do zastosowania w równym stopniu (tak samo, jeśli chodzi o środki probacyjne i kary pośrednie),
- b) należy zebrać pełny zestaw informacji o samym przestępcy, o jego właściwościach osobistych, możliwościach finansowych, stosunkach rodzinnych itp., ażeby móc zdecydować o odpowiedniej grzywnie, przymusowej pracy społecznej, leczeniu odwykowym, nadzorze rezydencjalnym lub monitorowaniu za pomocą urządzeń elektronicznych, albo o wymierzeniu w jednym wyroku kary pozbawienia wolności i kary pośredniej, z tym że kary te nie mogłyby być wykonywane jednocześnie,
- c) gdyby skazany na karę pośrednią nie realizował ciężących na nim zobowiązań, sędzia powinien odpowiednio zaostrzyć sankcje, a nawet zastąpić ją karą pozbawienia wolności.

Po ósme, skuteczność oddziaływania kar pośrednich powinna być oceniona bardzo krytycznie, tak aby nie popaść w zbytnią euforię w traktowaniu tych środków jako jedynie słusznych instrumentów represji karnej.

Na przykład w 1999 r. w naszym kraju skazano na karę pozbawienia wolności 211 941 osób, z czego 128 561 osób – na karę z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Można się zastanawiać, jak wiele z tych osób mogłoby być poddane karom pośrednim. Należy przypuszczać, iż byłaby to liczba ogromna.

Czy wszyscy pozbawieni wolności rzeczywiście powinni być poddani zastosowaniu tejże sankcji? Próbą odpowiedzi na to pytanie może być zdefiniowanie kryteriów usprawiedliwiających orzekanie kary izolacji od społeczeństwa.

Skazanie na pobyt w zakładzie karnym ma sens jedynie wtedy, gdy zostaną spełnione poniższe warunki:

- jakakolwiek łagodniejsza kara nie byłaby współmierna do wagi popełnionego przestępstwa (przestępstw),
- izolacja od społeczeństwa zapobiegałaby kolejnym naruszeniom prawa,
- wcześniej stosowane, łżejsze dolegliwości nie spełniły swych celów.

A zatem, wymierzanie kary pozbawienia wolności należy ograniczyć do przypadków, kiedy popełniono ciężką zbrodnię, kiedy trzeba powstrzymać przestępcę od dokonania kolejnych przestępstw i kiedy inne sankcje okazały się niewystarczające.

Stosując tylko te kryteria można stwierdzić, iż jest wielu skazanych, którzy w zakładach karnych być nie powinni. Są to ludzie popełniający niezbyt ciężkie przestępstwa i mający dość krótką przeszłość przestępczą, którzy

nie zasługują na odseparowanie od rodziny i bliskich im osób. Jak dużą stanowią grupę, trudno oszacować.

W praktyce dominuje jeden powód, który preferuje karę pozbawienia wolności. Wydający wyrok sędzia może nawet zachowywać sceptycyzm co do możliwości resocjalizacyjnych tej kary i odstraszenia potencjalnych przestępców, jednak jednego jest pewien: przebywając w jednostce penitencjarnej skazany z pewnością nie popełni żadnego przestępstwa, chyba że będzie na przepustce. Uniemożliwienie popełniania dalszych przestępstw odgrywa coraz większą rolę przy ferowaniu wyroków i może być w części wytłumaczeniem obecnego przepełnienia zakładów karnych.

Promowanie funkcji zapobiegawczej kary pozbawienia wolności jest w znacznej mierze zabiegiem populistycznym, gdyż sądy po pewnym czasie korzystają jednak z instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia. Do zwolnienia teoretycznie wybiera się osadzonych stwarzających możliwie najmniejsze ryzyko popełnienia przestępstwa w przyszłości, a przynajmniej w okresie próby. W praktyce działa tu pewien automatyzm – zwolnienie następuje po odbyciu określonej części kary.

W jednostkach penitencjarnych znajduje się wiele osób, w stosunku do których istnieje znikome prawdopodobieństwo naruszenia prawa w przyszłości i których jedyną szansą jest warunkowe przedterminowe zwolnienie. Nie muszą oni przebywać w całkowitej izolacji od społeczeństwa, któremu już nie zagrażają, a któremu mogą się jeszcze przydać. Z tej grupy wielu nigdy nie trafiłoby do zakładu karnego, gdyby istniał dostatecznie rozbudowany system środków karania.

Z drugiej strony, wielu skazanych, którym warunkowo zawieszono wykonanie kary pozbawienia wolności albo których warunkowo przedterminowo zwolniono, w okresie próby powinno zostać poddanych ściślejszemu nadzorowi niż ma to miejsce obecnie. Niektórym należałoby, zamiast warunkowo zawieszać wykonanie kary izolacyjnej, obligatoryjnie wymierzyć wysoką karę grzywny. Innych można wykorzystać na przykład przy pracach na rzecz ochrony środowiska. Obecnie środki probacyjne przewidziane w Kodeksie karnym są niewystarczającą szansą umożliwiającą powrót przestępcy do normalnego życia – ze względu na swą łagodność. Naruszanie warunków okresów próby często opłaca się, gdyż ich przestrzeganie nie jest należycie nadzorowane.

Reasumując, polski system karny został zanadto spolaryzowany. Rodzaj orzeczonej kary często nie odpowiada wadze popełnionego przestępstwa i stopniowi, w jakim skazany może zagrozić społeczeństwu w przyszłości.

Pomiędzy karą pozbawienia wolności a środkami probacyjnymi istnieje niemal próżnia, której nie jest w stanie wypełnić kara ograniczenia wolności. Wszechstronny system represji karnej powinien zostać uzupełniony o zestaw kar pośrednich, który w znacznej mierze pozwoliłby wyeliminować karę więzienia oraz środki probacyjne w stosunku do określonych kategorii przestępców.

W okresie transformacji ustrojowej jesteśmy szczególnie narażeni na epidemię przestępstw tzw. białych kołnierzyków i na przestępczość zorganizowaną. Aby zapobiec tym niepożądanym zjawiskom społecznym, zaostrzamy odpowiedzialność karną, najczęściej poprzez podniesienie granic zagrożenia dla kary pozbawienia wolności, w odniesieniu do konkretnych typów przestępstw. Nie wykorzystujemy przy tym możliwości, jakie daje nam na przykład kara grzywny. Niektóre państwa, w tym kraje skandynawskie, traktują grzywnę jako główną karę w systemie środków karnych. Jej wysokość zależy od stopnia zamożności i możliwości zarobkowych skazanego. Jest to represja, która skutecznie odstrasza potencjalnych przestępców. Dzieje się tak dlatego, iż kara ta w znacznym stopniu narusza pozycję ekonomiczną sprawców. W Polsce zazwyczaj jest ona tylko dodatkiem do kary pozbawienia wolności.

Obecnie w Polsce wprowadzono karę grzywny obliczaną według ilości i wysokości stawek dziennych. I tak minimalna wysokość stawki wynosi 10 zł, a maksymalna 2 tys. zł; zaś liczba stawek minimalnie 10, a maksymalnie 360. Według tych zasad minimalna grzywna wynosić może 100 zł, a maksymalna 720 tys. zł. Ponadto przy orzekaniu kary grzywny nadzwyczajnie obojętnej wprowadza się możliwość podniesienia maksymalnej liczby stawek do 540, co stanowi faktyczny wymiar kary grzywny w wysokości 1 miliona 80 tys. zł.

Natomiast drugie obojętzenie w zakresie wymiaru kary grzywny dotyczy niektórych przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu (art. 296 § 3 kk – nadużycie zaufania i wyrządzenie szkody w wielkich rozmiarach; art. 297 § 1 kk – wyłudzenie kredytu i art. 299 kk – pranie brudnych pieniędzy), gdzie liczba stawek dziennych podniesiona została do 2000 – odnosi się to wyłącznie do grzywny orzekanej obok kary pozbawienia wolności i wynosi ogółem 4 miliony zł (Kodeks karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553).

Należy podkreślić, iż w prawie karno-skarbowym wprowadzono także zasadę orzekania kary grzywny według zasady liczby i wysokości stawek (art. 22 k k s), gdzie określono minimalną liczbę 10, a maksymalną 720 (Kodeks karno-skarbowy, Dz. U. 1999, nr 83, poz. 930).

Grzywny są niedoceniane jako instrument karny przeciwko poważniejszym przestępstwom. Kary pieniężne dostrzega się jako nieskuteczne

w stosunku do osób o wysokim cenzusie majątkowym i nie stosowane w stosunku do jednostek spauperyzowanych, zapominając, iż wszystkiemu winna jest egzekucja, którą kiedyś będzie można przecież usprawiedliwić.

Kara grzywny, będąca podstawową represją w systemie środków penalnych, powinna w swej wysokości odpowiadać wadze popełnionego przestępstwa i wydolności finansowej skazanego. Efekt w postaci zwiększonej ściągalności należności pieniężnych może być osiągnięty bardzo tanim kosztem, jeżeli do systemu organów egzekucyjnych włączymy samorząd terytorialny i komercyjne instrumenty finansowe (np. banki). Niedoinwestowane i przeciążone pracą sądy nie są dobrymi egzekutorami. W tym tkwi właśnie niewiara w skuteczność kary grzywny jako zasadniczej reakcji na poważne naruszenia prawa.

Zgadzam się, iż grzywna nie jest odpowiednią karą dla przestępców o bardzo niskich dochodach. Orzekana wobec ludzi pozbawionych majątku i środków do życia, faktycznie staje się karą pozbawienia wolności (kara zastępcza). Czy rzeczywiście wszyscy spauperyzowani sprawcy powinni trafić do więzienia? Czy nie warto im dać szansy rehabilitacji w warunkach wolności? Taką możliwość daje przymusowa praca społeczna, która pozwala na naprawienie wyrządzonych szkód lub przysłużenie się w jakiś inny sposób dobru wspólnemu. Odczuwamy regres w budownictwie mieszkaniowym, jest wiele do zrobienia w dziedzinie ochrony środowiska i w infrastrukturze komunalnej, czy w związku z tym nie należałoby skorzystać z umiejętności i pracy niektórych skazanych i z pożytkiem dla nich samych (nie byłiby pozbawieni wolności, otrzymaliby całodzienne wyżywienie, mogliby mieszkać w internatach), dla całej gminy (pozyskanie taniej siły roboczej) i dla budżetu państwa (uzyskanie oszczędności budżetowych)? W przypadku niewypełniania przez nich należycie obowiązków pracowniczych karę przymusowej pracy społecznej zamieniano by na karę więzienia.

Kary pośrednie obejmują także inne działania społecznie aprobowane, m.in. intensywną probację wykonywaną w różnego rodzaju ośrodkach przystosowawczych, zakładach odwykowych, a nawet w miejscach stałego zamieszkania sprawców (areszt domowy), w tych ostatnich – wsparte najczęściej elektronicznym lub telefonicznym monitoringiem.

Musimy sobie uświadomić, iż wielu przestępców wymaga ściślejszego nadzoru niż ma to miejsce przy zwykłej probacji, jednak nie na tyle intensywnego, aby realizować go w warunkach pobytu w jednostce penitencjarnej. Kary pośrednie wydają się więc niezbędnym ogniwem w ewolucji systemu środków represji karnej.

Rozbudowany system odpowiedzialności karnej

Na uruchomienie eksperymentalnego programu kar pośrednich fundusze na pewno się znajdą. Nowe inicjatywy zawsze spotykają się z żywym zainteresowaniem. Wczesny entuzjazm szybko jednak wygasa, gdy dochodzi do porównań z alternatywnymi rozwiązaniami obecnego systemu. Czy z karami pośrednimi stanie się podobnie? Czy wciąż będziemy się satysfakcjonować rezultatami w postaci ogromnej liczby projektów, które nigdy nie zostaną zrealizowane? Trudno powiedzieć. A zatem, niech o wszystkim zdecyduje skuteczność. Przekonajmy się, czy nowy zestaw sankcji nie wyeliminuje z więzień mniej groźnych przestępców, dając im szansę zrehabilitowania się na wolności. Nie chcę, aby entuzjazm reformatorów znowu się rozproszył i zwyciężyła biurokratyczna inercja.

Należy podjąć ryzyko, pokonać trudności organizacyjne, polityczne i finansowe, jeżeli chcemy, aby nowe pomysły zostały zinstytucjonalizowane i spodziewane korzyści osiągnięte. Muszą znaleźć się środki na wdrożenie w życie systemu kar pośrednich. Inaczej przy natężeniu zjawiska przestępczości przedłudnienie jednostek penitencjarnych stanie się czymś normalnym.

Jeżeli w pewnym momencie nakłady na rozwój kar pośrednich zostaną ograniczone, może dojść do sytuacji, jaka miała miejsce w latach sześćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych. Doprowadzono tam, jak się wydawało, do przełomu w leczeniu umysłowo chorych. Dużą popularnością cieszyły się wtedy leki antypsychotyczne i powstał nawet ruch społeczny, którego zwolennicy głosili hasła przywrócenia psychicznie chorych społeczeństwu. Wierzono, że chorzy ci mogą wykonywać pracę grupową (będąc oczywiście pod ścisłym nadzorem), że mogą być leczeni w klinikach, w których składałoby okresowe wizyty i że mogą mieszkać na wolności w specjalnie przystosowanych obiektach. Niestety, leki antypsychotyczne okazały się zbyt drogie, a miejsca terapii zajęciowej, specjalistyczne kliniki i domy dla osób dotkniętych chorobą umysłową nigdy nie pojawiły się w odpowiedniej liczbie. Opróżniono szpitale, nie oferując nic w zamian. Podobnie może być z karami pośrednimi. Wprowadzenie ich do katalogu kar zasadniczych wymaga bowiem zmian systemowych, a nie półśrodków w postaci szczupłych nakładów na prace projektowe i eksperymenty oraz uczynienie z kar pośrednich uzupełnienia już istniejącego systemu kar.

System o zróżnicowanej skali represji, od środków probacyjnych poprzez kary „średniej mocy” aż do kary pozbawienia wolności, będzie tańszy od tego, w którym kara więzienia jest dolegliwością dominującą, pod jednym wszakże warunkiem: musi upłynąć stosowny okres od momentu

wdrożenia reformy. Duży nakład pracy i środków nie przyniesie natychmiastowych efektów.

Urzędników nadzorujących wykonywanie kar pośrednich na początku będzie niewielu, co oznacza, że i niewielu skazanych będzie mogło być poddanych oddziaływaniu tych kar. Ruch „alternatyw dla kary pozbawienia wolności” rozwinął się pod niewłaściwym hasłem: natychmiastowych oszczędności. Zapomniano, że budżet więziennictwa radykalnie zmniejsza się tylko wtedy, gdy ubywa osadzonych i to w takiej liczbie, iż należy zamknąć jakiś zakład karny lub przynajmniej jeden z jego oddziałów.

Jest jeszcze jeden aspekt, na który trzeba zwrócić szczególną uwagę: kara pośrednia musi być bardzo rygorystycznie wykonywana. Przestępca – narkoman, który przerywa program leczenia odwykowego, powinien wiedzieć, że czeka na niego kara znacznie surowsza od tej orzeczonej pierwotnie, tzn. pobyt w jednostce penitencjarnej.

Jeżeli orzeczono karę pieniężną, adekwatną do warunków osobistych możliwości finansowych skazanego, i jeżeli został wyznaczony termin jej uiszczenia, najważniejszą sprawą staje się prosty i sprawny mechanizm egzekucyjny. Wydaje się niezbędne uświadomienie sobie tych realiów, gdyż liczba grzywnien, których nie udało się ściągnąć, jest znaczna.

Aby cele postawione przed karami pośrednimi zostały osiągnięte, należy konsekwentnie działać w kierunku wykwalifikowania odpowiednich kadr i większej skuteczności aparatu wykonawczego.

W ciągu najbliższych lat, mam nadzieję, zostanie zachwiana pozycja kary pozbawienia wolności jako kary dominującej. Powstanie system, który będzie zapewniał możliwość wyboru jednego lub kilku środków karnych (bez podziału na „lepsze” i „gorsze”) dla określonych grup przestępców. Środki probacyjne powinny być uzupełnione karami pośrednimi zakładając, że środkami probacyjnymi pozostaną tylko warunkowe przedterminowe zwolnienie, warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności oraz warunkowe umorzenie postępowania karnego. Stwarzając całą gamę kar, umożliwiamy, nawet w trakcie wykonywania jednej z nich, zamianę pierwotnie orzeczonej sankcji (na inne), jeżeli będą za tym przemawiały jakieś ważne względy. Oceny ważności powodów zastąpienia określonej represji inną (innymi) powinien dokonywać sąd po wysłuchaniu opinii organów postępowania wykonawczego.

Te rozważania teoretyczne mogą wydawać się zbyt idealistyczne, ale są one przedłużeniem osiągnięć nauki prawa karnego w zakresie jak najpełniejszego urzeczywistnienia w trakcie wykonywania kar zasady huma-

nitaryzmu. Ich wprowadzenie w życie wymaga poczynienia radykalnych reform w sferze wydawania wyroków.

Nie może być tak, że sędzia wydający wyrok staje faktycznie przed wyborem – kara pozbawienia wolności (lub kara grzywny) albo warunkowe zawieszenie jej wykonania; coś albo nic. W ten sposób kierujemy do zakładów karnych drobnych przestępców, ludzi nieprzystosowanych społecznie, bardzo często jednostki uchylające się od alimentacji. Jediną dla nich szansą jest warunkowe przedterminowe zwolnienie, możliwe do zastosowania w przypadku odbycia przez nich pewnej części kary i pozytywnej w stosunku do nich prognozy kryminologicznej. Szkoda, że nie mają oni szansy zrehabilitowania się w inny sposób, bardziej użyteczny dla społeczeństwa. Chyba warto pomyśleć nad zmianami legislacyjnymi, które usunęłyby granice czasowe możliwości podjęcia przez sądy decyzji o warunkowym przedterminowym zwolnieniu. Jako alternatywne rozwiązanie rysuje się potrzeba ewentualnego zastąpienia kary pozbawienia wolności w toku jej wykonywania inną karą, np. karą grzywny czy przymusową pracą społeczną. W tym wypadku krótkoterminowa kara więzienia znakomicie spełniałaby swoją rolę jako czynnik odstrasżający przed popełnieniem kolejnych przestępstw, a kara zastępcza stałaby się ekonomicznym ekwiwalentem szkód i krzywd wyrządzonych ofierze przestępstwa oraz społeczeństwu.

Przedstawione propozycje podlegałyby oczywiście odpowiedniemu modelowaniu, tak aby dawały szansę wcześniejszego wyjścia na wolność możliwie szerokiemu kręgowi osadzonych. Nie dostawaliby takiej szansy sprawcy niebezpieczni, głęboko zdemoralizowani i ci, którzy wcześniej, choćby raz, nie potrafili z niej skorzystać.

Jak zatem powinien wyglądać racjonalny system wydawania wyroków?

Po pierwsze, musi być zaakceptowana zasada możliwości zmiany kary w trakcie jej wykonywania.

Po drugie, należy unikać uproszczeń typu „kara pozbawienia wolności albo nic (albo prawie nic)”.

Po trzecie, sędziom należy dać więcej swobody przy wyborze rodzaju i wymiaru kary.

Swego rodzaju ograniczeniem byłaby następująca klasyfikacja przestępców:

- „musi zostać skazany na karę pozbawienia wolności”,
- „powinien zostać skazany na karę pozbawienia wolności, chyba że...”
- „nie powinien zostać skazany na karę pozbawienia wolności, chyba że...”
- „musi zostać skazany na inną karę niż kara pozbawienia wolności”.

Przedstawione wyżej kategorie klasyfikacyjne zostały zbudowane na bazie dwóch równouprawnionych kryteriów: wagi popełnionego przestępstwa i kariery kryminalnej sprawcy.

Po czwarte, o wyborze odpowiedniej kary (ewentualnie o jej zmianie) powinien decydować wyłącznie organ sądowy.

System środków represji karnej, wzbogacony o zestaw kar pośrednich, może spotkać się z gwałtowną krytyką ze strony sędziów i zwolenników równego traktowania sprawców przestępstw tego samego rodzaju. Oczywiście, może się zdarzyć, że dwaj jednakowo „zasłużeni” przestępcy zostaną potraktowani w różny sposób, jeden – łagodniej, drugi – surowiej. Ktoś otrzyma karę pozbawienia wolności, ktoś inny – karę grzywny lub karę przymusowej pracy społecznej.

Zarzut nierównego traktowania przestępców łatwo daje się obalić. Czyż dzisiaj sędziowie nie różnią się w ocenach, wymierzając na tej samej skali przestępstwa, co prawda przeważnie karę pozbawienia wolności, jednak w różnej wysokości? Rozbudowana teoria kary wymaga akceptacji faktu, że orzeczona w wyroku kara jest przypadkiem indywidualnym i nie musi być precyzyjnie powtórzona w kolejnych wyrokach w stosunku do sprawców tej samej kategorii. Jedyne, co może być osiągnięte w tym zakresie, to przybliżona ekwiwalentność kar dla danego typu przestępstwa.

Konsekwencję wprowadzenia do systemu środków karnych kar pośrednich stanowi przesunięcie znacznej liczby sprawców, którzy poszliby do więzienia, do sfery przymusowych oddziaływań społecznych w warunkach wolnościowych. Jest to opłacalne zarówno dla przestępców, którzy unikną pobytu w zakładzie karnym, jak i dla społeczeństwa, choćby ze względów ekonomicznych. Z drugiej strony, zmniejszy się liczba osób poddawanych probacji; kary pośrednie z powodzeniem mogą zastąpić np. warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności czy też warunkowe przedterminowe zwolnienie (w tym wypadku część kary pozbawienia wolności zamieniono by np. na karę przymusowej pracy społecznej albo na areszt domowy).

Sąd, równoważąc w wyroku stopień naruszenia określonych dóbr chronionych oraz rodzaj i wymiar sankcji, powinien zastanowić się nad celami przyświecającymi poszczególnym rodzajom kar i wybrać tę, która eliminuje przestępcę ze społeczności (kara pozbawienia wolności) albo do niej przywraca (kara pośrednia). Sprawcy niebezpieczni i zdemoralizowani, którzy nigdy nie przystosują się do „normalnego życia”, powinni być od społeczeństwa izolowani tak długo, jak jest to racjonalne.

Należy zdać sobie sprawę, iż bardzo trudno będzie przekonać sędziów, że kara pozbawienia wolności jest jedną z wielu represji karnych i że powinna być stosowana, może nie wyjątkowo, ale niezbyt często. Ważną rolę do spełnienia widzę dla Sądu Najwyższego w stosunku do nowej kodyfikacji karnej, który swym autorytetem może wpłynąć na politykę sędziów, w celu racjonalnego wyboru sankcji karnych, w tym kary więzienia.

Wśród problemów praktycznych, towarzyszących docelowemu wprowadzeniu kar pośrednich do systemu środków represji karnej, najtrudniejsze wydaje się pokonanie uprzedzeń, że kara pozbawienia wolności pozostanie karą dla osób spauperyzowanych, zaś inne rodzaje kar będą stosowane wobec osób o wysokim cenzusie majątkowym.

Weźmy jako przykład dwóch przestępców uzależnionych od narkotyków, oskarżonych o dokonanie rozboju. Każdy z nich był już raz skazany za podobne przestępstwo. Obaj są pełnoletni, w tym samym wieku. Przestępca A jest studentem, pochodzi z pełnej rodziny, pozostaje na utrzymaniu zamożnych rodziców, należy do klasy średniej, korzystał wielokrotnie z kosztownych kuracji odwykowych opłacanych przez rodzinę. Przestępca B pochodzi z rodziny patologicznej, wielodzietnej, mieszka razem z rodziną pokoleniową, posiada trudne warunki mieszkaniowe, żyje z doraźnych zasiłków z pomocy społecznej i nie stać go na leczenie w ośrodku odwykowym.

Przestępca B rzeczywiście najpierw powinien trafić do zakładu karnego, gdyż nie można wobec niego zastosować żadnej innej sankcji:

- grzywna nie zostałaby uiszczona,
- przymusowa praca społeczna nie wchodziłaby w grę ze względu na chorobę narkotykową,
- nadzór w warunkach intensywnej probacji byłby czymś iluzorycznym,
- koszty przymusowego leczenia w zakładzie odwykowym na wolności musiałoby pokryć państwo, a przestępca, nie ponosząc żadnych obciążeń finansowych byłby w istocie „nagrodzony” za popełnienie zbrodni, dlatego też w stosunku do niego powinna być zastosowana kuracja antynarkotykowa w jednostce penitencjarnej, aby odczuł karę, w tym przypadku w postaci pozbawienia wolności, aby zrozumiał, że dano mu szansę nie tylko wyleczenia, ale i zastąpienia w przyszłości kary więzienia karą przymusowej pracy społecznej.

W stosunku do przestępcy A postępowanie powinno być inne. Zamiast pozbawiać go wolności, można mu wymierzyć odpowiednią karę pieniężną, która zadośćuczyniłaby ofierze przestępstwa oraz społeczeństwu wyrządzone krzywdy i szkody, następnie poddać go intensywnemu

nadzorowi probacyjnemu (jednym z warunków okresu próby byłby regularny udział w programie leczenia odwykowego – za to również sprawca musiałby zapłacić – poza tym okresowo poddawano by go testom na obecność w organizmie środków odurzających), a jego pobyt na wolności organizowany winien być w warunkach odpowiadających aresztowi domowemu i, jeśli to niezbędne, kontroli za pomocą urządzenia elektronicznego (do zakupu takiego urządzenia można by zobligować skazanego w wyroku).

Naleganie, aby przestępca A poszedł do więzienia wyłącznie z tego powodu, że brakuje stosownych środków do obchodzenia się z przestępcą B w warunkach wolnościowych, jest iluzorycznym przykładem dążenia do równości w cierpieniu fizycznym, a jednocześnie znakomitą sposobem na przeludnienie zakładów karnych. Jeżeli karę pozbawienia wolności nadal będziemy traktować instrumentalnie jako sankcję dominującą, to nie tylko nie damy szansy przestępcy A, ale także uniemożliwimy wyleczenie i powrót do normalnego życia przestępcy B.

Sprawcy potrafiący zrehabilitować się na wolności, którzy nie muszą być izolowani od społeczeństwa, nie powinni trafiać do jednostek penitencjarnych. Ich „uwolnienie”, co może wydawać się paradoksem, będzie korzystne dla przestępców, którzy muszą się znaleźć w więzieniu lub którzy znajdują się tam dlatego, że inne kary nie były dla nich odpowiednie. Zredukowana populacja więzienna może zostać poddana o wiele bardziej intensywnym zabiegom terapeutyczno-resocjalizacyjnym, i o to przecież chodzi w nowoczesnej polityce penitencjarnej.

Wszechstronny system przywracania przestępcy społeczeństwu, bazujący na środkach probacyjnych, karach pośrednich i karze pozbawienia wolności, jest bardzo elastyczny i sąd, wyszukując zestaw sankcji dla konkretnego sprawcy, powinien o tym pamiętać.

Należy się zgodzić, iż dobry system karny to taki system, w którym kary są ekwiwalentne w stosunku do przestępców popełniających ten sam typ przestępstwa oraz mających podobną karierę kryminalną. Trzeba się jednak zastanowić, w jakim sensie powinny być one ekwiwalentne. Istnieją co najmniej dwie płaszczyzny, na których można tej równoważności się doszukiwać.

Z punktu widzenia przestępcy ekwiwalentem czynu zabronionego jest doznawanie cierpienia lub stosowny wymiar kary pozbawienia wolności. Sądy jednakże powinny rozumieć ekwiwalencję inaczej – jako równoważnik funkcji pełnionych przez kary, często rodzajowo różne wobec rodzajowo podobnych przestępców.

Zróznicowane postacie, odmiany intensywności bólu oraz rozmiarów naruszania autonomii zawiera w sobie kara pozbawienia wolności. Łatwo

jednak zauważyć, że różnice w statusie osadzonych, a także pomiędzy typami i rodzajami zakładów karnych wykluczają jakąkolwiek ekwiwalentność. Jednakże tylko w ocenie nieprofesjonalistów roczne uwięzienie jest ekwiwalentem racjonalnej polityki karania. Osąd ten jest raczej pochodną wiedzy na temat sprawiedliwości karnej, uzyskiwanej ze źródeł potocznych aniżeli z rzeczowych i zawodowych publikacji z zakresu polityki kryminalnej. Siła oddziaływania większości społeczeństwa jest tak duża, że ustawodawca często ulega magii najbardziej surowych kar i ogranicza rolę sądów do ogłaszania wyroków i wymierzania kar niezmiennych i niepodważalnych, quasi-egalitarnych. Równość w cierpieniu i naruszaniu prawa do wolności jest ideałem iluzorycznym, opacznym rozumieniem zasady powszechnej równości. Kar nie powinno się dzielić na surowe i łagodne, lecz tylko na odpowiednie i nieodpowiednie wobec charakteru czynu inkryminowanego. Miara ich ekwiwalentności powinien być spodziewany efekt w postaci zniwelowania skutków przestępstwa (naprawa szkód i zadośćuczynienia krzywdom), resocjalizacji czy też odizolowania od społeczeństwa. Tylko takie podejście nie nacechowane przesadnym rygoryzmem umożliwi zaakceptowanie kar pośrednich jako równorzędnych środków w stosunku do kary pozbawienia wolności. Dopiero uświadomiona pozorna „nierówność” zdaje się nie stanowić większego problemu.

Zainteresowanie wielu grup społecznych ogranicza się najczęściej do najpoważniejszych w skutkach, najbardziej sensacyjnych lub najbardziej brutalnych przypadków przestępstw. Nie są to zazwyczaj przypadki, w których kary pośrednie mogłyby być zastosowane. Nagłaśnianie takich spraw powoduje jednak społeczną nieakceptowalność różnorodności sankcji, a co za tym idzie – utwierdzenie dominującej pozycji kary izolacyjnej jako swego rodzaju antidotum na zagrożenie przestępczością. Zinstytucjonalizowanie kar pośrednich nie będzie możliwe bez przekonania do nich ogółu społeczności, która nadal wyznaje zasadę, że surowsze kary spowodują zredukowanie zjawiska przestępczości.

Ból lub cierpienie mogą być wyznacznikami zasłużonej kary tylko w takim znaczeniu, że represja nie deprecjonuje wagi przestępstwa i uprzedniej karalności sprawcy poprzez, między innymi, wyrozumiałość dla jego obecnej sytuacji życiowej, ani też nie sankcjonuje cierpienia przesadnego w stosunku do popełnionego czynu lub stopnia zdemoralizowania przestępcy. Nie wyklucza to wszakże możliwości zastosowania wobec określonych sprawców zachowań kryminalnych kary więzienia, podczas gdy inni za podobne zachowanie podlegaliby rygorom kar pośrednich.

Czy stopień ograniczenia autonomii jest lepszą miarą ekwiwalentności kar od bólu i cierpienia? Ograniczenia wolności w następstwie umieszczenia osób w zakładach penitencjarnych są oczywiście znacznie szersze niż ma to miejsce w przypadku aresztu domowego połączonego z elektronicznym monitorowaniem. Jednakże każdorazowo w ocenie trafności orzeczenia sądowego co do rodzaju sankcji penalnej należy wziąć pod uwagę element kosztochłonności społecznej i indywidualnej tkwiącej w wymierzonej sankcji. Koszty pobytu w zakładach karnych obciążają państwo, koszty zakupu i obsługi urządzenia elektronicznego nadzoru pokrywa natomiast sam skazany.

Osoba przebywająca w więzieniu z jednej strony, „korzysta” z opieki państwa, z drugiej – musi poddać się reżimowi jednostki totalnej. Aresztant domowy z kolei ma, z jednej strony, więcej swobody w organizowaniu swego życia prywatnego, z drugiej – ponosi bardzo wysokie koszty ekonomiczne orzeczonej w stosunku do niego kary. Okresy trwania nadzoru rezydencjalnego i kary pozbawienia wolności można tak zrównoważyć, że areszt domowy będzie równie dotkliwą sankcją jak pobyt w więzieniu. Żeby tego dokonać, należy przeprowadzić rewolucję w sposobie myślenia na temat sprawiedliwej kary, co wydaje się być realne w niedługej przyszłości.

A zatem wyobrażenie, iż sprawiedliwa i równa kara to, na przykład, sankcja pięciu lat pozbawienia wolności, może w praktyce podlegać różnym modyfikacjom w ocenie samych sprawców przestępstw. Jedni odczują ją jako dobrodziejstwo w postaci bezpłatnego wyżywienia i noclegu lub jako okazję do spotkania się z osobami ze środowisk kryminogennych, inni – jako niemożność zrekompensowania społeczeństwu i ofierze przestępstwa wyrządzonego zła lub też jako wyłącznie okres frustracji i poniżenia godności osobistej.

Pełna ekwiwalentność kar pozostaje tylko ideałem, do którego należy dążyć. Rodzaj i wymiar sankcji nie powinien zatem opierać się na subiektywnych oczekiwaniach społecznych, lecz na obiektywnej prognozie postępów karania.

Zinterpretujemy tę tezę określonym przykładem. Dwóch sprawców popełniło przestępstwo tego samego typu, np. kradzież z włamaniem. Obaj uzależnieni są od narkotyków. Przyjmijmy, iż chcieli ukraść przedmioty o zbliżonej wartości i że przedtem byli karani sądownie. Przestępca A, bez zawodu, bezrobotny, mieszka w bardzo złych warunkach w rodzinie wielodzietnej, utrzymuje się z zasiłków i doraźnej pracy fizycznej. Przestępca B ma stałe zatrudnienie, ukończył szkołę średnią, nie ma kłopotów finansowych, korzysta z odpowiednich warunków mieszkaniowych wraz

z rodziną pokoleniową. Czy następujące kary byłyby dla nich sprawiedliwe? Dla przestępcy A – dwa lata pozbawienia wolności; w trakcie odbywania kary w jednostce penitencjarnej uczestniczyłby w programie leczenia odwykowego i później, po odbyciu kary, leczyłby się na koszt państwa w zakładzie specjalistycznym. Dla przestępcy B – trzy lata intensywnej probacji na następujących warunkach:

- rok pobytu w szpitalu odwykowym (w zakładzie zamkniętym),
- przez następne dwa lata – raz w tygodniu kontakt z kuratorem i regularne badanie na obecność w organizmie narkotyków, poza tym obowiązki naprawienia szkód wyrządzonych przestępstwem; koszty leczenia odwykowego i wydatki związane z nadzorem probacyjnym pokrywałby skazany.

Takie zróżnicowanie sankcji wydaje się uzasadnione z punktu widzenia funkcji, jakie spełniają one wobec społeczeństwa i samego sprawcy przestępstwa. Fakt posiadania wsparcia ze strony rodziny, odpowiednie wykształcenie i możliwości kontynuowania pracy zarobkowej na wolności nie mogą pozostawać bez znaczenia przy wyborze kary (zestawu kar). Czy wobec tego nadal powinniśmy forsować tezę, że zarówno dla przestępcy A, jak i przestępcy B najodpowiedniejszą karą będzie kara pozbawienia wolności, będąca uosobieniem opacznie rozumianej zasady powszechnej równości?

Naleganie, aby obaj sprawcy zostali skazani na pobyt w zakładzie karnym tylko dlatego, że w stosunku do przestępcy A nie można zastosować innego środka karnego (oprócz kary pozbawienia wolności), biorąc pod uwagę jego trudną sytuację socjalną, jest niczym innym jak próbą osiągnięcia pozornej równości za zbyt wygórowaną cenę. Nie przyniosłoby to korzyści ani przestępcy A, ani przestępcy B, ani społeczeństwu. Prawo karne nie jest w stanie naprawić nierówności społecznych. Wytwarza się tu jednak pewien stan nierówności moralnej, który zmusza nas do zastanowienia się nad tym, czy system zróżnicowanych kar uzyska akceptację powszechną jako sprawiedliwy i czy, zanim to nastąpi, może prawidłowo funkcjonować.

W polityce kryminalnej powinno przeważać przekonanie, iż wartościowanie sankcji pod względem bólu, cierpienia czy ograniczenia autonomii nie ma już żadnego sensu, a ekwiwalencja kar powinna raczej wyrażać się w ich funkcjach.

Dyrektywa interpretacyjna o potrzebie ekwiwalencji rozumianej jako rezultat wypełnianych przez karę funkcji także dla sędziów powinna stać się podstawowym argumentem przy wyborze określonego środka karania. Jeśli kara ma polegać na odstraszeniu sprawcy od popełnienia kolejnego

przestępstwa, to w równym stopniu można to osiągnąć za pomocą krótko-terminowego pozbawienia wolności, jak i odpowiednio wysokiej grzywny. Tak samo funkcja izolacyjna kary może być z powodzeniem wypełniana zarówno przez więzienie, jak i w warunkach aresztu domowego, połączonego z monitorowaniem elektronicznym.

Korzyści w postaci oszczędności finansowych i unikania niepotrzebnego cierpienia skłaniają ku preferencjom dla mniej restryktywnych kar pośrednich, których funkcjonalne cele są zgoła odmienne od celów kary pozbawienia wolności.

Teoria zasłużonej kary

Kiedy mówimy, iż jakaś kara jest zasłużona, nie mamy na myśli dolegliwości ani zbyt łagodnej, ani zbyt surowej, ani takiej, która jest adekwatna dla znamion stanu podmiotowego przestępcy czy proporcjonalna do stopnia szkodliwości czynu przestępczego, ani też takiej, która jest okrutna lub nie daje szans jednostce na powrót do normalnego życia. Chodzi o karę sprawiedliwą, daleką zarówno od przesadnego rygoryzmu, jak i od abolicjonizmu.

Dialektyka ludzkich myśli i działań określi z czasem wartości wyznaczające minima i maksima zasłużonych kar w stosunku do określonych typów przestępstw czy podobnych w swej naturze przestępców. Wartości takie na pewno istnieją; trzeba być jednak cierpliwym w ich poszukiwaniach, nie ulegając jednocześnie presji opinii publicznej, która przechyla szalę sprawiedliwości zawsze tylko w jedną stronę – ku nadmiernemu rygoryzmowi.

Określając górną i dolną granicę kary, która może być orzeczona w stosunku do danego typu przestępstwa, ustawodawca często kieruje się emocjami, widząc w przestępcach wyłącznie ludzi zdemoralizowanych, nieprzystosowanych społecznie i niezasługujących na danie im choćby jednej szansy zrehabilitowania się na wolności. Nie wszyscy z nich są jednak niebezpieczni; wielu popchnęła do przestępstwa nierówność społeczno-majątkowa, nieznamość prawa lub, po prostu, zwykły przypadek. Najgorsze jest jednak to, że praktycznie jedyną alternatywą dla orzeczonej kary pozbawienia wolności (bez zawieszenia jej wykonania) wciąż pozostaje skrócenie okresu jej trwania.

Kojarzenie sprawiedliwej kary wyłącznie z wymiarem czasowym pobytu w jednostce penitencjarnej musi budzić sprzeciw teoretyków prawa kar-

nego. Jeszcze większy opór powinien wzbudzić schemat myślowy, polegający na zaakceptowaniu reguły stosowania i wykonywania kary pozbawienia wolności jako gwarantującej równość skazanych w cierpieniu i naruszaniu autonomii. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałoby konieczność utworzenia nowych zakładów karnych i rozbudowy już istniejących. W takim systemie niewielu skazanych mogłoby liczyć na inną karę niż kara więzienia.

Konkurencyjne myślenie to system zmodyfikowany, jeżeli chcemy uniknąć nadmiernej surowości w polityce karnej i polityce penitencjarnej. Za przestępstwa poważniejsze wymierzamy karę pozbawienia wolności, za mniejszej wagi – inne sankcje, np. karę grzywny, przymusowej pracy społecznej czy dozór probacyjny. Ogólnie rzecz biorąc, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu powinny spotkać się z odpowiedzią w postaci represji izolacyjnych, a przestępstwa przeciw mieniu i przestępstwa gospodarcze – w postaci sankcji ekonomicznych, nieraz bardzo dotkliwych.

Ale nawet system „kara pozbawienia wolności lub inna kara plus równość w cierpieniu lub ograniczaniu autonomii” byłby nadmiernie surowy, a to z powodu kłopotów z uszeregowaniem szkód ekonomicznych i strat moralnych w odniesieniu do konkretnych typów przestępstw. Takie pogrupowanie zostałoby zapewne przeprowadzone na zasadzie „najgorszego przypadku”, co mogłoby doprowadzić do paradoksu polegającego na tym, że sprawca rozboju, który grożąc konkretnej osobie użyciem siły, zabrał jej nieznaczną kwotę pieniężną, zostałby znacznie surowiej potraktowany przez sąd niż malwersant finansowy, który naraził budżet państwa na wielomiliardowe straty. Władza ustawodawcza, ustalając granice zagrożenia karą dla danego typu przestępstwa, dopasowuje je do najbardziej brutalnych przypadków pogwałcenia prawa. Cierpią na tym zwłaszcza „przeciętni” przestępcy, którzy stają się „ofiarami” rygoryzmu ustawodawcy niejako z przypadku. Jeśli chcemy wprowadzić system rozsądnej i sprawiedliwej kary, musimy odrzucić schematyzm przy wyborze rodzaju i rozmiaru sankcji, pozostawiając sądom swobodę decyzji, który z środków karnych i w jakim wymiarze będzie odpowiedni dla danego sprawcy. Doprowadzi to do oszczędniejszego korzystania z grupy środków penalnych najbardziej represyjnych.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, bardzo ważny i często niedostrzegany, a mianowicie – na modyfikacje wewnętrzne w obrębie poszczególnych kar. Kara pozbawienia wolności jako represja może być wykonywana w różny sposób w zależności od typu zakładu karnego i zastosowanego programu. Łagodzenie jej skutków może się odbywać np.

poprzez częste udzielanie przepustek lub możliwości zatrudnienia skazanych na zewnątrz. Skrócenie pobytu w warunkach izolacji – dzięki warunkowemu przedterminowemu zwolnieniu – również w pewien sposób różnicuje osadzonych. Jeśli chodzi o karę grzywny, to jej modyfikacje mogą polegać na odroczeniu płatności albo na rozłożeniu świadczenia na raty. Myślę, iż warto rozważyć, czy nie wprowadzić do Kodeksu karnego wykonawczego nowego instrumentu, stosowanego w wyjątkowych przypadkach, a mianowicie – redukcji części należności (nie należałoby wtedy tak często orzekać zastępczej kary pozbawienia wolności).

W przypadku postulowanej kary intensywnej probacji należyte wypełnianie obowiązków i sumienne przestrzeganie warunków ścisłego dozoru powinno stać się przesłanką do skrócenia okresu ich trwania. To samo można odnieść do kary przymusowej pracy społecznej.

Istnieje pełna gama możliwych rozwiązań w zakresie ukształtowania powinności i sposobów dozoru, jeśli chodzi o intensywną probację, oraz rodzaju i częstotliwości prac w przypadku przymusowej pracy społecznej. Umiejętne wykorzystanie zróżnicowania wewnętrznego kar może stać się najlepszym instrumentem do rugowania punitowności z obcego systemu karnego.

Konkludując, należy stwierdzić, iż dominująca pozycja kary pozbawienia wolności w zestawie kar zasadniczych, choć nadal się utrzymuje, została poddana druzgocącej krytyce. Aktualnie karze pozbawienia wolności odmawia się miana środka poprawczego oraz zwraca się uwagę na postępującą dehumanizację więźniów w warunkach izolacji więziennej. Poszukiwania systemu sprawiedliwej represji karnej, opierającego się na cierpieniach fizycznych i psychicznych związanych z uwięzieniem, nie powinny mieć racji bytu w kraju demokratycznym, w którym prawa człowieka nie są tylko czczą deklaracją.

Wprowadzenie nowego systemu odpowiedzialności karnoprawnej, opartego na karach pośrednich, utrudniają komplikacje natury prawnej, politycznej, ideologicznej, organizacyjnej oraz finansowej.

Bariery prawne wiążą się z trudnościami asymilacji instytucji kar pośrednich – jako wytworu systemu prawa anglo-amerykańskiego – na grunt porządku krajowego (Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego wykonawczego). Przyszłym substratem dla rozwoju nowego typu sankcji mogłyby być: kara ograniczenia wolności, kara grzywny, środki zabezpieczające (izolacyjno-lecznicze), środki probacyjne (warunkowe umorzenie postępowania karnego, warunkowe przedterminowe zwolnienie, warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolno-

ści), a także instytucja zamiany rodzaju kary na środek łagodniejszy. Chcąc przeprowadzić gruntowną reformę systemu karnego, nie wystarczy zastąpić kilku instytucji nowymi. Najpierw trzeba zdiagnozować całościowo przyczyny dysfunkcjonalności poprzednich rozwiązań, a następnie wprowadzić nowe – lub zmodyfikować dotychczasowe instrumenty polityki karania. Jak się wydaje, główną przeszkodą wprowadzenia w naszym kraju systemu kar pośrednich wciąż pozostaje propenitencjarny (w znaczeniu – prowięzienny) charakter przepisów prawa karnego materialnego (zapis ustawowych sankcji odnoszących się do przepisów zawartych w części szczególnej Kodeksu karnego), prawa karnego procesowego (rola, jaką odgrywa tymczasowe aresztowanie – izolacyjny środek zapobiegawczy w postępowaniu karnym) i prawa karnego wykonawczego (w Kodeksie karnym wykonawczym kara pozbawienia wolności zajmuje centralne i dominujące miejsce).

Powierzchowna analiza może uzasadniać pogląd, iż wystarczy wprowadzić zmiany w kodyfikacjach karnych w kierunku obniżenia rangi instytucji izolacyjnych i tym samym w zestawie kar zasadniczych zmieścić środki bardziej humanitarne. Tego typu racjonalizacja jest niezadowolająca, gdyż od razu pojawiają się komplikacje m.in. natury praktycznej.

Do przeprowadzenia nowelizacji aktów prawnych rangi ustawowej potrzeba woli politycznej ugrupowań mających większość w parlamencie. Bez uzyskania poparcia wpływowych polityków żadna inicjatywa ustawodawcza nie zostanie w procesie legislacyjnym skonsumowana.

Niemożność przekonania większości parlamentarnej (przeszkody polityczne) może spowodować, iż rewolucyjne zmiany w polityce kryminalnej dotyczące wprowadzenia kar pośrednich nie wyjdą poza sferę studiów analitycznych.

Z barierami politycznymi ściśle wiążą się komplikacje ideologiczne. Wielu działaczy politycznych, odwołując się do reliktowych teorii kary oraz stereotypów interpretacyjnych zakorzenionych w powszechnej świadomości społecznej, głosi populistyczne poglądy na temat źródeł przestępczości, restryktywnych metod reagowania na nią i pozytywnych bądź negatywnych skutków poszczególnych dolegliwości karnych. Ta ideologia sprawiedliwości społecznej prowadzi jednoznacznie w stronę punitywnego systemu karnego z karą pozbawienia wolności i karą śmierci – jako najbardziej efektywnymi sankcjami. A zatem głoszone przekonanie o niewystarczającym stopniu poczucia pewności władzy oraz stopniu pewności bezpieczeństwa prawnego obywateli i związanego z nim sądu o sposobie kontrolowania przestępczości nie torują drogi do modyfikacji

systemu odpowiedzialności karnej poprzez wprowadzenie katalogu sankcji pośrednich.

Poza tym, wprowadzenie nowych reakcji karnoprawnych stwarza, przynajmniej na początku, wiele problemów strukturalno-organizacyjnych. Podmioty właściwe w zakresie wykonywania orzeczeń w postępowaniu karnym poddawane są wtedy systemowej reorganizacji pociągającej za sobą przekwalifikowanie kadry do nowych zadań oraz rotację osób nienadających się do wypełniania nowych funkcji zawodowych. Zmiany tego typu nie są odbierane pozytywnie przez personel etatowy służb odpowiedzialnych za wykonawstwo środków penalnych. Ewentualne włączenie kar pośrednich do systemu kar zasadniczych i częściowe wyparcie przez nie kary pozbawienia wolności najbardziej odczuliby więziennicy, jako że straciliby oni pozycję głównych wykonawców kar na rzecz organów egzekwujących grzywny, kuratorów i policjantów. W związku z tym największym oponentem nowego rodzaju sankcji wydaje się być obecna struktura organizacyjna odpowiedzialna za proces wykonania kary pozbawienia wolności.

Przekształcenie wielu jednostek penitencjarnych w zakłady rehabilitacji społecznej oraz lecznictwa odwykowego, usprawnienie systemu ściągania należności pieniężnych, a także przeszkolenie kadry kuratorów i policjantów wymaga również odpowiednich nakładów finansowych. A zatem kolejnymi trudnościami, które mogą napotkać reformatorzy systemu karnego na drodze do jego rehumanizowania, są komplikacje natury finansowej. Budżet państwa obciążony długiem zewnętrznym i wewnętrznym, nadmiernie rozdęty w sferze wydatkowej, nie jest w stanie partycypować w kosztach reformy polegającej na wkomponowaniu kar pośrednich do zestawu kar zasadniczych. Ciężar przeprowadzenia tej operacji musiałby więc spocząć na gminach. Najpierw jednak należałoby je przekonać, iż inwestowanie w infrastrukturę wykonawczą w zakresie kar pośrednich byłoby dla nich opłacalne, chociażby ze względu na pozyskiwanie znacznej grupy skazanych do prac fizycznych (kara przymusowej pracy społecznej) i zwiększone wpływy pieniężne (czerpanie korzyści finansowych z odpłatnego lecznictwa odwykowego, egzekucji grzywien oraz różnego rodzaju opłat związanych z wykonywaniem nadzoru w warunkach intensywnej probacji).

Długa lista przeszkód stojących na drodze zmiany systemu odpowiedzialności karnoprawnej nie oznacza, iż dokonanie tejże modyfikacji nie będzie możliwe. Wymagać to jednak będzie zbudowania odpowiedniej strategii, za pomocą której owe komplikacje uda się pokonać. Zmiany w polityce społecznej dotyczące form kontrolowania przestępczości po-

winny rozpocząć się od reformowania postaw społecznych, oddziaływania na opinię publiczną, urabiania ustawodawcy oraz różnych licznych antagonyzistów do proponowanej reformy, iż jest ona niezbędna dla stworzenia nowoczesnej i skutecznej polityki kryminalnej ograniczania przestępczości.

Kary pośrednie nie mogą być postrzegane jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności. Są one sankcjami niezależnymi, wypełniającymi pustą przestrzeń pomiędzy pobytem w zakładzie karnym a środkami probacyjnymi. System odpowiedzialności, w którym karę więzienia uważa się za podstawową sankcję, a inne środki – za jej substytuty, powinien jak najszybciej przejść do historii. Tak twierdzą nie tylko przedstawiciele nauki prawa karnego, ale także sędziowie, prokuratorzy, którzy w przeludnieniu jednostek penitencjarnych oraz degradacji resocjalizacyjnych działań dostrzegają bardzo niepokojące zjawisko społeczne. Wszyscy oni widzą potrzebę zmodyfikowania obecnego systemu odpowiedzialności karnoprawnej i są potencjalnymi zwolennikami kar pośrednich.

Czy reforma polegająca na wprowadzeniu do zestawu kar zasadniczych nowego typu sankcji jest opłacalna pod względem ekonomicznym i polityczno-prawnym?

W pierwszej fazie reformy, czyli w fazie inwestowania, koszty polityczno-ekonomiczne wprowadzanych zmian mogą być dość wysokie, a efekty – nieznaczne. Nie należy się spodziewać, iż w krótkim czasie nastąpi nagłe odwrócenie tendencji w polityce orzeczniczej organów sądowych i że radykalnie zmniejszy się populacja więzienna. Na to potrzeba czasu.

Na początku kary pośrednie spełniałyby rolę zaostrzonych środków probacyjnych. Zastąpiłyby zapewne warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, warunkowe umorzenie postępowania i warunkowe przedterminowe zwolnienie (w tym wypadku mielibyśmy do czynienia z wariantem – kara pozbawienia wolności plus kara pośrednia). Za takim właśnie rozwiązaniem przemawiałyby względy zarówno subiektywne, jak i obiektywne. Subiektywnymi nazywam te, które wiążą się z nieodpartą wolą sędziów do stosowania surowych represji i uleganiem w ten sposób opinii publicznej (np. warunkowe zawieszenie wykonania kary jest postrzegane w społeczeństwie jako środek zbyt łagodny i nieadekwatny do wyrządzonych przestępstwem szkód i krzywd), obiektywnymi zaś – możliwie szybkie przekształcenie bazy organizującej oddziaływania społeczne w warunkach okresu próby w infrastrukturę niezbędną do pełnego wykorzystania zestawu kar pośrednich.

Chcąc przeciwdziałać całkowitej deprecjacji instytucji środków probacyjnych i zastępowaniem ich przez kary: przymusowej pracy społecznej,

aresztu domowego czy grzywny, należałoby jak najszybciej doprowadzić do sytuacji, kiedy kary pośrednie byłyby orzekane wobec sprawców, którzy nie powinni być kierowani do zakładów karnych (albo nie powinni w nim dłużej przebywać) i jednocześnie niezasługujących na szansę powrotu do społeczeństwa w warunkach zwykłej probacji.

Koszty detronizacji systemu opartego na dominującej pozycji kary pozbawienia wolności mogą być jednak na tyle wysokie, że kary pośrednie nigdy nie staną się przeciwwagą dla kary więzienia i nie spowodują znacznego zmniejszenia się populacji więziennej. Obniżenie tych kosztów jest jednak możliwe pod warunkiem, że gruntowna modyfikacja obecnego systemu zostałaaby przeprowadzona szybko i sprawnie w ramach realizacji szczegółowych programów restrukturyzacyjnych, w których uczestniczyłyby nie tylko jednostki państwowe, ale także gminy, banki i inne podmioty, jak chociażby zakłady ubezpieczeń czy organizacje społeczne.

Po pierwsze, program zagospodarowania infrastruktury powięziennej. Na bazie likwidowanych jednostek penitencjarnych mogłyby powstać zakłady rehabilitacji społecznej czy też ośrodki leczenia odwykowego, prowadzone na zasadzie częściowej lub pełnej odpłatności, jak również internaty dla osób odbywających karę przymusowej pracy społecznej. Znaczna część funkcjonariuszy służby więziennej powinna znaleźć w nich zatrudnienie.

Po drugie, program przyuczenia części kadry więziennej do wykonywania nowych zadań w ramach sprawowania nadzoru nad osobami znajdującymi się w aresztach domowych (chodzi tu m.in. o przeszkolenie w zakresie posługiwania się urządzeniami monitorowania elektronicznego).

Po trzecie, program skuteczniejszego egzekwowania grzywien. Efekt w postaci zwiększonej ściągalności kar pieniężnych mógłby zostać osiągnięty z łatwością w przypadku powierzenia funkcji organów egzekucyjnych bankom, zakładom ubezpieczeniowym lub jednostkom samorządu terytorialnego.

Częściowa komunalizacja lub komercjalizacja systemu wykonania środków karnych nie tylko prowadzi do ograniczenia zakresu stosowania kary bezwzględnej pozbawienia wolności, ale także do uznawania reguł sprawiedliwości formalnej oraz sprawiedliwości wyrównawczej za podstawowe i naczelne dyrektywy nowoczesnej polityki karania.

Podsumowanie

Cały świat od dziesięcioleci gwałtownie poszukuje skutecznych, z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego, substytutów kary pozbawienia wolności. Ostatnio w polityce kryminalnej modne jest poszukiwanie tzw. trzeciego toru w systemie następstw prawnych popełnienia przestępstwa. Chodzi tu o tego typu świadczenia sprawcy, które zdadne są do wytworzenia sytuacji, w której społeczeństwo i pokrzywdzony mogą być w „rozsądny” sposób zaspokojeni. Przejawem takich poszukiwań jest zaprojektowany przez autora system nowoczesnej polityki kryminalnej uwzględniający zestaw kar pośrednich i sankcji probacyjnych. Jest to *novum* w stosunku do obowiązującego stanu normatywnego i do zmian proponowanych w projektach ustawodawstwa karnego. Głównym celem tej reformy jest doprowadzenie do świadomości praktyków, iż zachodzi konieczność przełamania stylu myślenia polegającego na tym, że przestępstwo o jednakowej wadze i osoby o podobnej karierze kryminalnej powinny być traktowane jednako. Należy ostatecznie przełamać mit tak właśnie rozumianej zasady zasłużonej kary.

1. Badania kryminologiczne wyraźnie podkreślają istnienie związku pomiędzy przestępczością a innymi problemami społecznymi i to na poziomie struktury mikro- i makrospołecznej. Ten bliski związek upoważnia badaczy do poszukiwania wspólnego i jednorodnego paradygmatu naukowego dla zbudowania całościowego modelu zapobiegania zjawiskom patologii społecznej. Wydaje się, iż terapia społeczna jest szansą na poziomie integracyjności myśli, filozofii i idei postępowania do skonstruowania tychże przedsięwzięć.

2. Działalność reformatorska może być wyłącznie domeną zmiany obrazu rzeczywistości społecznej poprzez przeobrażenie jakościowe, a nie ilościowe. Te pierwsze polegają na modyfikacji obejmujących przewartościowania co do celów, funkcji, zadań oraz metod i środków postępowania w ujęciu strukturalnym i dynamicznym. Zaś drugi rodzaj przebudowy opiera się na wybranych elementach zmian z katalogu czynników oddziałujących na społeczeństwo, nie wywołując pozytywnych następstw w sferze kontroli zjawisk społecznych.

3. Odrzucając stagnację jako stan bezruchu społecznego i charakteryzujący się rezygnacją z całościowych zmian, a jedynie dokonywaniem korekt, które w niczym nie naruszają istoty – struktury, należałoby reformować procesy i zjawiska społeczne na poziomie podejścia modernizacyjnego uwzględniającego globalność przekształceń jako warunku do koordynacji

działań w zakresie formułowania nowego prawa wspartego na rzeczywistym autorytecie. Na tej płaszczyźnie winna powstać homeostaza wszystkich podmiotów organizujących działalność profilaktyczną, socjalizacyjną i resocjalizacyjną w zakresie ograniczania zjawisk patologii społecznej, marginalizacji i wykluczenia społecznego uznających wspólne i funkcjonalne prawo oparte na tożsamej aksjologii obiektywizującej jego treść jako okoliczności budowania systemowego podejścia w zakresie profilaktyki społecznej drugiego stopnia.

4. Myśl reformatorska inspirowana nastawieniami konserwatywnymi, liberalnymi bądź radykalnymi co do intelektualnej koncepcji tychże zmian i jakości formułowanego prawa, będzie z kolei decydować o granicach, głębokościach i motywach budowania struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za wykonawstwo i realizację modelu profilaktyki społecznej na poziomie profilaktyki predelinktualnej, przestępczej (objawowej) oraz postdelinktualnej. Wydaje się, iż zaadaptowanie rozwiązań praktycznych z dziedziny humanistycznej pedagogiki społecznej uznających model działań klinicznych – wychowawczych oraz działań probacyjnych, pozwoliłoby doprowadzić do integracyjności organizowanego systemu na trzecim poziomie, odpowiedzialnej za ponowny po aktywizacji udany powrót jednostek do społeczeństwa. Jest to możliwe, aby w procesie zmian prowadzonych w instytucjach pomocowych i probacyjnych doprowadzać jednostkę do poziomu człowieka zintegrowanego poprzez rozbudowanie elementów tożsamości osobowej i tożsamości społecznej, tj. sfery praw i wolności indywidualnej oraz odpowiedzialności i zrozumienia społecznego dla tych osób.

5. W polskiej polityce kryminalnej nadal dominuje tendencja do orzekania za popełnione przestępstwo sankcji karnej w postaci kary bezwzględnej pozbawienia wolności. Opiera się ona w głównej mierze na przeświadczeniu, iż każdy skazany bez wyjątku jest podatny na dane oddziaływania wychowawcze oraz założeniu, że kara izolacyjna stwarza optymalne warunki do przeprowadzenia określonych czynności w zakresie procesu resocjalizacji, które skutecznie reformując osobowość przestępcy zapobiegają wystąpieniu zjawiska przestępczości wtórnej.

Jednym z głównych powodów ferowania tego rodzaju kary jest spełnianie przez nią funkcji zapobiegawczej wyrażającej się w braku możliwości dokonywania kolejnych czynów przestępczych. Promowanie znaczenia powyższej funkcji wydaje się być jednak zabiegiem populistycznym, gdyż sądy po upływie pewnego czasu korzystają w sposób niejako automatyczny z instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, nie tylko w sto-

sunku do osadzonych stwarzających najmniejsze ryzyko popełnienia przestępstwa w przyszłości, ale również jednostek, które winny zostać poddane znacznie ściślejszemu nadzorowi.

Obecny punitivny model zwalczania przestępczości, korzystający w szerokim zakresie z orzekania dotkliwych, nieodróżnionych środków karnych, wydaje się nie dostrzegać istniejących już od początków XIX stulecia nurtów negujących poprawcze wartości kary izolacji. Powstała na przełomie XIX i XX wieku koncepcja demoralizującego wpływu środowiska więziennego na skazanego współcześnie potwierdzana jest przez wyniki badań empirycznych, przeprowadzanych w Polsce i krajach zachodnich. Wykazują one otwarcie nikłą wartość represyjnego modelu przestępczości dla efektów procesu resocjalizacji. Badania Krajewskiego udowodniły, iż Polska posiada najwyższy w Europie wskaźnik prizonizacji. Według wielu autorów zjawisko przystosowania więziennego jest systemem autodestrukcyjnym i nie sprzyja prowadzeniu resocjalizacji w jednostkach penitencjarnych, nie przygotowuje więźniów do życia na wolności.

Badania uwidoczniły ponadto, iż na podniesienie efektywności kary izolacyjnej nie wywiera wpływu okres pobytu w więzieniu, zwłaszcza zaś długoterminowy charakter kary oraz fakt, że kara wolności nie stanowi skutecznego środka poprawczego, zwłaszcza w przypadku orzekania jej wobec recydywistów penitencjarnych.

Konieczne wydaje się więc poszukiwanie doskonalszych sposobów i metod oddziaływania na sprawców przestępstw przez stworzenie odpowiedniego systemu środków penalnych niezbędnych do ograniczenia i zwalczania zjawiska przestępczości.

6. Właściwą odpowiedzią na wskazane poszukiwania jest rozwój idei probacji jako profesjonalnej działalności różnych podmiotów na rzecz osób psychospołecznie dysfunkcyjnych w rygorach odpowiednich dla wolnościowych sankcji karnoprawnych.

Wprowadzenie probacji jako nowej filozofii karania nie oznacza wymuszenia rezygnacji ze stosowania surowych środków penalnych, ogranicza jednak ich stosowanie do rozmiarów niezbędnych na potrzeby ochrony społeczeństwa.

Skazanie człowieka na pobyt w zakładzie karnym ma sens jedynie w sytuacji, gdy jakakolwiek kara łagodniejsza byłaby rażąco niewspółmierna do wagi popełnionego przestępstwa (na przykład ciężka zbrodnia), gdy wcześniej stosowane sankcje nie spełniłyby założonych celów oraz w przypadku, gdy izolacja mogłaby zapobiec kolejnym naruszeniom prawa.

Probacja winna stanowić system poprawczy, przede wszystkim umożliwiający skazanemu udany powrót do życia w społeczeństwie oraz dawać szansę rehabilitacji w warunkach wolności kontrolowanej.

Nie ukrywam, iż filozofia probacji stanowi próbę rewolucyjnego podejścia w polityce karania, proponuje bowiem jakościowe, generalne zmiany w obrębie polityki kryminalnej.

Nie można jej traktować jako wyłącznie korekty systemowej, która wprowadzona do polityki w niczym nie narusza ustanowionych wcześniej funkcji i zadań.

Chcąc usprawnić i zmienić politykę karania, która jest integralną częścią polityki kryminalnej obok ściśle związanej z nią polityki legislacyjnej i penitencjarnej, należy wprowadzić i stosować system kar pośrednich. Zaproponowana koncepcja środków probacyjnych opiera się na idei współuczestnictwa ogółu społeczeństwa w realizacji celów polityki kryminalnej, niezbędne jest więc rzetelne, kompleksowe uświadamianie ludzi za pomocą stosownych metod, iż ma ono szansę być skutecznie chronione przed zjawiskiem przestępczości za pomocą innych sposobów niż klasyczne środki represji.

7. Niezmiennie istotne jest rozbitcie funkcjonującego w świadomości społecznej mitu represji oraz opartego na nim sposobu myślenia, iż kara skuteczna to kara jedynie surowa, gdzie wzmaganie elementów represyjnych podnosi jeszcze jej skuteczność.

Jak wykazałem, kary pośrednie nie powinny być traktowane jako alternatywa dla kary pozbawienia wolności. Są one niezależnymi sankcjami uzupełniającymi lukę pomiędzy karą izolacyjną a środkami probacyjnymi.

Oprócz tego, sformułowanie „kary alternatywne” przywoływać może skojarzenie, iż mamy do czynienia z substytutami kary pozbawienia wolności, co z kolei prowadzić może do przekonania, iż jedyną wydaną sankcją jest kara więzienia.

Kary pośrednie nie mogą być również nazywane sankcjami pośrednimi, gdyż w odbiorze społecznym kara utożsamiana jest z faktem pozbawienia wolności, kary pośrednie mogłyby więc zostać uznane za łagodniejszą formę postępowania wobec sprawcy przestępstwa.

Kary pośrednie nie mogą być karami mniej dolegliwymi, muszą stanowić równoprawny element istniejącego systemu środków represji karnych.

Kary pośrednie, jak również środki probacyjne muszą być traktowane w sposób autonomiczny, nie stanowią bowiem zastępstwa, ale posiadają dolegliwość samoistną w myśl sprawiedliwości formalnej oraz sprawiedliwości wyrównawczej.

Nie ulega więc wątpliwości, iż kara powinna być nieuchronna, i powinna zawierać element dolegliwości czy przymusu. Trzeba mieć jednak na uwadze fakt, iż jej pierwotnym celem jest przede wszystkim resocjalizacja i poprawa człowieka w zakresie jego społecznego, emocjonalnego i duchowego funkcjonowania. W związku z powyższym, karę probacyjną powinna cechować odpowiedniość polegająca na współmierności orzekanej kary do popełnionego czynu zabronionego oraz skutków, jakie wywołał.

8. Orzekane kary powinny być warunkowane zależnością od etiologii zachowań przestępczych. Sądy ekwiwalencję winny rozumieć jako równoważnik funkcji pełnionych przez kary, często różnego rodzaju wobec rodzajowo podobnych przestępców (D.J. West, 1983).

Kary sprawiedliwe nie mają dzielić się na kary łagodne bądź surowe, tylko na odpowiednie lub nieodpowiednie charakterowi czynu przestępczego.

Ból czy cierpienie mogą być wyznacznikami zasłużonej kary jedynie w takim znaczeniu, iż wymierzana kara nie deprecjonuje wagi przestępstwa poprzez na przykład wyrozumiałość dla obecnej sytuacji życiowej sprawcy, nie powinna również sankcjonować cierpienia przesadnego w stosunku do popełnionego czynu lub stopnia demoralizacji.

W założeniach polityki kryminalnej powinno być zaznaczone w wyraźny sposób, iż wartościowanie sankcji pod względem ograniczania autonomii zadawania bólu nie ma żadnego sensu; ekwiwalencja kar powinna wyrażać się w ich funkcjach.

Kara sprawiedliwa winna więc spełniać funkcje w zakresie spełnienia wymogów sprawiedliwości formalnej (należy tu: odpowiedniość kary; różne rodzaje kar dla różnego rodzaju przestępstw) oraz sprawiedliwości wyrównawczej, związanej z wyrównywaniem strat powstałych w wyniku popełnienia przestępstwa na poziomie ofiar sprawcy przestępstwa, społeczeństwa oraz samego sprawcy.

Kary probacyjne należy konstruować w taki sposób, by osiągały elementy obydwu rodzajów sprawiedliwości. Nie występują zresztą istotne przeszkody w zakresie kształtowania sposobów i powinności dozoru w przypadku intensywnej probacji oraz rodzaju, czasu w przypadku orzeczenia przymusowego wykonywania prac społecznych. Włączyć tu można programy walki z wszelkimi uzależnieniami, pomoc osobom upośledzonym umysłowo bądź niesprawnym fizycznie. Intensywna probacja to również możliwość zastosowania dozoru rezydencjalnego oraz poddania przestępcy monitoringowi elektronicznemu czy zastosowanie kary grzywny samoistnej.

9. Probacja jako nowa filozofia karania musi być budowana jako system kar. Kary pośrednie, do których zalicza się między innymi intensywną pro-

bację, nie powinny funkcjonować w izolacji, lecz pozostawać połączone; w sytuacji gdy wybrany zestaw kar okazałby się nieefektywny można byłoby wesprzeć go krótkoterminowym pobytem w placówce zamkniętej. Wszystkie elementy kary muszą być ściśle egzekwowane, aby przysłużyć się w zadowalającym stopniu ofierze przestępstwa, społeczeństwu oraz samemu przestępcy. Muszą być nadto orzekane i stosowane w skali masowej, w celu doprowadzenia do marginalizacji instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, pozwoliłoby też na zlikwidowanie przeludnienia więzień. Zasadne wydaje się obciążenie skazanego pełnymi lub częściowymi kosztami kar orzekanych w systemie intensywnej probacji. Z punktu widzenia efektywności procesu resocjalizacji nieskuteczne jest wprowadzenie kar pośrednich bez stosowania przez sądy dyrektyw odnośnie do konieczności zbierania pełnego zestawu informacji o sytuacji socjalno-bytowej przestępcy, warto również wykazywać kontrolowany optymizm w ocenie oddziaływania tych kar.

Każdy rodzaj orzeczonej kary powinien służyć naprawie jednostki, dolegliwość zawarta w treści kary ma na celu resocjalizację, odbiegając od niego jedynie utrwali się wadliwe mechanizmy postępowania przestępcy.

10. Należy przede wszystkim mieć na uwadze, iż nowa filozofia karania jest traktowana jako teoria wychowania do wolności oraz teoria adaptacji do wolności. Oznacza to przygotowanie skazanego i nauczenie go poprawnego pełnienia określonych ról w środowisku społecznym, akceptowanych powszechnie form zachowań jako alternatyw wobec popełnianych uprzednio czynów zabronionych i zachowań antyspołecznych. Zakłada tworzenie pozytywnych zmian w osobowości sprawcy oraz wyrównywanie psychicznych dysfunkcji, pomaga też wdrażać cały program w życie sprawując kontrolę nad jego realizacją. Wspomnieć tu warto o istniejącym duchowym nurcie dotyczącym wychowania człowieka, którego twórcą był na początku lat dwudziestych XX wieku Rudolf Steiner. Przedwczesna śmierć tego myśliciela i filozofa przerwała rozpoczęte badania w powyższym zakresie; Steiner opracował program wychowania opartego na rozwoju duchowym człowieka. Zakładał on zgodnie z koncepcją antropozofii istnienie w każdej jednostce pierwiastka duchowego, który należy rozwijać. Może być to osiągnięte przez każdego człowieka, gdyż absolutnie każda jednostka posiada wrodzoną zdolność do rozwijania wewnętrznej mądrości. Nie jest to kwestia wiary, lecz wiedzy i może być wykorzystywana przy udziale odpowiedzialnych pedagogów do przekształcania społecznej rzeczywistości w pożądanym kierunku.

11. Fakt popełnienia przestępstwa jest oceniany przez społeczeństwo za zachowanie wysoce naganne, stając się źródłem różnorodnych konfliktów. W tym zakresie kara jest więc sposobem eliminowania sytuacji konfliktowej wśród ogółu społeczności zarówno w chwili obecnej, jak i w przyszłości. Stanie się to jednak możliwe dopiero po nawiązaniu współpracy pomiędzy sprawcą, ofiarą oraz społeczeństwem. Porozumienie będzie możliwe dzięki wykorzystaniu mediacji i zadośćuczynieniu społeczeństwu poprzez podjęcie działań wyrównujących straty wynikłe z popełnienia czynu przestępczego na rzecz środowiska lokalnego. Należą tutaj wszelkie prace o charakterze społecznym na terenie hospicjów, szpitali oraz prace interwencyjne.

Aby wprowadzić w życie i stosować w praktyce na szeroką skalę działania podlegające teorii sprawiedliwego karania, należy włączyć społeczeństwo w rzeczywiste wykorzystanie kar średniej mocy i środków probacyjnych. Związane jest to z zapewnieniem ludności odpowiedniej w tym zakresie edukacji.

Wyznacznikiem państwa prawa jest dostępność do edukacji; w Polsce obecnie ogół społeczeństwa nie jest informowany, edukowany w wystarczającym stopniu w zakresie zwalczania przestępczości innymi środkami niż represyjne środki penalne, nie posiada też wiedzy o faktycznej sytuacji psychospołecznej skazanych. Trudno jest pracować na rzecz odstąpienia od stosowania kary pozbawienia wolności, jeśli nie ma się realnych szans na zapewnienie społeczeństwu możliwości wyuczenia odpowiednich reakcji społecznych, postaw. Dzisiejsze postawy ludzi wobec nowej filozofii karania mają raczej charakter fasadowy, populistyczny. Ma to ścisły związek z faktem, iż za wykonywanie kary ponosi w głównej mierze odpowiedzialność rząd oraz dominujący trend polityczny. Więziennictwo nie odpowiada za sposób wykonywania kary. Gdyby dano szansę społeczeństwu – przedstawicielom banków, policji, pracownikom gmin – wykonywania kar pośrednich w formie zastosowania na przykład wolności dozorowanej, byłaby realna szansa właściwego budowania postaw ludzi wobec kary, przestępcy i nowoczesnych metod zapobiegania przestępstwu. Program edukacji akademickiej nie uznaje obecnie konieczności włączenia doń jako przedmiotu obligatoryjnego teorii sprawiedliwego karania czy nowej filozofii karania.

12. Wciąż prawo karne, penitencjarne i procesowe posiada charakter propenitencjarny, występuje również wielość podmiotów kształtujących prawo, zaś resort więziennictwa nie pozostaje odpowiedzialny za kształt istniejących więzień. Proponowane reformy mogłyby zaradzić obecnie istniejącej sytuacji, wymaga to jednak przełamania wielu barier. Bez pomocy

wpływowym polityków żaden inicjator zmian nie ma możliwości zrealizowania reform. Potrzebna jest tu wola polityczna partii posiadających większość parlamentarną. Tymczasem wielu polityków przez odsyłanie do przestarzałych i nieskutecznych teorii karnych negatywnie generuje świadomość społeczną i propaguje populistyczny punkt widzenia na sprawy kryminalne.

Promowanie wiary w niewystarczający poziom zaufania w stosunku do władz publicznych oraz niski poziom bezpieczeństwa prawnego stoi w wyraźnej sprzeczności z wprowadzaniem w życie kar pośrednich.

13. Prócz tego wprowadzenie nowego systemu restrykcji karnych rodzi wiele problemów organizacyjnych. Potencjalne wprowadzenie do podstawowego systemu karnego pośredniego karania wraz z częściową eliminacją kar więzienia mogłoby wywołać silny skutek dla personelu więziennego; utraciłby on pozycję instytucji karnej na rzecz organów zbierających grzywnę, kuratorów czy policjantów. Wydaje się, iż największymi przeciwnikami wprowadzenia nowych sankcji są jednostki funkcjonujące w istniejącej strukturze organizacyjnej odpowiedzialnej za proces łączenia kar z uwięzieniem.

14. Kolejną barierą, na którą natykają się inicjatorzy reform, jest bariera finansowa – jak wiadomo budżet państwa nie ma możliwości uczestnictwa w kosztach reform skierowanych na wdrożenie kar pośrednich w obręb podstawowych instytucji penalnych.

Istniejące przeszkody nie wykluczają w sposób kategoryczny modyfikacji systemu karania. Na początek wystarczy zajęcie się reformą postaw społecznych, przekonywaniem profesjonalnych grup związanych z działalnością w systemie, o konieczności ustanowienia narzędzi nowoczesnej, efektywnej, humanitarnej polityki kryminalnej eliminującej przestępczość. W znacznie późniejszym okresie należałoby wprowadzić programy utylizacji infrastruktury więziennej, programy specjalnych szkoleń dla służby więziennej dotyczące nowych zadań, program efektywnego zbierania grzywien.

15. Bardzo ważnym elementem w zakresie zmian systemowych byłyby zmiany w obrębie organu sądu. Sąd powinien być organem niezawisłym przy wyborze środka i powinien mieć możliwość jego zamiany w trakcie wykonywania kary.

Kuratorzy stanowiący grupę profesjonalistów powinni być stroną w postępowaniu sądowo-wykonawczym, w przeciwieństwie do roli teraźniejszej – aparatu wykonawczego. Kurator jako specjalista winien stawiać diagnozę odnośnie do wyboru właściwego środka karnego i jako organ wykonawczy winien móc korzystać z usług wolontariatu. Powyższe propozycje re-

form nie są promowane przez instytucje rządowe. Pomimo to istnieje szansa na przeprowadzenie pierwszej zmiany poprzez stworzenie nowego systemu kurateli jako podstawowego warunku dla systemu probacji w Polsce.

Probacja jest inwestycją w ludzkość; daje możliwość budowania, a nie rujnowania ludzkiej osobowości, i w takim spojrzeniu powinna tkwić siła funkcjonowania nowego systemu karania.

Prof. dr hab. Piotr Stępnia

Populizm karny a perspektywy rozwoju probacji

1. Perspektyw rozwoju probacji, tak w świecie, jak i w Polsce, nie można rozpatrywać w oderwaniu od ogólnej sytuacji geopolitycznej i społecznej. Jej dramatycznym wyznacznikiem był początek XXI stulecia, który przyniósł wiele nowych, groźnych zjawisk kryminalnych. Kluczowym wydarzeniem były zamachy terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych w dniu 11 września 2001r. Spowodowały one bardzo znaczny wzrost niepokoju społecznego zarówno w Europie, jak i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Niepokój ten zapoczątkował wyraźną metamorfozę społeczeństwa demokratycznego w kierunku społeczeństwa o podwyższonym stopniu bezpieczeństwa. Po tych zamachach sytuację w świecie demokratycznym określa się często jako „strach bez granic.”¹

2. Nowe zagrożenia przyniosły wzrost zjawiska populizmu karnego w Stanach Zjednoczonych, a także w Europie, szczególnie Anglii, w jakimś stopniu również w Polsce. W takiej perspektywie powstaje ważne pytanie, czy i na ile widoczny obecny stan populizmu karnego w takich krajach, jak USA, Anglia, Francja, a także i Polska może wpłynąć na perspektywy rozwoju probacji w najbliższych latach.

3. Szukając odpowiedzi na to pytanie należy wskazać, że populizm karny, który nasilił się na przełomie XX i XXI wieku, spowodował wybuch paniki moralnej oraz nasilił społeczną „chęć karania” jako remedium na opanowanie tej paniki. Jest rzeczą oczywistą, że sytuacja ta musi wpływać na kształt i priorytety polityki kryminalnej państw Unii Europejskiej oraz

Prof. dr hab. Piotr Stępnia – Zakład Penitencjarystyki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ D.Salaz, *Volonte de punir, Essai sur populism penal*, Hachette Literature 2005, str. 548.

Stanów Zjednoczonych, a więc także na perspektywy rozwoju probacji. Na kształt tej polityki wywierają bowiem duży wpływ oczekiwania społeczne. Żaden polityk nie może pozostawać na nie obojętny.

4. Pod pojęciem „populizmu karnego” należy rozumieć schlebianie określonym grupom społecznym poprzez głoszenie haseł obliczonych na łatwy efekt, szafowanie próżnymi obietnicami oraz budzenie nieziszczonych nadziei dla uzyskania poklasku.² Dodanie przymiotnika „karny” oznacza, że chodzi tu o działalność polityczną, polegającą na rozbudzaniu nadziei na łatwe i szybkie rozwiązanie problemu przestępczości poprzez zaostrezenie odpowiedzialności karnej przestępców. W powyższym kontekście populizm może też oznaczać skłonność do ulegania takim działaniom.

5. Czy probacja jako jedna z najbardziej obiecujących metod karania sprawców, której największym walorem jest to, że pod pewnymi warunkami pozwala na pozostawienie ich na wolności, zamiast umieszczania w więzieniu, potrafi się przed zagrożeniami dalszego jej rozwoju wynikającymi z nasilającego się populizmu karnego, obronić? Pytanie to nabiera obecnie znacznie poważniejszego wymiaru. Odpowiedzi na nie należy szukać m.in. w analizie dotychczasowych doświadczeń w jej stosowaniu.

6. Warto przypomnieć, że chociaż jako instytucja prawa karnego probacja powstała i rozwinęła się w I połowie XIX wieku w Anglii i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, to jednak na jej kształt na kontynencie europejskim wpłynęły w zasadniczej mierze rozwiązania francuskie w tym zakresie, datujące się na przełom XIX i XX wieku (Ustawa Berangera z 1896 r.). Jest to więc metoda stosunkowo młoda.

7. Należy podkreślić, że wskutek takiego dualizmu rozwojowego wykształciły się dwa wielkie systemy probacyjne:

- klasyczny, tj. probacja anglo-amerykańska od początku swojego istnienia związana ze sprawowaniem dozoru nad osobą ukaraną oraz
- probacja w Europie kontynentalnej, która była w I połowie XX wieku tzw. probacją prostą, a więc bezdozorową (francuski model zawieszenia prostego). Do tej ostatniej dozór dodano dopiero w II połowie XX wieku, pozostawiając równolegle do tego jej formę pierwotną.

Probacja połączona z dozorem umożliwiła rozwój kurateli sądowej. W Anglii i Stanach Zjednoczonych jeszcze w I połowie XIX wieku, w Europie kontynentalnej jednak znacznie później, bowiem dopiero po II wojnie światowej. Warto to przypomnieć, bowiem mówiąc w Polsce o probacji,

² W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1994, s. 115 i 403.

myśli się najczęściej o modelu probacji anglo-amerykańskiej, słabiej dostrzegając model europejski, który dominuje w praktyce wymiaru sprawiedliwości do dziś.

8. Powstanie i rozwój probacji w Polsce nastąpiły w okresie po roku 1918 tj. po odzyskaniu niepodległości. Podobnie jak w innych krajach Europy kontynentalnej była ona początkowo oparta na francuskim modelu tzw. zawieszenia prostego i obejmowała nieletnich. Począwszy od lat pięćdziesiątych XX wieku do zawieszenia prostego dodano dozór kuratora, przy czym najpierw w sprawach nieletnich, z początkiem lat siedemdziesiątych zaś również dorosłych.

Probacja polska obejmuje zatem rozwiązania wypracowane w ramach obu tych modeli, stąd w Kodeksie karnym występuje ona jako zawieszenie proste (art. 69 – 73 kk; inna nazwa skazanie warunkowe) oraz zawieszenie połączone z dozorem kuratora lub osoby godnej zaufania albo też innego podmiotu wskazanego w art. 73 kk. Statystyka prawomocnych skazań za rok 2006 pokazuje, że skazania na karę pozbawienia wolności stanowią 64,40 % ogółu skazań, zaś z zastosowaniem dozoru 25,52 %.³

Wynika z tego, że w polskim orzecznictwie sądowym bezdorzorowa forma probacji jest znacznie częstsza, tym samym ważniejsza.

9. Wyniki większości badań empirycznych pokazują dużą skuteczność probacji. Dotyczy to jednak przestępczości średniej i drobniejszej. Wobec przestępczości najgroźniejszej probacja ze względów oczywistych nie jest i nie może być adekwatną i skuteczną odpowiedzią. Wynika z tego wniosek, że społeczna akceptacja dla dalszego rozwoju probacji może zależeć od stopnia spacyfikowania przez państwo przestępczości najgroźniejszej. Wydaje się, że istnieje tu następująca zależność. Jeśli uda się ją utrzymać w granicach kontrolowanych przez państwo, wówczas stopień społecznego poczucia zagrożenia przestępczością będzie mniejszy, tak więc populizm karny, widoczny w „żądzy karania”, łagodniejszy. Sprzyjać to będzie rozwojowi probacji. I na odwrót.

10. Należy zatem postawić pytanie: jak w obliczu zagrożeń globalnych oraz różnych poziomów rzeczywistego zagrożenia przestępczością w Stanach Zjednoczonych, Anglii, Francji, i in. kształtują się perspektywy na rozwój probacji w tych krajach, a jak – w porównaniu z nimi – w Polsce?

11. Warto podkreślić, że po reformie prawa karnego z roku 1997 i wejściu w życie nowego Kodeksu karnego zdecydowana większość polskich rozwiązań prawnych umożliwia dalszy rozwój środków probacyjnych. Ela-

³ Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006, s. 179.

styczność i rozbudowanie katalogu sankcji karnych zawierającego tzw. środki związane z poddaniem sprawcy próbie pokazują, że polskie ustawodawstwo stara się obecnie zerwać z tradycyjnym schematem izolacji w więzieniu jako najlepszym sposobem reakcji na przestępstwo. Czy obecna rzeczywistość społeczna nie przekreśli tych szans?

12. Szukając przesłanek do odpowiedzi na to pytanie, należy przypomnieć o tym, że krytyka idei resocjalizacji, a zwłaszcza opartej na niej praktyki sprawiła, iż w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku w europejskim cyklu represyjności nastąpił powrót do zasad sprawiedliwego karania, a więc do ograniczania represji i humanizacji prawa karnego. Humanizacja prawa karnego nie oznacza jednak rezygnacji ze zhumanizowanego odwetu. Ten nowy, bardzo zróżnicowany zresztą nurt, określany jest w Europie jako nowy realizm lub neoklasycyzm.⁴

Odmienne przedstawia się sytuacja w Stanach Zjednoczonych. Rozwinął się tu bowiem nurt tzw. nowej penologii, którego główna idea zakłada, że wykonanie kary polega na zarządzaniu ryzykiem oraz kosztownością, nie zaś na ochronie praw jednostki czy też względzie na jej rehabilitację społeczną lub resocjalizację. Idea ta bazuje na coraz silniejszym populizmie karnym, który nasilił się zwłaszcza po takich wydarzeniach, jak zamachy na Twin Towers, wieżowiec w Oklahoma City czy spektakularne, wyjątkowo brutalne przestępstwa seksualne.

Podstawowymi kategoriami pojęciowymi tego nurtu są więc: koszty wynikające ze strat spowodowanych przestępczością, jak również wydatki związane z określonym stopniem zagrożenia przestępczością jako jednej z determinant polityki kryminalnej państwa. Ryzyko związane z zagrożeniem przestępczością łączy się w tym podejściu z zagadnieniem bezpieczeństwa subiektywnego i obiektywnego mieszkańców oraz całej struktury społecznej chronionej przez aparat państwa.⁵

Warto zauważyć, że taka filozofia dostarcza argumentów na rzecz realizacji represyjnej polityki karnej, zbliżając się w warstwie teoretycznej do retoryki tzw. realizmu prawicowego. Umożliwia ona wykorzystanie różnych form przestępczości w programach politycznych. Wielkie grupy biznesu traktują więc rozwój nowej penologii jako dogodny sposób na bezpieczną mobilizację społeczeństwa wokół zagrożeń wywoływanych przez ludzi z marginesu. Drażliwe kwestie nierówności społecznych i niesprawiedliwej redystrybucji dochodu narodowego, wobec nowego uzasa-

⁴ A. Marek, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 1993, s. 35-36.

⁵ J. Utrat - Milecki, *Podstawy penologii. Teoria kary*, Warszawa 2006, s. 153.

dnienia dla nakręcenia kolejnego cyklu represyjności, schodzą na plan dalszy.⁶

W literaturze wskazuje się na związek takiego stanu rzeczy z szerszym problemem zachwiania podstaw ideologicznych państwa dobrobytu⁷.

9. W powyższej perspektywie warto w tym miejscu przypomnieć genezę amerykańskiego prawa „Three strikes and you’re out” (Trzy kroki i ciebie nie ma). Impulsem do jego uchwalenia była śmierć kalifornijskiej dziewczynki Polly Klaus, zabitej pewnego wieczoru spędzanego razem z koleżankami przez multirecydywistę R. Davisa. Prawo to, o ewidentnie populistycznym charakterze, przewiduje możliwość orzeczenia kary dożywotniego więzienia zarówno dla zabójcy, jak i prostego złodzieja. Czy wobec jego regulacji jest jeszcze obecnie miejsce na probację? Jednoznacznej odpowiedzi na nie udzielić nie sposób. Odpowiedzi na nie starał się udzielić m.in. Kongres Amerykańskiego Stowarzyszenia Probacji, który odbył się w Filadelfii w dniach od 10 do 13 lipca 2007 r. Zabierając głos na tym Kongresie Prezydent amerykańskiej probacji Gerald Hinzmann stwierdził m.in.: „Społeczeństwo amerykańskie chce obecnie bezpieczeństwa. Chodzi tu zarówno o zabezpieczenie przed zbrodnią, jak i zrekompensowanie ofiarom wyrządzonych im szkód i krzywdy. Społeczeństwo nasze chce surowego karanie, w którym probacja schodzi na plan dalszy. Niestety, nie ma ono dostatecznej wiedzy co do istoty oraz zadań probacji, tak więc nie ma zaufania, że probacja zdolna jest jako metoda przeciwdziałać coraz groźniejszym zjawiskom przestępczym.”⁸

Taka pesymistyczna ocena możliwości działania służb probacyjnych wypływa z obecnych oczekiwań społeczeństwa amerykańskiego. W jej konsekwencji od amerykańskiej probacji oczekuje się coraz sprawniejszej kontroli przestępczości, przy wykorzystaniu najnowszych osiągnięć tzw. przemysłu penitencjarnego, a więc monitoringu elektronicznego, kartotek z punktacją skazanych, wprowadzania rejestrów przestępców seksualnych, tworzenia stron internetowych z informacjami o groźnych przestępcach, lepszego monitorowania za pomocą systemu kamer różnych elementów życia codziennego, np. ulic, sklepów, szkół, itp. W takiej perspektywie amerykańscy oficerowie probacji stają się w efekcie oficerami policji. Ich głównym zadaniem ma być wspieranie tych ostatnich w coraz skuteczniej-

⁶ J. Utrat - Milecki, op.cit., s. 163.

⁷ Chodzi tu o doktrynę welfare state. Opisuję ją dokładnie w swojej pracy: Wymiar sprawiedliwości i praca socjalna w krajach Europy Zachodniej. Poznań 1998, s. 73.

⁸ G. Hinzmann, *Which are the perspectives for American probation* (in:) Reports of, Congress of American Probation and Parol Association. Philadelphia, 10 – 13 July 2007, ed. APPA.

szej prewencji, zaś wychowawcze cele ich działalności dawno już zeszły na plan dalszy.

10. Europejski populizm penalny jest wyraźnie słabszy. Pozwala on na „umiarkowanie” w stosowaniu kar (*moderation des peines*). Różnica pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Starym Kontynentem jest więc zasadnicza, na co dobitnie wskazuje m.in. zniesienie kary śmierci przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy wynika jednak z bardzo złożonych uwarunkowań, które powstawały i rozwijały się na przestrzeni dziejów w mocno zdywersyfikowanym, a przez to niezmiernie bogatym, europejskim obszarze kulturowym.

Sytuacja w zakresie polityki karania, której jedną z determinant stanowi „społeczna żądza karania”, jest w Europie zróżnicowana. Jednak i tu można zauważyć rozwój tendencji populistycznych. Sprzyja im, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, wykorzystywanie problemów przestępczości do celów politycznych. Dobrym tego przykładem może być sytuacja w Wielkiej Brytanii. Najbardziej represyjne reformy prawa karnego wprowadziła w latach dziewięćdziesiątych Partia Pracy Anthony’ego Blaira, kiedy media mocno nagłośniły problem przestępczości z użyciem przemocy. Doradcy z zakresu marketingu politycznego podpowiadali mu, że dla wygrania wyborów konieczne jest przekonanie opinii publicznej o większej bezwzględności wobec przestępców niż deklarowała jego konserwatywna konkurencja polityczna. Największe zaostrenie polityki kryminalnej nastąpiło więc w okresie, kiedy w kraju tym przestępczość z użyciem przemocy wykazywała lekką tendencję spadkową. Nie zmieniło to stanowiska tych sił politycznych. Przeciwnie, zostało ogłoszone jako sukces represyjnej polityki rządu.⁹

Charakteryzując w tym kontekście perspektywę rozwoju probacji w Anglii podczas IV Polskiego Kongresu Penitencjarnego, który odbył się w dniach 22 – 24 listopada 2006 w Kaliszu, David Thomas – zastępca szefa Służb Probacyjnych okręgu South Yorkshire – sformułował w tym zakresie następującą ocenę. Stulecie rozwoju służb probacyjnych w Zjednoczonym Królestwie w perspektywie zachodzących na Wyspach Brytyjskich zmian prawnych pokazuje nasilające się niedomogi angielskiego systemu probacji, jej przebiurokratyzowanie oraz niezadowalającą jej skuteczność wobec różnych, groźnych zjawisk przestępczych. Pojawia się zatem paradoksalne, a przy tym dramatyczne pytanie o racjonalizację jej dalszego istnienia.

⁹ J.Utrat - Milecki, op. cit., s. 162.

Taka ocena wywołała żywą polemikę ze strony specjalistów krajowych, wg których probacja jest rozwiązaniem dobrze sprawdzonym i bardzo potrzebnym, zwłaszcza wobec powszechnego w Polsce przekonania o potrzebie dalszego rozwoju kurateli sądowej. Nie powinno się zatem kwestionować jej idei i założeń. D. Thomas podtrzymał jednak swoją ocenę, że jest ona starannie przemyślana. Dotyczy ona Wysp Brytyjskich, które są ojczyzną probacji i mają wyjątkowo bogate w tym zakresie doświadczenia.¹⁰

11. Dość podobnie przedstawiała się sytuacja w tym zakresie we Francji. Przypomnieć trzeba choćby reformy w zakresie ochrony porządku publicznego podjęte w początkach obecnego stulecia przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych – Nicolasa Sarkozy’ego. W ten nurt reform wpisuje się ustawa z roku 2004 r. o dostosowaniu wymiaru sprawiedliwości do zmieniającej się przestępczości, która dała początek narodowemu programowi budowy więzień dla nieletnich.¹¹

N. Sarkozy wykorzystał zresztą bardzo udanie wątek walki z przestępczością w kampanii prezydenckiej z roku 2007. Zakończyła się ona jego sukcesem. Przedtem jednak media mocno nagłaśniały problem tzw. dzielnic wrażliwych (*quartiers sensibles*), w których zamieszkują mniejszości etniczne, zwłaszcza pochodzenia afrykańskiego, niemające szans na integrację społeczną. W dzielnicach tych, ulokowanych na północnych przedmieściach Paryża, doszło wiosną 2007 do zamieszek, które wywołał drobny incydent na tle rasowym.

12. Niezależnie jednak od powyższych uwag, można postawić wniosek, że czynniki sprzyjające populizmowi karnemu nie ujawniają się w Europie tak silnie jak w Stanach Zjednoczonych. W efekcie tego obecny, europejski cykl represyjności w początkach XXI wieku nie jest tak silny jak w Stanach Zjednoczonych. Łagodzą go, jak się wydaje, następujące czynniki:

- a. europejskie dziedzictwo w zakresie praw człowieka i antytotalitaryzmu,
- b. antropologiczny dualizm godności człowieka widoczny przy porównywaniu Europy i Stanów Zjednoczonych,

¹⁰ P. Stępniaak, *Misja służby więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki kryminalnej i oczekiwań społecznych* (IV Polski Kongres Penitencjarny, Kalisz 22-24 listopada 2006), *Przegląd Więziennictwa Polskiego*, nr 54 /2006.

¹¹ *Loi sur la justice* du 9 septembre 2002.

- c. donioślejsza rola w równoważeniu polityki judykacyjnej przez europejskie sądy najwyższe oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niż rola, jaką ma w tym zakresie Sąd Najwyższy w USA,
- d. mniejsze poddanie się presji zagrożenia globalnego w Europie.

13. Można zatem postawić wniosek, że perspektywy rozwoju probacji w Europie, zwłaszcza zaś kontynentalnej, są wyraźnie korzystniejsze niż w Stanach Zjednoczonych. Niemniej jednak wobec zagrożeń globalnych, zwłaszcza zaś terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, również w Europie duch umiarkowania w stosowaniu sankcji kar nie przeszkadza stalemu wzrostowi populacji więźniów w poszczególnych krajach Unii. Dowodzi to dużego wpływu populizmu karnego, widocznego w społecznej chęci karania, na zaostrzanie polityki kryminalnej. Zaostrzanie jest jednak traktowane instrumentalnie, tzn. stanowi narzędzie realizacji określonych celów politycznych, np. zwycięstwa w wyborach.

Francuski kryminolog C. Faugeron zauważa, że we Francji wzrost lub spadek liczby osadzonych zależy od aktualnego stanu emocji społecznych. W głębi więzienia bowiem społeczeństwo chowa swoje lęki i neutralizuje ryzyka.¹² Sytuacja taka stanowi zatem istotną

barierę dla rozwoju probacji również i w tym kraju. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, problem surowości karania ulega tu obecnie silnemu upolitycznieniu. W konsekwencji dużemu przyspieszeniu uległy procesy legislacyjne w dziedzinie prawa karnego. Wystarczy powiedzieć, że tylko w latach 2000 – 2003 uchwalono 65 ustaw karnych, 11 rozporządzeń, 77 dekretoów, by ostatecznie zaostrzyć prawo karne w roku 2004.¹³ Dość podobnie jak w USA, we Francji koegzystują ze sobą przemoc i uspokojenie, dobroczynność i chęć karania, potrzeba bezpieczeństwa i strach. Wobec tych faktów odpowiednio przetworzonych przez media politycy nie mogą pozostawać obojętni, zwłaszcza w trakcie kampanii elektorальной. Nikt nie chce ryzykować rozniewania opinii publicznej. Na społeczne oczekiwanie bezpieczeństwa wszyscy zgodnie odpowiadają, że trzeba surowo karać. Reakcje polityków francuskich są jednak bardziej stonowane.

Brzemie opinii publicznej wytwarza więc presję na reformy karne. Na szczęście jednak Francja jest krajem mniej ekspansjonistycznym w tej dziedzinie niż Stany Zjednoczone, jeżeli brać pod uwagę statystyki więzienne. Jej polityka karna oscyluje tradycyjnie wokół dualizmu środków przeciwdziałania przestępstwu. Z jednej strony odpowiada z pewnym

¹² C. Faugeron, *Approche de la prison*, De Boeck 1996, str. 243.

¹³ D. Salaz, op. cit. 140.

umiarkowaniem na przestępczość drobną i średnią, z drugiej zaś z całą surowością prawa na przestępczość zorganizowaną i terrorystyczną.

Taki wymiar sprawiedliwości jest kompromisem pomiędzy pragmatyczną efektywnością a idealistycznymi założeniami probacji wychowującej. Na tym pierwszym poziomie utrwała się jednak stopniowo model kontroli przestępczości (crime control) ze szkodą dla modelu respektującego prawa oskarżonego (due process). Sprzyja temu klimatu populizmu karnego, pojawiający się w wypowiedziach niektórych polityków prawicowych, zwłaszcza zaś Jean Marie Le Pena reprezentującego skrajnie prawicową partię – Front Narodowy (Front National).¹⁴

Tradycyjna tolerancja społeczeństwa francuskiego łagodzi jednak w znacznym stopniu te tendencje. Polityka karania we Francji, w obecnym cyklu represyjności, jest zatem o wiele łagodniejsza niż amerykańskie zwyczaje karne. Ideologia ofiary, charakteryzowana powyżej uwidacznia się jednak równie aktywnie.¹⁵ Probacja francuska, eksponująca tradycyjnie tzw. proste zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, a więc bez dozoru kuratora, wydaje się więc jak na razie niezagrożona, przynajmniej w takim stopniu jak amerykańska.

14. Jak zatem w świetle powyższych uwag kształtują się perspektywy rozwoju probacji w Polsce?

Przy ich ocenie warto powołać pracę M. Melezini „Punitwność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku” (Białystok 2003). Autorka ta podaje, że pomiędzy rokiem 1998 a 2001 współczynnik prawomocnych skazań za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego wzrósł z 566,5 do 815,4 na 100 000 mieszkańców.¹⁶ Z kolei analizując dynamikę wzrostu liczby więźniów pomiędzy rokiem 1998 a 2002, wskazuje, że nastąpił wzrost na poziomie 48,00%. Jednocześnie odsetek więźniów, którym udzielono warunkowego przedterminowego zwolnienia, spadł z 49,7% w roku 1998 do 30,6% w roku 2002.¹⁷ Podkreśla ona, że nagły zwrot w polityce aresztowej, skutkujący gwałtownym wzrostem populacji więziennej w roku 2000 (o 35,4% w porównaniu do roku 1998), nie znajduje usprawiedliwienia

¹⁴ Polityk ten ma duże wpływy zwłaszcza w departamentach północno-wschodniej Francji, borykającymi się z poważnymi problemami ekonomicznymi i społecznymi, zwłaszcza zaś bezrobociem.

¹⁵ J. Pradel et H. Bosly (dir.) *Surete, penalite et aiterite*, Travaux de l'Institut de Science Criminelles de Poitiers, Cujas 1999, str. 12.

¹⁶ M. Melezini, *Punitwność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, Białystok 2003, s. 523.

¹⁷ M. Melezini, op. cit., s. 537.

w zmianie stanu zagrożenia przestępczością. Wprawdzie liczba przestępstw stwierdzonych w roku 2000 wzrosła w porównaniu do roku 1998 o 18,1%, jednak nie na tyle, aby wzrost ten można było powiązać z dynamiką zmian liczby osób uwięzionych i tymczasowo aresztowanych. W porównaniu do roku 1998, w roku 2000 liczba ta wzrosła odpowiednio o 90,7%. Zdaniem M. Melezini, można i należy szukać gwałtownego zwrotu w polityce aresztowej w wyrażnie zaznaczonych w roku 2000 naciskach pochodzących z Ministerstwa Sprawiedliwości, zmierzających do zaostrzenia represji karnej.¹⁸ Naciskom tym towarzyszyło równocześnie podjęcie próby wprowadzenia zasadniczych zmian nowej kodyfikacji karnej, wydatnie zwiększających punitivność prawa karnego.¹⁹ Warto przypomnieć, że w owym czasie ministrem sprawiedliwości był Lech Kaczyński z prawicowej partii Prawo i Sprawiedliwość. Tak więc w okresie tym tendencje do populizmu karnego w polityce kryminalnej były wyraźne. Utrzymały się one pod rządami kolejnego ministra sprawiedliwości z PiS-u Zbigniewa Ziobry, który zainicjował m.in. program budowy nowych 17 000 miejsc dla więźniów, nie licząc się z tym, że polski wskaźnik prizonizacji jest i tak jednym z najwyższych w Europie (w roku 2001 – 207/100 000 mieszkańców).²⁰

15. Jak się wydaje, taka polityka karania nie jest jednak uzasadniona populizmem karnym społeczeństwa polskiego. Jakkolwiek nie ma w polskich piśmiennictwie bardziej kompleksowego opisu badań nad jego nasileniem, to jednak wiele publikacji, m.in. A. Siemaszki, wskazuje, że populizm ten nie jest tak wyraźny jak amerykański czy angielski. Autor ten zauważa, że w porównaniu z poprzednimi badaniami w ramach polskiej części ICVS w roku 1996 daje się obecnie zauważyć tendencję do łagodniejszego karania, wyrażaną przez polską opinię społeczną.²¹ Wynikałoby z tego, że społeczeństwo polskie nie czuje się jakoś wyraźniej zagrożone w swoim bezpieczeństwie, a już na pewno nie tak jak amerykańskie, angielskie czy chociażby francuskie.

16. Trudno zatem zrozumieć i wytłumaczyć, dlaczego pomimo stosunkowo niskiego poczucia zagrożenia przestępczością w Polsce wskaźnik prizonizacji jest u nas jednym z najwyższych w Unii Europejskiej. Być może

¹⁸ Ibidem, s. 540.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. wprowadzająca te zmiany została zawetowana przez Prezydenta RP.

²⁰ W roku 2006 wyniósł on już 227/100 000. Por. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006, str. 182.

²¹ A. Siemaszko, *Kogo biją, komu kradną. Przestępczość nie rejestrowana w Polsce i na świecie*, Warszawa 2001, s. 123.

stanowi on spuściznę po ustrojach totalitarnych, w których więzienie było jednym z filarów władzy. Mogą to potwierdzać równie wysokie wskaźniki prizonizacji w krajach byłego bloku wschodniego. W roku 2001 wynosiły one dla Czech 207/100 000, dla Estonii 350/100 000, Łotwy 364/100 000, Ukrainy 406/100 000, Rumunii 225/100 000, Węgier 171/100 000, podczas gdy dla Francji 77/100 000, Anglii i Walii 126/100 000, zaś Niemiec 95/100 000.²²

Wysoki wskaźnik prizonizacji dowodzi jednak, i to w oczywisty sposób, że władzom nie zależy wbrew okazjonalnym deklaracjom na zastępowaniu więzienia wolnościowymi środkami karnymi.

17. Taki sposób konstruowania polityki karania jest jednak nie do pogodzenia z ideą społeczeństwa obywatelskiego w ramach ustroju demokratycznego. Nie znajduje on bowiem odbicia w rzeczywistym zagrożeniu przestępczością mierzonym wskaźnikiem przestępstw zgłoszonych policji na 100 000 mieszkańców. Jest ono w Polsce stosunkowo niskie w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Oto bowiem wskaźnik ten dla Polski wynosi 3 278 na 100 000 mieszkańców, podczas gdy w Anglii i Walii odpowiednio – 10 064, Francji – 10 261, Niemczech – 7615, Włoszech – 3 827, zaś w Hiszpanii – 2 308.²³ Pomimo trudności w porównywaniu prezentowanych powyżej danych, wynikających z odmiennych regulacji krajowych systemów karnych oraz statystyczno-informatycznych, można stwierdzić, że dane te dają dobre wyobrażenie o wyraźnie mniejszym poziomie zagrożenia przestępczością w Polsce.

18. Pozostaje zatem postawić na koniec pytanie, jakimi czynnikami – poza wskazaną wyżej spuścizną historyczną – tłumaczyć należy nieracjonalną surowość polskiej polityki kryminalnej. Surowość ta stanowi jedną z najpoważniejszych barier dla rozwoju probacji, tak w postaci prostej, jak i połączonej z dozorami kuratorów sądowych.

Nie ma przecież w Polsce, na szczęście, podobnych zagrożeń bezpieczeństwa jak we Francji i Anglii, nie mówiąc już o USA, związanych np. z emigrantami, istnieniem dzielnic „wrażliwych”, w których w każdej chwili mogą wybuchnąć zamieszki społeczne na tle rasowym,²⁴ zamachami terrorystycznymi, świętą wojną islamu z bogatym Zachodem itd., zaś inne

²² A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce*, Warszawa 2003, s. 243.

²³ Ibidem, s. 223.

²⁴ Przykładem może tu być Francja wiosną 2007 roku.

zagrożenia są ciągle jeszcze utrzymywane na poziomie bezpiecznym dla społeczeństwa jako całości (np. przestępczość seksualna).

Jak się wydaje, również zjawisko populizmu karnego w polskim społeczeństwie nie jest szczególnie silnie rozwinięte, zaś społeczna wola karania nie jest tak silna jak w innych krajach, o czym świadczą dane powoływane powyżej. Skąd zatem opisywana, nadmierna punitivność w polskiej polityce kryminalnej?

Odpowiedzi na to pytanie starał się udzielić w swoich rekomendacjach IV Polski Kongres Penitencjarny, który odbył się w dniach 22 – 24 listopada 2006 r. w Kaliszu.²⁵ W ich opracowaniu, poza krajowymi, uczestniczyli także eksperci z USA i Francji. W rekomendacjach stwierdzono, że polityka kryminalna państwa jest przedmiotem manipulacji politycznych, dla których uprawnienia wciąga się dość słabo wyrobioną w Polsce opinię publiczną. Podzielając to stanowisko, można by jeszcze do tego dodać pewną niechęć do angażowania się polskiego społeczeństwa w działalność profilaktyczną, mającą na celu przeciwdziałanie powstającym zagrożeniom. Jest ona odreagowywana wspieraniem polityków próbujących zdobyć kapitał polityczny na żądaniu coraz większej represji karnej, poprzez wykorzystanie złudnej wiary niektórych grup społecznych w istnienie prostych i radykalnych sposobów rozwiązania problemu przestępczości.

19. Z powyższych uwag wynika zatem, że perspektywy rozwojowe polskiej probacji zależą od aktualnych tendencji w polityce kryminalnej państwa oraz oczekiwań społecznych. Żywić należy nadzieję, że nie zdominuje ich populizm karny, który starają się nasilać politycy i to niestety dla osiągnięcia własnych, egoistycznych celów.

20. Dalszy rozwój polskiej probacji jest ponadto uzależniony od rozwiązania problemów polskiego więziennictwa. Chodzi zwłaszcza o zmniejszenie populacji osadzonych w polskich zakładach karnych. W 1989 r. kształtowała się ona na poziomie 59 000, jednak społeczeństwo nie czuło się zagrożone skutkami jej gwałtownego zmniejszenia w porównaniu z II połową lat dziewięćdziesiątych XX wieku (w roku 1986 było ich 108 867, zaś w roku 1987 – 96 438)²⁶. Kogo bowiem mają nadzorować kuratorzy sądowi, aby możliwy był racjonalny rozwój ich służby, jeśli tak ogromna liczba skazanych zostaje osadzona w imię wątpliwych racji w więzieniach?

²⁵ P. Stępnia, *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki kryminalnej i oczekiwań społecznych* (IV Polski Kongres Penitencjarny, Kalisz 22-24 listopada 2006). Przegląd Więziennictwa Polskiego, nr 54, Warszawa 2007, ss. 164 – 166.

²⁶ Rocznik Statystyczny. GUS, Rok L Warszawa 1990, s. 81.

Są to przy tym w dużej liczbie skazani za przestępstwa o średnim i małym stopniu szkodliwości czynów. Czy polskie społeczeństwo obywatelskie, o tak wysokim stopniu rozwoju cywilizacyjnego, nie potrafi znaleźć innych sposobów pacyfikowania przestępczości tej kategorii sprawców jak osadzanie ich w więzieniach? Pytanie tyle retoryczne, co właściwie dramatyczne. Czy rzeczywiście poziom przestępczości stwierdzonej w Polsce, w porównaniu z innymi krajami, uzasadnia tak punitywną politykę kryminalną? Czy można racjonalnie uzasadnić, na podstawie doświadczeń przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, że zwolnienie z polskich zakładów karnych, wskazywanej wyżej grupy skazanych i poddanie ich pod dozór kuratorów sądowym obniży poziom bezpieczeństwa publicznego.

Wątpię! Dlaczego więc nie można tego zrobić, dając zielone światło dalszemu rozwojowi nie tylko probacji w ogóle, we wszystkich jej ustawowych formach, lecz także kuratorskiej służbie sądowej? Czy polską politykę kryminalną w perspektywie najbliższych lat kształtować będzie populizm karny, czy też pragmatyczny racjonalizm? Nie da się chyba jednocześnie rozwijać probacji i jednocześnie zwiększać liczby osadzonych w zakładach karnych. Na coś trzeba się zdecydować. Racjonalność wyboru będzie zatem miernikiem nie tylko dojrzałości polskich klas politycznych, lecz także wskaźnikiem stopnia cywilizacyjnej dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego.

Prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski

Kara pozbawienia wolności w świadomości społecznej oraz w świetle zasad sprawnego karania

Uwagi wstępne

Główna teza tego opracowania głosi, że prawne założenia i praktyka stosowania kary pozbawienia wolności odbiegają znacznie od społecznych wyobrażeń na temat istoty i funkcji tej kary oraz od zasad sprawnego karania formułowanych przez teorię zachowania, prakseologię, socjotechnikę oraz psychologię społeczną.

Już wówczas, gdy kara pozbawienia wolności pojawiła się jako kara przewidziana prawem – w oświeceniowych reformach prawa karnego – jej losami zdawała się kierować *opatrność*; kara ta nigdy nie pełniła funkcji, jaką jej przypisywali ówczesni projektodawcy prawa karnego. Jak zauważa Paul Michel Foucault¹, zgodnie z założeniami reformatorów kara więzienia postrzegana była jako kara drugorzędna, jedna z wielu, odnosząca się do konkretnych deliktów, takich jak np. zamach na czyjąś wolność, a także jako środek umożliwiający wykonywanie niektórych kar, np. kary ciężkich robót. Idea kary izolacyjnej była ponadto szeroko krytykowana, jako odbierająca możliwość wpływu na publiczność, bezużyteczna dla społeczeństwa, demoralizująca bezczynnością więźniów, kosztowna; jako przejaw bezprawia dotychczasowych władców oraz przeciwieństwo „karnego teatru, o którym śnił wiek XVIII i który miał oddziaływać głównie na umysły pod sądnych”². Mimo to, wbrew zamierzeniom reformatorów, w bardzo krótkim czasie pozbawienie wolności stało się jednak podstawową formą karania. W kodeksie z roku 1810 wypełnia, pomiędzy śmiercią a grzywną

Prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski – Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.

¹ M. Foucault, 1993, Nadzorować i karać. Narodziny więzienia. Spacja – Aletheia, Warszawa s. 135.

² Op. cit. s. 138.

mi, prawie całą przestrzeń możliwych kar. „Czym jest system karny przyjęty przez nowe prawo? To wtrącanie do więzienia we wszystkich możliwych formach. Bo proszę tylko porównać cztery podstawowe kary, które pozostały w Kodeksie karnym. Roboty przymusowe są formą uwięzienia. Deportacja jest więzieniem na wolnym powietrzu. Areszt i dom poprawczy są jedynie rozmaitymi nazwami jednej i tej samej kary.”³ Bardzo szybko we francuskich i europejskich zakładach karnych znalazły się dziesiątki tysięcy więźniów i ich liczba stale rosła.

Percepcja kary pozbawienia wolności i innych sankcji karnych

Prawna kara pozbawienia wolności w różnych formach dominuje także współcześnie, również w Polsce. Artykuł 32 kk. z 1997r. stwierdza, że karami są:

- 1) grzywna,
- 2) ograniczenie wolności,
- 3) pozbawienie wolności,
- 4) 25 lat pozbawienia wolności,
- 5) dożywotnie pozbawienie wolności.

Ta dominacja wydaje się być jedyną właściwością kary pozbawienia wolności, która współwystępuje zarówno w prawodawstwie, jak i w świadomości społecznej. Wskazują na to m. in. interesujące badania nad społeczną percepcją sankcji prawnych, które przeprowadził w 1970 r. w Nowej Hucie Jacek Wódz. Chociaż dotyczyły one niewielkiej zbiorowości (160 osób), warto tutaj przedstawić niektóre wyniki tych unikatowych badań. Autor interesował się zarówno znajomością rozmaitych sankcji przez respondentów, społeczną oceną ich dotkliwości i skuteczności, opiniami o tym, czy wybrane zachowania powinny być karane przez prawo, jak i postulowanymi przez badanych karami wobec wybranych zachowań. Otóż znajomość sankcji karnych przewidzianych w obowiązującym prawie polskim okazała się niewielka. Niemniej, najczęściej wymienianymi karami okazały się: więzienie (31%) i grzywna (23%). Jest charakterystyczne, że karę śmierci, obowiązującą wówczas, wymieniano incydentalnie. Karę pozbawienia wolności badani uznawali także zdecydowanie najczęściej za ka-

³ Op. cit. s. 136-137.

rę najdotkliwszą (55%) (karę śmierci za karę najdotkliwszą uznało 6% badanych) oraz za karę najskuteczniejszą, z tym że najwyższy okazał się równocześnie odsetek postrzegających tę karę jako najmniej skuteczną. Podział opinii badanych nt. skuteczności kary pozbawienia wolności nie przeszkadza wysoce powszechnemu traktowaniu przez nich tej kary jako swoistego „panaceum” na bardzo różne przestępstwa i wykroczenia. 87% uważa ją za właściwą w przypadku rozboju, 79% w przypadku kradzieży, 72% w przypadku chuligaństwa, 49% w przypadku spowodowania wypadku drogowego, 33% w przypadku niespłacenia długu.

Kara pozbawienia wolności na tle innych strategii reagowania na zachowania i zjawiska kontrowersyjne, problemowe

Podobnych wniosków dostarczają wyniki ogólnopolskich badań z 1995r.⁴; kara pozbawienia wolności proponowana była najczęściej przez Polaków wobec czynów niezgodnych z prawem i zagrożonych wysoką karą przez prawo. We wspomnianych badaniach przedmiotem badania były nie tylko kary prawne, ale także rozmaite inne sposoby reagowania na oceniane zachowania. Badane zachowania obejmowały nie tylko przestępstwa, ale także rozmaite inne zachowania kontrowersyjne, dewiacyjne, problemowe. Respondenci wypowiadali się⁵ na temat tego, w jaki sposób – ich zdaniem – należałoby reagować na poszczególne, wymienione w ankiecie zjawiska lub zachowania. Pozbawienie wolności było tylko jednym z wielu następujących sposobów reagowania, które badani mogli wybrać (lub określić właściwy sposób reagowania wedle swego uznania): 1. nie należy w ogóle reagować, 2. poddać leczeniu, 3. poddać perswazji, wytłumaczyć, że nie należy tak postępować, 4. objąć pomocą, opieką, wesprzeć material-

⁴ Były to badania Zakładu Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSIR UW, na próbie kwotowej ludności Polski w wieku 18 lat i więcej (N=993 osoby) zrealizowane w listopadzie 1995r. przez Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego w ramach Projektu badawczego KBN nr 1 P109026 06 „Społeczna kontrola procesów marginalizacji”. Por. J. Kwaśniewski, 1997, Postrzeganie marginalizacji oraz strategii i środków kontroli społecznej (w:) J. Kwaśniewski (red.) Kontrola społeczna procesów marginalizacji. Prace Zakładu Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSIR UW. INTERART-TAL, Warszawa

⁵ Op. cit. s. 209-212.

nie itp., 5. zaoferować możliwość odmiennego, godnego sposobu postępowania, życia, 6. ukarać materialnie, 7. odizolować od społeczeństwa, 8. ukarać pozbawieniem wolności, więzieniem, 9. publicznie napiętnować, potępić, 10. nagrodzić, 11. inne.

Niżej podane są poszczególne sposoby postępowania wraz z zachowaniami i zjawiskami, wobec których najczęściej były proponowane:

1. „nie należy w ogóle reagować” – „emigracja zarobkowa” (69,3), nałogowe palenie (32,8), brak zainteresowania sprawami publicznymi (31,1), przerywanie ciąży (27,7),
2. „poddąć leczeniu” – pijaństwo (70,2), narkomania (68,9), nałogowe palenie (19,6),
3. „poddąć perswazji, wytłumaczyć, że nie należy tak postępować” – gorsze traktowanie ludzi innego wyznania (48,5), gorsze traktowanie ludzi innej narodowości (47,7), „znieczulica społeczna”, obojętność na kłopoty innych (40,5), nałogowe palenie (28,1), brak zainteresowania sprawami publicznymi (27,8), przerwanie ciąży (24,4), odmowa służby wojskowej (21,3),
4. „objąć pomocą, opieką, wesprzeć materialnie itp.” – ubóstwo (79,5), bezdomność (78,1), żebractwo (50,6), bezrobocie (44,3),
5. „zaoferować możliwość odmiennego, godnego sposobu postępowania, życia” – bezrobocie (34,2), żebractwo (22,1), wyjeżdżanie za granicę dla zarobku (15,1), bezdomność (14,8), ubóstwo (12,1),
6. „ukarać materialnie” – uchylanie się od płacenia podatków (74,6), zatrudnianie pracownika „na czarno” (70,3), działalność gospodarcza bez zezwolenia (67,8), pędzenie bimbru (44,2), przyjęcie przez pracownika prezentu (39,2), popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych (30,7),
7. „odizolować od społeczeństwa” – napady, rozboje (7,5), terroryzm (6,1), kradzież (3,2),
8. „ukarać pozbawieniem wolności, więzieniem” – terroryzm (85,7), napady, rozboje (83,2), kradzież (76,9),
9. „publicznie napiętnować, potępić” – przyjęcie przez pracownika prezentu (24,1), obojętność na kłopoty innych (12,9), gorsze traktowanie ludzi innej narodowości (24,2), gorsze traktowanie ludzi innego wyznania (23,1), popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych (35,6).

Zarówno „nagroda”, jak i „inne” sposoby reagowania nie uzyskały znaczącego odsetka wyborów w przypadku żadnego z badanych kontrowersyjnych zachowań.

Z kolei poszczególnym kontrowersyjnym zachowaniom możemy przyporządkować najczęściej proponowane wobec nich sposoby reagowania. I tak, wobec „emigracji zarobkowej”, najczęściej (69,3) proponowane jest niereagowanie, wobec pijaństwa – poddanie leczeniu (70,2), wobec urzędnika przyjmującego prezent za załatwienie sprawy – ukaranie materialnie (39,2), wobec sprawcy napadów i rozbojów – ukaranie pozbawieniem wolności, więzieniem (83,2), wobec narkomana – poddanie leczeniu (68,9), wobec ubóstwa – objęcie ubogich pomocą, opieką, wsparciem materialnym (79,5), wobec „znieczulicy”, obojętności ludzi na kłopoty innych – poddanie perswazji, wytłumaczenie, że nie należy tak postępować (40,5), wobec żebractwa – objęcie pomocą, opieką, wsparciem materialnym (50,6), wobec prowadzenia działalności gospodarczej bez zezwolenia – ukaranie materialnie (67,8), wobec aborcji – niereagowanie (27,7), wobec bezdomności – objęcie pomocą, opieką, wsparciem materialnym (78,1), wobec braku zainteresowania sprawami publicznymi – niereagowanie (31,1), wobec nałogowego palenia tytoniu – niereagowanie (32,8), wobec kradzieży – ukaranie pozbawieniem wolności, więzieniem (76,9), wobec terroryzmu – ukaranie pozbawieniem wolności, więzieniem (85,7), wobec gorszego traktowania ludzi innej narodowości – poddanie perswazji, wytłumaczenie, że nie należy tak postępować (47,7), wobec gorszego traktowania ludzi innego wyznania – poddanie perswazji, wytłumaczenie, że nie należy tak postępować (48,5), wobec ludzi pozostających bez pracy (na zasiłku dla bezrobotnych) – objęcie pomocą, opieką, wsparciem materialnym (44,3), wobec uchylania się od płacenia podatków – ukaranie materialnie (74,8), wobec zatrudniania pracownika „na czarno” – ukaranie materialnie (70,3), podobnie wobec pędzenia bimbru (44,2), wobec odmowy służby wojskowej – publiczne napiętnowanie, potępienie (27,3), podobnie wobec popierania się ludzi na stanowiskach – (35,6).

Okazuje się, że ujawnione w świadomości społecznej strategie reagowania na zachowania i zjawiska kontrowersyjne, problemowe są wysoce zróżnicowane; zarówno w tym sensie, że tylko niewielka część zachowań spotyka się z jednakową reakcją znaczącej większości badanych, jak i w tym sensie, że występują dość zróżnicowane związki proponowanych sposobów reagowania z charakterem ocenianych zachowań i zjawisk. I tak, w stosunku do autodestrukcyjnych uzależnień (pijaństwo, narkomania, nikotynizm), a także wobec aborcji, najczęściej proponowane jest poddanie leczeniu bądź niereagowanie. Niereagowanie wydaje się funkcjonować w świadomości społecznej jako właściwy sposób postępowania wobec rozmaitych form eskapizmu, czy to w przypadku „emigracji zarobkowej” czy

też w przypadku, gdy ktoś wycofuje swoje zainteresowanie sprawami publicznymi. Podobnie wyraźny związek widoczny jest między strategią polegającą na „objęciu pomocą, opieką, wsparciem materialnym” a różnymi zjawiskami, których wspólną cechą jest czyjeś upośledzenie materialne (ubóstwo, bezrobocie, żebractwo, bezdomność). Dodajmy, że we wszystkich tych przypadkach na drugim miejscu pojawia się reakcja wobec ludzi w takiej sytuacji w postaci „zaoferowania im możliwości odmiennego, godnego sposobu postępowania, życia”. Strategia „dostarczania ubogim wędki” jest znacznie rzadziej preferowana niż strategia „dostarczania im gotowych ryb”. Ukazanie pozbawieniem wolności, więzieniem jest uważane – wysoce jednomyślnie – za właściwą strategię postępowania przede wszystkim wobec sprawców czynów uznanych przez prawo za przestępstwa i godzących w ludzką osobę oraz własność. Taki typ postępowania, jak: „odizolowanie od społeczeństwa”, kładący nacisk nie na karanie, lecz na wyłączenie jednostki ze zbiorowości, proponowany jest rzadko, nie przekracza 7,5% badanych. Różne formy obchodzenia prawa, czy to w sferze podatków, zatrudniania ludzi, w działalności gospodarczej, a także wykorzystywanie stanowisk dla prywatnych korzyści chcemy najczęściej karać materialnie.

Ogólnie biorąc, karanie (materialnie bądź w formie pozbawienia wolności) postrzegane jest jako właściwy sposób reagowania z reguły w przypadku zachowań naruszających normy prawa stanowionego, oficjalnego, przewidujące surowe kary, w tym: pozbawienie wolności. Potwierdza to prawidłowości stwierdzone w poprzednich badaniach⁶ oraz w badaniach najnowszych. Jak stwierdza Aleksandra Korwin-Szymanowska⁷, zdecydowana większość badanych w 2006r. Polaków „karę najsurowszą, tj. bezwzględną karę pozbawienia wolności, proponowała dla sprawców następujących zachowań spośród kilkudziesięciu uwzględnionych w ankiecie: zabójstw, zgwałceń, niezależnie od tego, jak zachowywała się kobieta, a także handlu narkotykami. Również w przypadku znęcania się nad członkiem rodziny, prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu i kradzieży z włamaniem zwolennicy bezwzględnej kary pozbawienia wolności przeważali nieco nad zwolennikami innych kar. Natomiast w przypadku

⁶ J. Wódz, 1973, Zjawiska patologii społecznej a sankcje społeczne i prawne, Ossolineum; J. Kwaśniewski, 1984, Społeczeństwo wobec dewiacji, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

⁷ A. Szymanowska, 2008, Opinie i postawy społeczeństwa polskiego wobec przestępstw, zachowań patologicznych i kontrowersyjnych oraz środków kontroli nad tymi zachowaniami, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

pozostałych czynów znacznie częściej niż bezwzględne kary pozbawienia wolności wskazywane były inne kary, zwłaszcza kara grzywny i ograniczenia wolności, lub kara pozbawienia wolności w zawieszeniu”. Zdaniem Aleksandry Korwin-Szymanowskiej, fakt, że większość tych czynów spotkała się ze zdecydowanym potępieniem badanych, pozwala uznać, że potępienie jakiegoś czynu nie oznacza domagania się zawsze surowych kar dla jego sprawcy; kara powinna być nie tylko skuteczna, ale również sprawiedliwa.

Postrzeganie funkcji kary pozbawienia wolności

W przywołanych wyżej badaniach Jerzego Kwaśniewskiego z 1995 r. uwzględnione zostały również poglądy Polaków na temat funkcji, którą powinna pełnić kara pozbawienia wolności.

Przypomnijmy, że kkw z 1997r. formułuje funkcję tej kary następująco: „Art. 67. §1. Wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanych postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa”. To sformułowanie różni się nieco od sformułowań zawartych we wcześniejszych kkw, niemniej wspólne jest im akcentowanie reedukacji i resocjalizacji, jako głównej funkcji kary.

Otóż okazuje się, że w społeczeństwie polskim przeważa poparcie dla funkcji określonej we wspomnianych badaniach z 1995r., jako: „uwolnienie społeczeństwa od przestępców, izolowanie ich” (24,8) w porównaniu z funkcją: „przywracanie przestępcy do normalnego życia” (17,2). Przy czym najwięcej zwolenników ma funkcja kary pozbawienia wolności formułowana jako: „ukaranie przestępcy” (33,1), wskazująca na odpłatę jako główny cel tej kary. Więzienie ludzi w celu „odstraszania innych od popełniania przestępstw” ma 22,9% zwolenników.

Przeszło czterdzieści lat wcześniejsze wyniki badań A. Podgóreckiego⁸ nad prestiżem prawa, a także wyniki badań H. Wantuły z 1976r.⁹ wskazy-

⁸ A. Podgórecki, 1966, Prestiż prawa, Książka i Wiedza, Warszawa.

⁹ H. Wantuła, 1981, Społeczeństwo polskie wobec osób ukaranych pozbawieniem wolności (w:) Dewiacja i Kontrola Społeczna. Prace Sekcji Socjologii Dewiacji i Kontroli Społecznej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Polskie Towarzystwo Socjologiczne.

wały na dominację w świadomości społecznej resocjalizacyjnej, zgodnej z treścią kkw, funkcji kary pozbawienia wolności; zarówno w porównaniu z funkcją izolacyjną, jak i wobec wszelkich innych funkcji przypisywanych tej karze. Zmiana ta może być w jakimś stopniu następstwem innego, niż w porównywanych badaniach, określenia w pytaniu naszego kwestionariusza funkcji resocjalizacyjnej; zamiast sformułowania: „aby przestępców wychować – zmienić na pożytecznych członków społeczeństwa” użyte zostało mniej emocjonalnie zabarwione określenie: „przywracanie przestępców do normalnego życia”. Niezależnie od tego, stwierdzony spadek poparcia dla resocjalizacyjnej funkcji kary więzienia wydaje się być przejawem ogólniejszej tendencji zwiększania się punitwności społeczeństwa polskiego w ostatnich latach. Potwierdzają to między innymi wyniki ogólnopolskich badań OBOP z 1993 i 1995 roku¹⁰. Wprawdzie w badaniach tych uwzględniony był stosunek nie do celów kary pozbawienia wolności, lecz do celów karania przestępców w ogóle, a także odmiennie, niż w porównywanych badaniach, określone zostały rozmaite funkcje kary, lecz wyniki jednoznacznie wskazują na rosnącą dominację funkcji: „ochrona społeczeństwa przed przestępcami” oraz funkcji: „odpłata lub zadośćuczynienie sprawiedliwości” w porównaniu z taką funkcją jak: „poprawa skazanego” czy: „oddziaływanie na innych ludzi, by nie popełniali przestępstwa”¹¹.

Podobne wyniki przynoszą sondaże przeprowadzane po 2000 roku. I tak, Omnibus OBOP: „Opinie Polaków na temat karania przestępców” z sierpnia 2001r. wykazał, że blisko połowa badanych (45%) uważa, że najważniejszym celem kary jest ochrona społeczeństwa przed przestępcami przez ich uwięzienie. Zdaniem jednej czwartej (26%) kara ma spowodować, aby inni ludzie nie popełniali przestępstw. Dla 15% respondentów rola, jaką ma spełniać kara, to odpłata, zadośćuczynienie sprawiedliwości. Najmniej, bo 13% Polaków, prezentuje pogląd, iż kara powinna mieć na celu poprawę skazanego.

Z kolei Omnibus OBOP: „Jak karać przestępców?” z października 2002 roku ujawnił, że: „prace nad nowelizacją prawa karnego, w społecznym odczuciu, powinny zmierzać do tego, by przede wszystkim chronić społeczeństwo przed przestępczością (77%) i surowo karać winnych (73%). Na kolejnym miejscu w hierarchii ważności celów reformy znalazło się napra-

¹⁰ A. Szymanowska, T. Szymanowski, 1996, *Opinia społeczna w Polsce o niektórych zachowaniach patologicznych i kontrowersyjnych, przestępstwach i środkach kontroli prawnokarnej*. CZZK MS Stowarzyszenie „Patronat”, Warszawa.

¹¹ Op. cit. ss. 215-216.

wienie szkody wyrządzonej przestępstwem (42%). Takie przesłanki jak ułatwienie skazanym powrotu do społeczeństwa po odbyciu kary czy obniżenie kosztów ekonomicznych ograniczania i zwalczania przestępczości wskazywało co najwyżej kilkanaście procent badanych. Najmniej istotne jest dla Polaków, w pracach nad kształtem prawa karnego, przestrzeganie praw ludzkich skazanych (6%)”.

Podobnych wyników dostarczyły badania Aleksandry Korwin-Szymanowskiej; ilustruje je poniższe zestawienie autorki¹² (dane w procentach)

Cel reformy prawa	1993	2006
Ochrona społeczeństwa przed przestępczością	95	72
Surowe karanie i wykonywanie kar	55	49
Naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem*	-	43
Ułatwienie skazanym powrotu do społeczeństwa po odbyciu kary	67	31
Obniżenie kosztów ekonomicznych zwalczania przestępczości	37	11
Inne	2	2

* Cel ten nie był uwzględniony w badaniu w 1993 r.

Jak stwierdza Aleksandra Korwin-Szymanowska, „w opinii badanych zarówno w 1993 r., jak i 2006 r. najważniejszym celem reformy prawa karnego powinna być ochrona społeczeństwa przed przestępczością, można jednak stwierdzić, że odsetek badanych, który ten cel wskazali w 1993 r., był znacznie wyższy niż w 2006 r. W 2006 r. również znacznie niższe były odsetki badanych wskazujących na inne cele. Różnice te mogą być wynikiem postrzegania zmian, jakie nastąpiły po wprowadzeniu nowego ustawodawstwa, spadku przestępczości w ostatnich latach, a także wzrostem poczucia bezpieczeństwa”. Dodajmy, że Polska należy do krajów o wysokich i wzrastających wskaźnikach prizonizacji.

Wspomniane wcześniej badania H. Wantuły z 1976 roku dostarczyły wiedzy o tym, jak Polacy postrzegają pozytywne i negatywne skutki kary pozbawienia wolności. Wyniki te są szczególnie interesujące dlatego, że zagadnienie to badane było za pomocą tzw. pytań otwartych, nienarzucających badanym wizji i koncepcji badacza. Otóż pozytywne skutki

¹² A. Korwin-Szymanowska, 2008, *Opinie i postawy społeczeństwa polskiego wobec przestępstw, zachowań patologicznych i kontrowersyjnych oraz środków kontroli nad tymi zachowaniami*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

wymieniane były przez badanych Polaków częściej i niektóre z nich korespondowały, ogólnie biorąc, z założonymi, prawnymi celami tej kary: „odstraszenie od popełniania dalszych przestępstw”, „lęk przed powtórным uwięzieniem” itp. (22%); „poprawa zachowania w wyniku pobytu w więzieniu” itp. (16,8%); „przemiana świadomości więźnia” itp. (9,3%); „więzienie kształtuje pozytywne cechy, nawyki i przekonania (zdyscyplinowanie, samodzielność, nawyk dobrej pracy, szacunek dla mienia)” itp. (8,2%); „możliwość nauki zawodu”, „możliwość zdobycia wykształcenia, kwalifikacji” itp. (7,8%); „zrozumienie przez więźnia, że przestępstwo nie popłaca” itp. (6,6%).

Powyższe dane dowodzą, iż poglądy członków społeczeństwa polskiego na temat kary pozbawienia wolności i jej stosowania są w znacznym stopniu wynikiem braku wiedzy ludzi na temat realiów dotyczących stosowania tej kary, faktycznych warunków, w jakich jest ona odbywana oraz braku wiedzy o jej rzeczywistych skutkach. Wiedzę na ten temat w większym stopniu manifestowali ci badani, którzy wskazywali rozmaite negatywne skutki kary pozbawienia wolności. Najczęściej wymieniane to: „demoralizacja, przyjmowanie przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności negatywnych wartości moralnych” (27,4%); „więzienie jest szkołą przestępczości” (9,8%); „pobyt w więzieniu nadaje piętno więzienia, skazanego” (5,7%); „pobyt w więzieniu może załamać psychicznie” (7,7%); „więzienie skazuje na recydywę, skłania do dalszych przestępstw” (5,9%); „pobyt w więzieniu osłabia, niszczy zdrowie” (4,3%). Zarazem większość badanych Polaków chciałaby zaostrzenia warunków odbywania kary pozbawienia wolności.

Pozbawianie wolności w świetle zasad sprawnego karania

Teoria zachowania, psychologia społeczna, socjotechnika czy prakseologia dostarczają sporo wiedzy na temat prawidłowości, które, jak wynika z badań, rządzą posługiwaniem się karami jako regulatorem zachowań w życiu zbiorowym. Z owych prawidłowości wynikają ogólne zasady, które powinny być respektowane dla zapewnienia sprawności karania¹³, także tego, które przewidziane jest przez prawo karne.

¹³ J. Kwaśniewski (2007), *Zasady sprawnego stosowania nagród i kar* (W:) A. Rejzner (red.) *Postępy resocjalizacji i profilaktyki społecznej*, IPSIR UW, Warszawa.

Jedną z zasad sprawnego karania jest *zasada potencjalizacji* głosząca, że skutecznemu oddziaływaniu kar sprzyja wiedza, poinformowanie osoby mającej być osobą ewentualnie ukaraną o tym, że określone zachowanie może spowodować jej ukaranie. Zauważmy, że do prawidłowości, na których opiera się powyższa zasada, odwołuje się cały system normatywny, a także doktryna polityki karnej; niezależnie od wpływu innych czynników, można stwierdzić, że im większa znajomość przepisów prawa, a także prawno-karnych sankcji, tym większa skuteczność oddziaływania prawa na zachowania ludzi, tym większa możliwość tego, że taka wiedza będzie powstrzymywać ludzi od popełniania przestępstw.

Wyniki badań dowodzą, że znajomość prawa wśród Polaków jest niewielka, natomiast jeśli chodzi o sankcje prawa karnego, to dominuje znajomość kary pozbawienia wolności.

Zdaje się to wpływać w sposób istotny na poglądy Polaków dotyczące sposobów rozwiązywania problemów społecznych, w tym problemu przestępczości; kara pozbawienia wolności traktowana jest jako swego rodzaju panaceum na przestępczość. Prawdopodobnie wpływa to w pewnym stopniu na konformizowanie tych, którzy tak uważają. Ale czy wiedza o prawie i karze pozbawienia wolności wpływa skutecznie na ograniczanie rozmiarów przestępczości? Stan przestępczości i recydywy karanych pozbawieniem wolności wydaje się temu przeczyć, co sugeruje, że potencjalizująca (odstrasżająca, powstrzymująca) rola kary pozbawienia wolności pozostawia wiele do życzenia.

Kolejna zasada to tzw. *zasada stosowania kar, jako kar naturalnych*, czyli takich, które przez karanego odbierane są jako obiektywna konsekwencja jego własnego postępowania. Zgodnie z tą zasadą, skuteczność stosowanych kar jest tym większa, w im większym stopniu postrzegane są one jako dolegliwości, które karany wymierza sobie niejako sam, decydując się na określone zachowanie. Wydaje się, że ta zasada jest uwzględniana w wysokim stopniu w systemie karnego wymiaru sprawiedliwości; sąd wymierzając kary dba o to, by miały one charakter takich kar, o które ukarany może mieć pretensje do zdepersonifikowanego prawa lub siebie samego. Służy temu m. in. procedura i forma ogłaszania orzeczenia.

Z kolei – *zasada natychmiastowości karania*. Pojawienie się kary bezpośrednio po karanym zachowaniu jest warunkiem zaistnienia w psychice karanego związku pomiędzy tym zachowaniem a karą; im później pojawia się kara, tym mniejsza możliwość wytworzenia się takiego związku, a tym samym mniejsza jej skuteczność. To ze względu na tę prawidłowość stosuje się różne formy przyspieszonego reagowania karnego wymiaru sprawiedli-

wości. Tzw. sądy 24-godzinne, tryb doraźny czy przyspieszony to przykłady zabiegów zmierzających do zwiększania efektywności karania w ramach karnego wymiaru sprawiedliwości. Chodzi o przeciwdziałanie dominującej w praktyce sytuacji, polegającej na tym, że od czynu przestępczego do wymierzenia przez sąd kary za ten czyn oraz osadzenia skazanego upływa zazwyczaj bardzo wiele czasu, co zrywa u karanego psychiczny związek orzeczonej kary z czynem karanym. Można powiedzieć, że zasada natychmiastowości karania jest najmniej przestrzeganą zasadą sprawnego stosowania kar w praktyce stosowania kary pozbawienia wolności.

Zasada ciągłości karania głosi, że ustanowione kary powinny być stosowane zawsze, gdy wystąpi zagrożone nimi zachowanie. Jeśli nie są stosowane zawsze, gdy zdarzają się przerwy w reagowaniu systemu kar – może wystąpić zjawisko kompensacji niepożądanych zachowań, a także zjawisko zmniejszenia ich podatności na karanie w przyszłości. Przerwy w karaniu jakiegoś niepożądanego zachowania powodują, że zachowanie to staje się dla sprawcy nagradzającym. Do omawianej zasady nawiązują koncepcje, zgodnie z którymi najważniejszym warunkiem skuteczności systemu kar jest zapewnianie nieuchronności ich stosowania.

Czy w przypadku stosowania kary pozbawienia wolności mamy do czynienia z większym, czy też mniejszym stopniem przestrzegania zasady ciągłości karania niż w przypadku stosowania innych kar? Wydaje się, że nie; stopień ten jest niski w odniesieniu do praktyki stosowania wszystkich rodzajów kar prawnych; wysoki jest odsetek czynów karalnych, które z różnych powodów nie spotykają się z reakcją karną. Fakt ten bardzo obniża sprawność karania.

Zasada stosowania bodźców znaczących podkreśla, że stosowane przez nas oddziaływania powinny być dla obiektu naszych oddziaływań znaczące. Nie powinny być bodźcami obojętnymi. Jeśli, mimo naszych wyobrażeń, okażą się one obojętne dla obiektu naszych oddziaływań, nie doprowadzą do zamierzonych przez nas skutków lub żadnych skutków nie wywołają. Trudno powiedzieć, jak sprawa ta przedstawia się w przypadku karanych pozbawieniem wolności; sądy nie badają tego, czy i jakie znaczenie ma dla podsądnych bodziec w postaci tej czy innej kary. Przy ustalaniu wymiaru kary sędzia nie bierze pod uwagę tego, że dla jednego podsądnego ogromną dolegliwością jest kilka dni aresztu, podczas gdy dla innego znaczącą karą jest np. rok pozbawienia wolności.

Zasada adekwatności bodźców. Chodzi o adekwatność stosowanych bodźców do sposobu ich odczuwania przez obiekt oddziaływania. Kara powinna być odczuwana jako kara, a nie np. jako nagroda, przez obiekty naszych od-

działać. Wobec masochisty nie należy stosować kar cielesnych; może mu to sprawić przyjemność, wbrew naszym zamierzeniom, i wówczas małe są szanse, że nasze oddziaływanie wpłynie w sposób przez nas zamierzony na jego postępowanie, które chcieliśmy zmienić. Raczej nie uzyskamy zamierzonego celu, stosując takie nieadekwatne, pozornie dolegliwe oddziaływanie. Wydaje się, że nierzadko ma to miejsce w przypadku stosowania kary pozbawienia wolności; wielu w ten sposób ukaranych nie postrzega i nie odczuwa pozbawienia wolności jako kary bądź też jako znacznej dolegliwości. Znane są przypadki bezdomnych, którzy przed ostrą zimą popełniali przestępstwa, żeby dostać się do ciepłego aresztu czy zakładu karnego.

Z powyższą zasadą wiąże się zasada głosząca, że: *kara nie powinna być opłacalna*. Zwracał na to uwagę Cesare Beccaria w dziele *O przestępstwach i karach*, gdy pisał, że aby kara powodowała skutek, jakiego należałoby po niej oczekiwać, wystarczy, aby zło przez nią wyrządzane przewyższało dobro, jakie winowajca może czerpać ze zbrodni.¹⁴ Podkreślają to także współczesne utylitarystyczne teorie dewiacji – nawiązujące do założeń teorii wymiany George Homansa – gdy twierdzą, że decyzja o przestrzeganiu norm jest wynikiem naszej kalkulacji wskazującej na nieopłacalność ich naruszania¹⁵.

Zasada komplementarności nagradzania i karania. Pouczające wnioski na ten temat płyną z badań psychologów eksperymentalnych. Np. eksperymenty Estes nad zachowaniami szczurów wykazały, że wygaszanie niepożądanego zachowania trwa mniej więcej tyle samo, gdy wygasa się je za pomocą kar, jak i za pomocą nienagradzania. Karanie szczurów za niepożądane zachowania powodowało szybkie zmniejszenie się częstości niepożądanych zachowań, ale przerwanie karania prowadziło do kompensacji tych zachowań; ich częstotliwość przekraczała częstotliwość początkową. Te oraz inne badania nad zachowaniami szczurów dowiodły, że najszybciej i w sposób najbardziej trwały zachowania niepożądane wygaszane były przez jednoczesne karanie tych zachowań i nagradzanie zachowań alternatywnych. Najbardziej racjonalną strategią postępowania jest umiejętne łączenie karania i nagradzania; karząc zachowania niepożądane należy jednocześnie nagradzać zachowania alternatywne lub stwarzać nagradzające

¹⁴ Podaję za: M. Foucault, 1993, Nadzorować i karać. Narodziny więzienia. Spacja – Aletheia, Warszawa s. 111.

¹⁵ Por. J. H. Turner, 1994, Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie. Zysk i S-ka, Poznań, s. 185.

warunki podejmowania takich zachowań. To właśnie jest istotą wspomnianej zasady komplementarności. Omawiana zasada nie jest w ogóle uwzględniana ani w prawie karnym, ani w prawie penitencjarnym. Pewnym substytutem zawartej w niej strategii są rozmaite gratyfikujące możliwości stwarzane więźniom (np. środki probacyjne, nauka, praca, możliwość warunkowego zawieszenia, skrócenia kary) przewidziane w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności, czy też pomoc społeczna i opieka postpenitencjarna.

Podsumowując rozważania na temat zasad sprawnego karania warto przypomnieć słowa Raghbira Singh Basi, badacza funkcjonowania administracji, który twierdził, że dobry system karania można porównać do gorącego pieca; powinien mieć on wszystkie właściwości, które ma gorący piec: powinien promieniować, z daleka zapowiadając możliwość oparzenia, powinien parzyć wszystkich, w równym stopniu, zawsze i w sposób ciągły, bez przerwy. No i nie można mieć do pieca pretensji, gdy się o piec oparzyemy, wiedząc, że jest gorący. Oprócz zasad, które już omówiliśmy, stwierdzenie Basiego zawiera jeszcze dwie zasady „dobrego systemu karania”: *Zasadę powszechności* oraz *zasadę egalitaryzmu*. Tak jak gorący piec parzy wszystkich, którzy znajdują się w polu jego oddziaływania, tak i system kar powinien obejmować swoim oddziaływaniem wszystkich, dla których został ustanowiony. Jeśli jego adresaci zauważą bądź odczują, że system karania działa selektywnie, w sposób przypadkowy, jego moc i skuteczność oddziaływania natychmiast ulegnie zmniejszeniu. Z powyższą zasadą związana jest *zasada egalitaryzmu*, czyli stosowania równych miar wobec sprawców karanych zachowań. Równe traktowanie zwiększa jego przewidywalność i skuteczność, między innymi przez kształtowanie się poczucia sprawiedliwości systemu karania. Wydaje się, że kara pozbawienia wolności i jej stosowanie w znacznym stopniu narusza również powyższe dwie zasady.

Podstawowe problemy i założenia zmian w systemie polskiej probacji

Problematyka skutecznego realizowania polityki karnej wiąże się nierozdzielnie z funkcją wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych. Sprawnie poprowadzone postępowanie, zakończone niezwłocznie wydanym prawomocnym orzeczeniem, w istocie nie kończy sprawy. Dopiero sprawne i efektywne wykonanie orzeczenia świadczy o rzeczywistej skuteczności organów wymiaru sprawiedliwości, które przez ten pryzmat oceniane są przez społeczeństwo.

Usprawnienie postępowania wykonawczego jest zatem jedną z podstawowych przesłanek sanacji wymiaru sprawiedliwości, która służyć będzie zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie i realnemu obniżaniu przestępczości.

Jednym z najistotniejszych filarów postępowania wykonawczego z uwagi na specyfikę orzecznictwa w polskich sprawach karnych powinien być funkcjonujący system probacji, w którym istotną rolę pełnią kuratorzy sądowi. Aby w pełni realizować swoje cele i podstawowe założenia, system polskiej probacji na pewno wymaga zmian prawnych (ustrojowych, organizacyjnych i proceduralnych).

Na wstępie należy zaznaczyć kilka podstawowych problemów, z którymi borykają się organy wymiaru sprawiedliwości przy wykonywaniu orzeczeń karnych, a które wynikają ze struktury orzecznictwa sądowego.

Z analizy statystyki dotyczącej orzecznictwa polskich sądów rejonowych wynika, że w 2007 roku z ogólnej liczby 452 690 skazanych, karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary

Krzysztof Mycka – sędzia, naczelnik Wydziału Kurateli, Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

wymierzono 276 034 skazanym, co stanowi 61% wszystkich kar¹. Taki zakres szerokiego orzekania probacji w stosunku do niewielkiego udziału samoistnej kary grzywny jest na pewno ewenementem na skalę europejską i powoduje, że na koniec 2007 roku mamy w kraju 570 290 wykonywanych orzeczeń sądów rejonowych skazujących na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Jeżeli do tej liczby dodamy liczbę spraw dotyczących wykonania kary ograniczenia wolności, warunkowych przedterminowych zwolnień i warunkowych umorzeń postępowania to łącznie możemy szacować, iż w Polsce mamy około 750 000 spraw szeroko rozumianej probacji.

Pytaniem zasadniczym jest, jak możemy na tak dużą grupę skazanych oddziaływać w okresie próby, wykorzystując dostępne narzędzia i instytucje, w tym zwłaszcza kuratorską służbę sądową w liczbie około 3000 kuratorów zawodowych.

W 2007 roku do zespołów kuratorskiej służby sądowej w pionie kurateli dla dorosłych wpłynęło **403 110** spraw. W tym czasie zakończono postępowanie w **342 236** sprawach. Stan na dzień 31 grudnia 2007 roku wynosił **672 496** spraw. Zaległość zwiększyła się wobec stanu w ostatnim dniu poprzedniego roku (611 622) – o 60 874 sprawy².

W ramach wykonywanych środków probacji kuratorzy dla dorosłych na dzień 31 grudnia 2007 roku wykonywali:

306 608 dozorów, w tym 119 784 – kuratorzy zawodowi (39%) i 186 824 – kuratorzy społeczni (61%);

100 802 kar ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej;

263 953 kontroli okresu próby, gdzie skazanych nie oddano pod dozór kuratora;

1133 innych spraw.

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, że w praktyce zadania pierwszoplanowe, tj. dozory, wykonują przede wszystkim kuratorzy społeczni.

W latach 2003 – 2007 liczba kuratorów zawodowych wyraźnie rosła i przedstawiała się następująco:

w 2003 roku – **3691**, w 2004 roku – **4047,7** w 2005 roku – **4138,4**, w 2006 roku **4688**, a w 2007 roku – **5022**.

¹ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sady Rejonowe MS – S6r SPRAWOZDANIE w sprawie osób osądzonych w pierwszej instancji (wg właściwości rzeczowej) za 2007 rok.

² Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki MS – S40 SPRAWOZDANIE z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2007 rok.

Wzrost liczby kuratorów zawodowych i społecznych nie ma bezpośredniego przełożenia na wzrost efektywności działań, wyrażający się przede wszystkim poprzez przestępczość osób poddanych oddziaływaniom probacyjnym. W 2007 roku tylko w sądach rejonowych zarządzono wykonanie kary uprzednio warunkowo zawieszanej wobec 49 408 osób, głównie z powodu popełniania kolejnych przestępstw w okresie próby. W tym samym roku odwołano warunkowe przedterminowe zwolnienie wobec 5707 osób i wobec 19 574 osób zarządzono zastępczą karę pozbawienia wolności z powodu uchylenia się od wykonywania kary ograniczenia wolności.

Liczby te łącznie obrazują, jak wielu skazanych, którzy poddani zostali próbie na wolności, odbędzie ostatecznie karę w zakładzie karnym. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości fakt, który praktycy obserwują od kilku lat, iż zdecydowana większość osób osadzonych w więzieniach to byli klienci nieskutecznej probacji.

Dopiero ten wniosek może wytłumaczyć paradoks polegający na tym, że pomimo stosunkowo niewielkiego odsetka osób skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności, placówki penitencjarne są przeludnione, a polski wskaźnik prizonizacji jest jednym z najwyższych w Europie.

Jedną z powszechnie akceptowanych alternatyw dla izolacji w zakładzie karnym jest kara ograniczenia wolności. Najważniejszym jednakże problemem w naszej rzeczywistości jest jej sprawne wykonywanie. W pierwszym półroczu 2007 roku do zespołów kuratorskiej służby sądowej wpłynęły do wykonania 57 733 orzeczenia dotyczące kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej. W tym samym okresie zakończono wykonywanie 58 112 takich orzeczeń. Stan spraw w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego wyniósł 112 898³, co świadczy o tym, że kara ta nie jest sprawnie i szybko wykonywana. Średni okres jej wykonywania zgodnie z wyrokiem wynosi mniej niż sześć miesięcy. Można zatem wnioskować, że średnio wykonywana jest co najmniej dwukrotnie dłużej aniżeli okres, na który ją orzeczono. Należy przy tym zauważyć, że główną przyczyną przewlekłości jej wykonywania nie jest brak miejsc pracy – co w statystykach sądowych dotyczy poniżej 1% spraw, lecz uchylenie się skazanych od pracy oraz brak stanowczej i szybkiej reakcji organów postępowania wykonawczego – kuratorów sądowych i sądów orzekających w sprawach wykonawczych. Na skutek przekonania o niemożności sprawnego wykonania tej kary procentowy udział kary ograniczenia wolności wśród ogółu kar spada.

³ Dane pochodzą z MS - Wydział Statystyki Sądów Rejonowych MS – S40 SPRAWOZDANIE z działalności kuratorskiej służby sądowej za I półrocze 2007 roku.

Polska probacja pomimo jej szerokiego stosowania jest płytka. Orzecznictwo szafuje warunkowym zawieszeniem nie łącząc okresu próby z obowiązkami probacyjnymi, np. polegającymi na poddaniu się leczeniu odwykowemu. Znikomy jest zakres stosowania tzw. zakazów zbliżania się oraz obowiązków poddania się oddziaływaniom terapeutycznym i uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie. Praktycznie w ogóle nie występuje orzecznictwo szczególnych obowiązków probacyjnych dla przestępców seksualnych i mających problemy z agresją. Niestety również aktywność kuratorów zawodowych w postępowaniu wykonawczym w odpowiednim diagnozowaniu potrzeb skazanych pod kątem dostosowywania do nich odpowiednich obowiązków probacyjnych jest znikoma. W 2007 r. kurator zawodowy średnio niecałe dwa razy wystąpił do sądu z wnioskiem o ustanowienie, rozszerzenie lub zmianę obowiązków w okresie próby.

Kolejną przyczyną nieskuteczności polskiej probacji poza zakresem orzecznictwa, które nakłada na kuratorów liczbę zadań przerastających możliwości kurateli zawodowej, jest nieracjonalność niektórych rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych tej służby. Efektem obu tych czynników są problemy związane z nienależytym wykonywaniem przez kuratorów sądowych dla dorosłych niektórych zadań i obowiązków, w tym:

- nieefektywne i przewlekłe wykonywanie kary ograniczenia wolności
 - średnio dwa razy dłużej niż okres, na który karę orzeciono;
- brak aktywności kuratorów zawodowych w odpowiednim zastosowaniu oddziaływań w dozorach na potrzeby indywidualnych przypadków;
- znikoma liczba wniosków o modyfikację obowiązków probacyjnych podczas wykonywania dozoru;
- niewielka liczba wniosków o zakończenie dozorów przed upływem terminu z uwagi na osiągnięcie efektu resocjalizacyjnego.

W założeniu polski system probacji spoczywa w głównej mierze na kuratorach sądowych. Musimy pamiętać, że głównym celem tej służby jest obniżanie przestępczości osób, które weszły w konflikt z prawem i które dostały swoją szansę. Wszelkie inne cele, funkcje i działania takie jak resocjalizacja, wychowywanie, kontrola, monitoring i różne formy oddziaływania są tylko środkiem do osiągnięcia tego celu.

W przyjętym w Polsce modelu kuratorska służba sądowa organizacyjnie umiejscowiona jest w sądach powszechnych, jednakże kwestie dotyczące odpowiedzialności za wykonywanie zadań przez kuratorów i wpływu prezesów na obsadę kadrową w tej służbie są uregulowane specyficznie, czy-

niąc ów model niespójny. Pomimo bowiem takiego usytuowania służby i jednocześnie odpowiedzialności prezesów sądów okręgowych i Ministra Sprawiedliwości za wykonywanie orzeczeń sądowych, są oni pozbawieni rzeczywistego wpływu na obsadę kuratorów okręgowych i na realizowaną w ramach okręgów politykę probacyjną. Brak jest nadto jasnych reguł podległości służbowej.

Podległość służbowa kuratorskiej służby sądowej jest odzwierciedleniem systemu nadzoru, ukształtowanego na wzór nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, który nie może wkraczać w niezawisłość sędziowską.

Nadzór nad kuratorami, jako służbą powołaną do wykonywania orzeczeń, w sposób oczywisty nie może ograniczać się do kwestii administracyjnych, ale musi mieć na uwadze metody pracy, sposób wykonywania obowiązków i ewaluację efektywności pracy.

Wybór kuratora okręgowego dokonywany przez prezesa sądu okręgowego spośród dwóch przedstawionych mu kandydatów jest de facto wyborem podejmowanym przez okręgowe zgromadzenie kuratorów. Takie rozwiązanie jest niespotykane w jakiegokolwiek służbie państwowej. Doprowadziło to do sytuacji, że prezesi sądów okręgowych i Minister Sprawiedliwości ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie orzeczeń, nie mając bezpośredniego wpływu na obsadę kadry zarządzającej służbą powołaną do realizacji zadań Ministerstwa.

Poniżej przedstawię niezbędne kierunki zmian, które mogą przyczynić się do poprawienia i unowocześnienia funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej.

Nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych:

- a) tryb powoływania i odwoływania kuratorów okręgowych, kierowników zespołów i kuratorów sądowych skorelowany z oceną efektywności i jakości pracy kurateli;
- b) dookreślenie zasad dotyczących aplikacji kuratorskiej, rekrutacji i egzaminów;
- c) wskazanie kryteriów awansu zawodowego kuratorów zawodowych i wprowadzenie w tym zakresie jasnych procedur opartych na okresowych ocenach kwalifikacyjnych;
- d) dookreślenie przepisów o funduszu nagrodowym i dodatkach do wynagrodzenia;
- e) podstawy prawne odpowiedzialności dyscyplinarnej poszerzone o naruszenie etyki zawodowej, zmiany w postępowaniu dyscyplinarnym

- nym, w tym poprzez częściowe powierzenie sądownictwa dyscyplinarnego kuratorskiej służby sądowej w ręce sędziów zawodowych;
- f) uszczegółowienie statusu zawodowego kuratora: powoływanie, odwoływanie, zawieszenie, przenoszenie, delegowanie, w tym delegowanie do Ministerstwa Sprawiedliwości;
 - g) zmiany dotyczące praw i obowiązków kuratorów zawodowych i społecznych;
 - h) zmiany dotyczące zakresu praw i obowiązków kierowników zespołów i kuratorów okręgowych w celu wzmocnienia pracy zespołowej w kierunku podnoszenia jakości i efektywności wykonywanych zadań;
 - i) wzmocnienie biur kuratorów okręgowych poprzez kuratorów delegowanych np. do spraw metodyki pracy i szkoleń;
 - j) wprowadzenie specjalizacji pracy kuratorów zawodowych i społecznych, podniesienie wymagań w stosunku do kandydatów na kuratorów społecznych;

Zmiana modelu kuratorskiej służby sądowej ze społeczno-zawodowego na zawodowy z pozostawieniem określonych pomocniczych zadań w rękach kuratorów społecznych:

- a) analiza obciążeń pracą wszystkich okręgów celem wyrównania ich uzawodowienia poprzez przyznanie nowych etatów kuratorskich w pierwszej kolejności tym okręgom, w których najwięcej zadań wykonują kuratorzy społeczni;
- b) „zamiana ryczałtów na etaty” – blokada budżetowa środków na ryczałty dla kuratorów społecznych celem przeznaczenia uzyskanych w ten sposób środków na nowe etaty kuratorskie;
- c) dookreślenie w przepisach wykonawczych, które zadania mogą wykonywać kuratorzy społeczni (co do zasady zadania o mniejszym ciężarze gatunkowym, dozory „mniejszego ryzyka”).

Informatyzacja kurateli:

- a) stworzenie zintegrowanego informatycznego systemu zarządzania sprawami;
- b) zapewnienie wszystkim kuratorom zawodowym odpowiedniego sprzętu i oprogramowania komputerowego;
- c) wprowadzenie możliwości sprawowania nadzoru on-line zapewniającego bieżący wgląd w pracę kuratora, zespołu i okręgu przez kierownika zespołu, kuratora okręgowego i osoby sprawujące nadzór w Ministerstwie Sprawiedliwości;

- d) stworzenie bazy danych jako niezbędnego modułu w systemie informatycznym (dane statystyczne, informacje o programach terapeutycznych, leczniczych, korekcyjno-edukacyjnych, resocjalizacyjnych, readaptacyjnych, baza teleadresowa dotycząca wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej. Docelowo synchronizowanie lokalnych systemów informatycznych poszczególnych biur kuratorów okręgowych z jednostką centralną w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- e) zapewnienie obsługi biurowej kurateli w sposób zintegrowany z jej informatyzacją (dobór fachowej kadry administracyjnej zapewniającej sprawne i wydajne funkcjonowanie systemu informatycznego);
- f) wprowadzenie nowoczesnych informatycznych instrumentów diagnostyczno-prognostycznych odgrywających kluczową rolę w planowaniu pracy kuratora, specjalizacji pracy i ocenie efektów pracy resocjalizacyjnej, wychowawczej i kontrolnej.

Rozwój funkcji diagnostycznych kurateli w fazie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego

Przewidziany przez ustawodawcę w art. 214 kpk wywiad środowiskowy w praktyce nie dostarcza sędziemu informacji pozwalających na głęboką i do końca trafną prognozę kryminologiczną. Ponadto zakres zlecenia przez prokuraturę i sądy tych dodatkowo płatnych wywiadów kuratorom jest bardzo niewielki. Średnio na jednego kuratora zawodowego przypada w roku 5 wywiadów środowiskowych z art. 214 kpk. O wiele częściej na zasadach bezpłatnych wywiady te zlecane są Policji, przy czym ich jakość jest zbliżona. Tymczasem w działalności rozwiniętych służb probacyjnych bardzo ważną rolę odgrywają tzw. raporty przedsądowe, które pomagają sędziemu w zindywidualizowany sposób w doborze kar, środków karnych i probacyjnych. Najnowocześniejsze narzędzie do diagnozy osobopoznawczej i prognozy kryminologicznej jest warunkiem sine qua non rozwoju kurateli dla dorosłych. Musi ono uwzględniać dorobek nauk psychologicznych, kryminologicznych i statystycznych. Opracowane w formie złożonej ankiety powinno być przystępne w formie i łatwe w zastosowaniu. Warunki takie może obecnie spełnić program komputerowy specjalnie przygotowany albo przystosowany.

Instrument diagnostyczno-prognostyczny powinien zawierać:

- element rozwiniętego szacowania ryzyka powrotności do przestępstwa (jako szczególny w probacji warunek prognozy kryminologicznej wynikający z art. 66 § 1 k.k. in fine oraz 69 § 1 k.k. in fine oraz art. 77§ 1 k.k. in fine);

- ustalenia w zakresie deficytów skazanego (uzależnienia, problemy osobiste, rodzinne, środowiskowe, obszary niedostosowania społecznego i zagrożeń);
- konkretne wyniki analizy w postaci skali ryzyka recydywy oraz propozycji zastosowania określonych środków, oddziaływań, terapii i obowiązków.

Zaletą informatycznego instrumentu diagnostyczno-prognostycznego jest:

- powszechność, jednolitość, łatwość w obsłudze;
- możliwość wprowadzenia zobiektywizowanego powierzenia dozorów według kategorii przypadków wyspecjalizowanym kuratorom;
- dostosowanie intensywności pracy w dozorze do wymogów poszczególnego przypadku w sposób jednolity i w miarę obiektywny (ekonomiczne wykorzystanie środków i pracy ludzkiej);
- możliwość stosowania tej samej metody prognozy kryminologicznej w postępowaniu przygotowawczym, sądowym i wykonawczym;
- stosowanie tej samej metody wobec tej samej osoby na przestrzeni czasu stwarza możliwość obiektywnej oceny postępów resocjalizacji i oceny efektywności pracy kurateli.

Diagnoza osobopoznawcza musi determinować skutek w postaci dokładnej (nie tylko opisowej) klasyfikacji oskarżonego lub skazanego pod kątem wymagań co do zakresu działań w celu jego resocjalizacji i kontroli. Wynik diagnozy winien zawierać wniosek co do zaliczenia skazanego do określonej kategorii dozoru, który będzie dookreślony przez ramową metodykę pracy ze skazanym. Zakres tej pracy będzie miał wpływ na koszty, intensywność działań, liczby i rodzaj kontaktów z kuratorem sądowym, rodzaj obowiązków probacyjnych.

W przypadku orzeczenia dozoru kuratora sądowego diagnoza powinna warunkować, czy dozór powinien być prowadzony osobiście przez profesjonalistę – kuratora zawodowego, czy też wystarczający jest dozór kuratora społecznego (skazani niskiego ryzyka).

Należy doprowadzić do powierzenia specyficznych dozorów wyspecjalizowanym, posiadającym odpowiednie przygotowanie teoretyczne i doświadczenie praktyczne zawodowym kuratorom specjalistom, a w wyjątkowych przypadkach wyspecjalizowanym kuratorom społecznym posiadającym odpowiednie wykształcenie i przygotowanie zawodowe.

W szczególności dotyczy to:

- skazanych uzależnionych od alkoholu i substancji psychoaktywnych,
- osób z zaburzeniami preferencji seksualnych,

- skazanych z zaburzeniami psychicznymi,
- skazanych w związku ze stosowaniem przemocy wobec najbliższych, w szczególności w sytuacji pozostawania z osobą pokrzywdzoną we wspólnym gospodarstwie domowym w okresie próby,
- skazanych związanych z subkulturami przestępczymi.

Kategorie dozorów powinny zostać zdefiniowane nie tylko przez powyższe determinanty, ale przede wszystkim przez dokładnie oszacowany stopień ryzyka ponownego popełnienia przestępstwa przez osobę poddaną próbie. W Europie Zachodniej (Wielka Brytania) i innych krajach wysoko rozwiniętych (USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia) instrumenty szacowania ryzyka recydywy w stosowaniu probacji i kar alternatywnych opracowano po długoletnich badaniach nad wpływem poszczególnych czynników kryminogenicznych na powrotność do przestępstwa. Oceniono poziom wpływu czynników związanych z osobą skazanego i jego środowiskiem na zdolność do resocjalizacji (oddziaływania, terapii, readaptacji, zmiany postaw, charakteru, stylu życia, nawyków) oraz na podatność na kontrolę, nadzór, monitoring.

Wśród czynników zasadniczych wyróżniono:

- zatrudnienie, wykształcenie, umiejętności zawodowe,
- nastawienie i motywację,
- pobudki, temperament, czynniki emocjonalne,
- związki rodzinne, małżeńskie, partnerskie,
- środowisko społeczne, zamieszkiwanie, stosunki koleżeńskie i przyjacielskie,
- styl życia, zainteresowania, hobby,
- warunki finansowe,
- używanie alkoholu i substancji psychoaktywnych.

Instrumenty szacowania ryzyka mają postać od gotowych formularzy (ankiet, testów), które narzucają minimalne wymagania co do zawartości merytorycznej pozostawiając miejsce na opisową część w sytuacjach nietypowych (np. opracowany w latach osiemdziesiątych stosowany w Kanadzie, USA, Wielkiej Brytanii kwestionariusz Level of Service Inventory – Revised), aż po rozwinięte programy komputerowe przetwarzające dane z różnych źródeł określane jako instrumenty szacowania ryzyka czwartej generacji.

Diagnoza osobopoznawcza (prognoza kryminologiczna) uwzględniająca czynniki ryzyka, stosowana w Federalnej Służbie Probacji w USA już w latach siedemdziesiątych, doprowadziła do wyodrębnienia trzech kategorii grup skazanych, do których zastosowano różne stopnie intensywności dozoru.

W Wielkiej Brytanii w 1996 r. Copas i Marshall zaprojektowali diagnozę pomocną w podejmowaniu decyzji o warunkowym przedterminowym zwolnieniu, która obecnie w swojej czwartej wersji obejmuje również podgrupy skazanych, włączając w to kobiety, sprawców przestępstw seksualnych i z użyciem przemocy.

Zwolennikami klasyfikacji skazanych dozorowanych w okresie próby byli Kanadyjczycy D. A. Bonta i James L. Andrews, którzy doprowadzili do rozwoju diagnozy Level of Service Inventory – Revised, która obecnie jest szeroko stosowana w krajach anglojęzycznych (włączając USA, Australię i Nową Zelandię).

Obecnie w Wielkiej Brytanii powszechnie stosowanym instrumentem szacowania ryzyka jest rozwijany od końca lat dziewięćdziesiątych OASys (Offender Assessment System), który jest zaawansowanym programem komputerowym przetwarzającym wiele różnych danych. Podobne systemy zostały wprowadzone i rozwinięte w Szwecji, Holandii oraz ostatnio Portugalii. Bezpośrednio oparte na OASys systemy wprowadzone zostały ostatnio w kilku krajach, włączając Bułgarię i Turcję.

W Anglii i Walii badania wykazały, że zastosowanie tego narzędzia od 2001 r. spowodowało spadek wskaźnika powrotności do przestępstwa o 5,8 %. Do chwili obecnej w Wielkiej Brytanii poddano diagnozie w systemie OASys ponad milion osób, co czyni ten system największym na świecie.

Zastosowanie rozwiniętych informatycznie narzędzi szacowania ryzyka i zarządzania dozorami wykazało, że uprzednio podejmowane wysiłki w pracy służb probacyjnych nie koncentrowały się na skazanych wymagających odpowiednich działań. Zmiana spowodowała nie tylko najważniejszy skutek w postaci obniżenia recydywy, ale zracjonalizowała koszty ekonomiczne pracy kuratorów pozwalając na szersze i bardziej adekwatne stosowanie probacji jako akceptowanego społecznie środka walki z przestępczością.

Dookreślenie zasad sprawowania dozoru w okresie próby

Dozór nie może być wykonywany w sposób jednorodny bez konkretnego uwzględnienia specyficznych wymogów resocjalizacji i kontroli skazanego oraz potrzeb jego i jego środowiska. Wymogi takie mogą powodować krańcowo różne potrzeby, choćby co do czasu pracy potrzebnej do odpowiedzialnej resocjalizacji, readaptacji i monitorowania zachowań podopiecznego. Ani obecnie obowiązujący Kodeks karny wykonawczy, ani rozporządzenie w sprawie zakresu praw i obowiązków podmiotów sprawujących dozór, zasady i tryb wykonywania dozoru oraz tryb wyznaczania

przez stowarzyszenia, organizacje i instytucje swoich przedstawicieli do sprawowania dozoru z dnia 7 czerwca 2002 r. nie określają choćby minimalnej częstotliwości kontaktów kuratora z podopiecznym, składania sprawozdań czy odnotowywania wywiadów i innych czynności w karcie czynności. Poza sprawozdaniem z objęcia dozoru o konieczności przedkładania dalszych sprawozdań decyduje sąd zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia. Wedle treści art. 172 § 2 kkw kurator sądowy obowiązany jest do składania sądowi okresowych sprawozdań z przebiegu dozoru. W praktyce o tym, czy sprawozdania te są przedkładane, decyduje sam kurator przy okazji zazwyczaj złożenia odpowiedniego wniosku do sądu, zaś w najlepszym razie o częstotliwości tych sprawozdań (co często determinuje częstotliwość wywiadów środowiskowych) decyduje sędzia wykonawczy. Jeżeli sędzia wykonawczy określi częstotliwość sprawozdań w dozorze, to zazwyczaj decyzja ta nie jest poprzedzona wnikliwą prognozą kryminologiczną. Wszystko zależy w założeniu nie tylko od analizy akt sprawy karnej, ale przede wszystkim od poziomu merytorycznego sprawozdania z objęcia dozoru. Należy zauważyć, że sędzia wykonawczy z reguły nie orzekał w danej sprawie o karze i środkach karnych oraz nie dokonywał rozważań o prognozie kryminologicznej. Zwykle jest to sędzia orzekający w sekcjach i wydziałach wykonawczych albo przewodniczący wydziału, który orzeka w sprawach wykonawczych.

Sprawozdanie z objęcia dozoru ma pełnić w założeniu funkcję diagnozy i planu pracy ze skazanym w całym okresie próby. Rozporządzenie określa bardzo powierzchownie ten bardzo ważny element dozoru, który determinuje przecież dalszą pracę w okresie próby. Prawie zawsze dozór kontynuowany jest przez kuratora, który sporządził sprawozdanie z objęcia dozoru bez względu na specyfikę przypadku, doświadczenie, wykształcenie i umiejętności kuratora oraz fakt czy dozór wykonywany jest przez kuratora zawodowego czy społecznego. W założeniu zgodnie z § 6 pkt 8 rozporządzenia do obowiązków kuratora zawodowego należy osobiste sprawowanie dozorów trudnych lub wymagających bezzwłocznego podjęcia czynności, jednakże liczba wszystkich wykonywanych w kraju dozorów oraz liczba kuratorów zawodowych i społecznych nie pozostawiają wątpliwości, że przepis ten pozostaje fikcją. Obowiązek ten jest sformułowany nieprecyzyjnie poprzez zupełną niedookreśloność pojęcia „dozór trudny” lub „wymagający bezzwłocznego podjęcia czynności”. Ustawodawca zdaje się zakładać, że kurator zawodowy, obciążony w praktyce ponad miarę, będzie z własnej inicjatywy przejmował dozór trudny do osobistego prowadzenia po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z objęcia dozoru

sporządzonym przez kuratora społecznego i samodzielny zakwalifikowaniu przypadku jako „trudny”. W praktyce pracy nadzorczej odnotowuje się czasem przypadki, gdy kurator okręgowy po badaniu akt zwraca uwagę, iż poszczególny dozór powinien być wykonywany przez kuratora zawodowego, jednakże występuje to jednostkowo. Brak jest racjonalnego stałego mechanizmu rozstrzygającego o powierzeniu dozoru. Jedynym powszechnie stosowanym kryterium decydującym, komu powierzyć wykonywanie dozoru, jest podział terytorialny obszaru właściwości zespołu. Kryterium to z jednej strony ułatwia terenową pracę kuratora sądowego, a z drugiej strony powoduje, że przyjmujemy, iż każdy kurator sądowy, nawet bez uwzględnienia, czy jest to kurator profesjonalista, czy społecznik, tak samo predysponowany jest do prowadzenia dozoru każdego skazanego bez względu na charakter przypadku. W tym kontekście bez znaczenia jest rodzaj wyższego wykształcenia kierunkowego kuratora zawodowego (np. resocjalizacja, pedagogika, prawo, psychologia), ewentualna specjalizacja naukowa, wiedza specjalistyczna nabyta na szkoleniach, kursach i treningach, szczególne doświadczenie i warunki psychofizyczne, ale również stopień służbowy. Najwyższy stopień służbowy kuratora specjalisty w zupełności abstrahuje w praktyce od specjalizacji.

Wypracowanie optymalnego systemu nadzoru nad kuratorską służbą sądową:

- a) wypracowanie spójnego systemu uzyskiwania danych;
- b) stworzenie jednolitego systemu oceny efektywności probacji poprzez analizę wskaźników powrotności do przestępstwa osób poddanych probacji i sankcjom alternatywnym oraz analizę postępów w resocjalizacji wynikających z powszechnego zastosowania jednolitych narzędzi diagnostyczno-prognostycznych;
- c) realizację obsady kadrowej kuratorów okręgowych opartą na jasnych, jednolitych i transparentnych zasadach związanych z oceną efektywności pracy służby kuratorskiej w okręgu i efektywności nadzoru sprawowanego przez kuratora okręgowego;
- d) doprowadzenie do nadzoru on-line.

Uzyskiwanie wiedzy oraz upowszechnianie pozytywnych i owocnych praktyk, rozwój współpracy międzynarodowej:

- a) diagnoza funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej na tle rozwiązań międzynarodowych oraz przeprowadzenie analizy i imple-

mentacji wybranych standardów wykonania orzeczeń o wysokim poziomie jakości funkcjonujących w krajach UE, w szczególności poprzez opracowanie raportów diagnostycznych, wizyty studyjne, seminaria, opracowanie programów wdrożeniowych, implementację wybranych rozwiązań;

- b) rozwój współpracy o charakterze międzynarodowym w celu wymiany doświadczeń, dokonywania analizy porównawczej, współtworzenia międzynarodowego forum kształtującego trendy i standardy instytucji probacyjnych. Należy wskazać, że racjonalizm i skuteczność podejmowanych oddziaływań probacyjnych są w dużej mierze uzależnione od aktualnej wiedzy na temat struktury społecznej i umiejętnego wykorzystania tej wiedzy do kształtowania narzędzi oddziaływania na osoby poddane próbie. We wrześniu 2007 r., w efekcie działań podjętych przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, Polska została przyjęta w poczet członków największej europejskiej organizacji międzynarodowej służb probacyjnych: Stałych Konferencji Europejskich ds. Probacji (CEP). Zaledwie roczna współpraca przyniosła już wymierne efekty w postaci rozpoznania funkcjonujących w krajach europejskich narzędzi i systemów probacyjnych. We współpracy międzynarodowej należy również uwzględnić poszerzanie obszarów kontaktu z pozostałymi ważnymi partnerami międzynarodowymi posiadającymi bogate doświadczenie w kształtowaniu polityki probacyjnej; American Probation and Parole Association (APPA); National Association of Probation Executives (NAPE); brytyjskim National Offenders Management Service (NOMS). Należy w tym miejscu podkreślić bardzo dobre relacje z największymi organizacjami amerykańskimi wynikające ze współpracy z nimi Wielkopolskiego Stowarzyszenia Kuratorów. Szczególny charakter partnerstwa międzynarodowego ma również bezpośredni wymiar ekonomiczny. W ramach nawiązanej współpracy międzynarodowej można bowiem starać się o fundusze celowe UE na realizację nowatorskich projektów pilotażowych i strukturalnych;
- c) poszerzanie współpracy ze środowiskiem naukowym oraz organizacjami pozarządowymi;
- d) współpraca z samorządem kuratorskim;
- f) wydawanie periodyku dotyczącego sankcji alternatywnych dla kuratorów sądowych oraz sędziów wykonawczych i penitencjarnych;
- h) inicjowanie tworzenia lokalnych koalicji na rzecz readaptacji osób skazanych oraz zarządzania i planowania działań z zakresu bezpie-

czeństwa społecznego. Stałe zespoły interdyscyplinarne, funkcjonujące w określonym środowisku lokalnym są w stanie najszybciej i najefektywniej analizować aktualny stan problematyki przestępczości, bezpieczeństwa społecznego, patologii społecznej czy problemów związanych z bezdomnością. Planowanie takich działań na szczeblu centralnym ma niewielką szansę na skuteczność ze względu na istotne różnicowania społeczne i kulturowe.

Istotną siłą lokalnych koalicji jest również oparcie w strukturach samorządowych, które dysponując środkami finansowymi mogą w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy podjąć szybką interwencję;

- i) wyposażenie kuratorów zawodowych w instrumenty kontroli w związku z potrzebami dokonywania ustaleń, czy osoby poddane próbie zażywają środki odurzające czy substancje psychoaktywne. Należy wskazać, że jest to jedyny sposób na przeciwstawienie się obecnie panującemu demoralizującemu sposobowi egzekwowania nałożonych na osoby poddane próbie obowiązków utrzymywania abstynencji.

Niezbędne zmiany w systemie prawa karnego materialnego, prawa karnego wykonawczego, w tym nadzoru sądowego nad wykonywaniem sankcji alternatywnych w celu podniesienia ich efektywności

Podjęcie działań w celu zapewnienia rzeczywistego udziału Prokuratury w postępowaniu karnym wykonawczym

Analiza statystyk wskazuje, że aktywność prokuratora w postępowaniu wykonawczym dotyczącym probacji mieści się w granicach błędu statystycznego, co świadczy o absolutnym braku kontradyktoryjności w postępowaniu sądowym prowadzącym do prawomocnych orzeczeń w wykonawstwie. Kontrola instancyjna w praktyce dokonywana jest prawie wyłącznie na skutek zażaleń składanych przez skazanych.

Wskazane powyżej działania powinny być etapem i wstępem do szerokiej dyskusji nad systemową reformą służb probacyjnych. Poprzednie konferencje senackie postulowały stworzenie urzędu do spraw probacji jako sposobu efektywnej organizacji służby kuratorskiej. W tym kontekście pytanie o model polskiego systemu kurateli, o systemową odrębność tej służby z własnym budżetem, infrastrukturą, zapleczem osobowym, bazą lokalową, biorąc pod uwagę zarówno polskie doświadczenia i tendencje w Europie, pozostaje nadal otwarte.

Polska polityka karna w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań probacyjnych

Tematem dzisiejszego spotkania jest polityka karna w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań probacyjnych. Pomijając na pewno dyskusyjną kwestię definicji polityki karnej, chciałbym skupić się na kilku zasadniczych problemach.

Po pierwsze, należy zapytać, jaki jest główny cel polityki karnej państwa, w sytuacji gdy orzekane są środki probacyjne. Otóż moim zdaniem, głównym zadaniem działań organów państwowych w tym zakresie jest zmniejszanie przestępczości, w tym zwłaszcza recydywy. Należy mentalnie odejść od błędnej moim zdaniem alternatywy: karać surowo bądź łagodnie, a przyjąć inne odniesienie, a mianowicie karać skutecznie albo nieskutecznie. Wszystko zależy od oceny konkretnego przypadku, którym zajmuje się władza sądownicza. Nie ma wątpliwości, że powrót sprawcy do przestępstwa jest porażką wymiaru sprawiedliwości. Skazany został ukarany nieskutecznie. Należy wskazać, że w 2007 roku ponad 1/5 wszystkich skazań dotyczyło osób poprzednio karanych¹. Takie sytuacje zdarzają się zarówno przy zastosowaniu wobec sprawcy przestępstwa probacji, jak i kar izolacyjnych. Dzisiaj jednakże skoncentrujemy się na oddziaływaniach probacyjnych.

Należy postawić pytanie, dlaczego jest tak, że z jednej strony polskie więzienia są przeludnione, choć jak wcześniej wspomniałem, zaludnienie

Michał Lewoc – sędzia, główny specjalista w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji, Wydział Kurateli w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sady Rejonowe MS – S6r SPRAWOZDANIE w sprawie osób osądzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej w sadzie rejonowym za 2007 rok. Na 452.690 skazanych 92.022 było poprzednio karanych.

w jednostkach penitencjarnych znacznie spadło w ostatnim czasie, liczba osadzonych, w przeliczeniu na liczbę obywateli – jedna z najwyższych w Europie, na osadzenie oczekuje ponad 40.000 skazanych, a z drugiej strony orzecznictwo sądów uznawane jest za stosunkowo łagodne. Dodać w tym miejscu należy, że ponad 60% skazanych to osoby, wobec których orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania. Odpowiedź, jaka się nasuwa, jest taka, że probacja, orzekana tak szeroko, jest nieskuteczna. Zbyt częste stosowanie probacji, zamiast np. samoistnej kary grzywny, bez należytych nakładów finansowych i zasobów kadrowych służb probacyjnych, nie może przynieść wymaganych i zakładanych rezultatów.

W moim przekonaniu istnieje konieczność zasadniczych zmian w zakresie funkcjonowania służb probacyjnych, a także przegląd przepisów ustrojowych, proceduralnych, prawa materialnego, a także metod i narzędzi pracy prokuratorów, sędziów, a w szczególności kuratorów sądowych. Dotychczasowy model służb probacyjnych nie jest skuteczny ani odpowiedni. Moim zdaniem kuratela sądowa w dzisiejszym kształcie i dzisiejszej liczbie nie jest w stanie udźwignąć i podołać swoim obowiązkom, a jej kształt ustrojowy nie pozwala na ukształtowanie się nowoczesnej służby probacyjnej odpowiadającej najwyższemu standardom europejskim. Konieczne jest rozpoczęcie dyskusji na temat zmian w naszym systemie probacji, mając w szczególności na uwadze rozwiązania europejskie i światowe. Jak już uprzednio wspominałem, możliwe są różnorodne modele ustrojowe. Należy zatem zdecydować się i wybrać ten, który będzie najbardziej odpowiadał naszym rodzimym warunkom.

Po drugie, niezależnie od wyboru modelu w przyszłości, należy zastanowić się nad systemem obecnym i skupić się nad formami polityki karnej. Jak już podkreśliłem na wstępie, moim zdaniem zapobieganie ponownemu popełnianiu przestępstw jest celem nadrzędnym przy orzekaniu i wykonywaniu probacji. W związku z tym orzeczona wobec sprawcy przestępstwa kara, środki karne lub środki probacyjne muszą być odpowiednie i adekwatne zarówno do popełnionego czynu, jak i samej osoby sprawcy. Dobranie właściwych środków daje duże gwarancje sukcesu, który wyraża się w zapobieżeniu ponownego popełnienia przestępstwa. Orzeczenie właściwej kary wiąże się nierozdzielnie z prawidłowym rozpoznaniem osoby i potrzeb sprawcy w kontekście zastosowania właściwych oddziaływań. Do tego celu służą środki, którymi dysponują służby probacyjne, w naszym systemie kuratorzy sądowi, w postaci możliwości przeprowadzenia profesjonalnej diagnozy osobowościowej i środowisko-

wej sprawcy jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego lub rozpoznawczego. Niestety z narzędzi tych sądownictwo nie korzysta zbyt często. W 2007 roku na etapie postępowania przygotowawczego lub rozpoznawczego w trybie art. 214 kpk kuratorzy przeprowadzili tylko 15.622 wywiadów środowiskowych. W trybie zaś art. 14 kkw, a zatem na etapie postępowania wykonawczego, kiedy już orzeczenie jest prawomocne, kuratorzy na zarządzenie sądów przeprowadzili aż 214.506². Przedstawiona dysproporcja wskazuje wyraźnie na fakt, że dopiero na etapie wykonywania kar, orzekanych zwykle z okresem próby, sądy dowiadują się, poprzez wywiady środowiskowe, wielu istotnych okoliczności, które mają wpływ na wykonywanie orzeczeń. Często okazuje się wtedy, że zastosowane kary lub środki karne bądź probacyjne są niedostosowane do sprawców, co skutkuje porażką działań probacyjnych, wyrażających się np. w konieczności orzekania kar zastępczych bądź też zarządzania wykonania kar orzeczonych uprzednio z warunkowym zawieszeniem.

Istnieje w moim odczuciu konieczność przeprowadzenia wnikliwej diagnozy tych sprawców przestępstw, dla których probacja może stać się skutecznym lekarstwem. Chodzi tu np. o osoby uzależnione, sprawców lżejszych form przemocy domowej, sprawców nieprzystosowanych społecznie, lecz rokujących poprawę. Takie osoby należy rozpoznać w procesie karnym możliwie najszybszym, jeszcze na etapie przed wydaniem orzeczenia.

Probacja nie może bowiem ograniczać się do pozostawienia skazanego samemu sobie w okresie próby. Tam, gdzie jest to możliwe i potrzebne, konieczne jest zastosowanie oddziaływań probacyjnych w postaci działań resocjalizacyjnych, leczenia, terapii, pomocy psychologicznej, finansowej, a w pozostałych przypadkach wymagana jest kontrola i monitoring, przy stanowczym egzekwowaniu, w obu przedstawionych sytuacjach, obowiązków wynikających z orzeczenia sądu.

Chciałbym zwrócić przy tym uwagę na fakt, że wobec ponad 71% skazanych (276.034 – z warunkowym zawieszeniem kary pozbawienia wolności + 49.700 – na karę ograniczenia wolności = 325.734)³ oraz wobec ponad 25.000 osób, wobec których warunkowo umorzono postępowanie, możemy skutecznie oddziaływać w ramach probacji, w warunkach wolnościowych, za pomocą instrumentów dostępnych w prawie karnym wykonawczym.

² Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki MS – S40 SPRAWOZDANIE z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2007 rok.

³ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sądów Rejonowych MS – S6r SPRAWOZDANIE w sprawie osób osądzonych w pierwszej instancji według właściwości rzeczowej w sądzie rejonowym za 2007 rok.

W chwili obecnej, w 2007 roku wykonujemy ponad pół miliona (576.345) orzeczeń sądów rejonowych dotyczących kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania⁴. Wraz z orzeczeniami dotyczącymi warunkowego umorzenia postępowania karnego, kary ograniczenia wolności oraz warunkowego przedterminowego zwolnienia orzecznictwo polskich sądów rejonowych rocznie generuje ponad 375.000 spraw, w których sprawca poddawany jest okresowi próby⁵.

Oczywiście nie we wszystkich sprawach konieczne jest jednakowe zaangażowanie służb probacyjnych. Z uwagi na sytuację budżetową, a także i realne potrzeby, kuratorzy zawodowi, jako wyspecjalizowani profesjonalści, powinni angażować się i wykonywać działania w najtrudniejszych sprawach, w których orzeczono dozór kuratora. Oprócz powierzenia kuratorom zawodowym spraw najtrudniejszych, gdzie istnieje wyższe ryzyko ponownego naruszenia przez sprawcę porządku prawnego, bądź też sprawca wymaga wyspecjalizowanych działań związanych np. z leczeniem lub terapią, konieczne jest także podjęcie działań w ramach samej służby kuratorskiej, umożliwiających specjalizację kuratorów w różnych zakresach działań. Sprawy o lżejszym zaś gatunku mogą z powodzeniem wykonywać przedstawiciele społeczności lokalnych, których zaangażowanie jest niezwykle istotne, tj. kuratorzy społeczni.

Po trzecie. Wspomniałem uprzednio o ewentualnych zmianach w prawie procesowym lub w prawie karnym materialnym. W związku z faktem, że recydywa w przestępczości o lżejszym ciężarze gatunkowym jest najczęstszym problemem polskiej probacji (np. tzw. niealimentacja lub prowadzenie roweru w stanie nietrzeźwym), należy w możliwie najszerszym stopniu ograniczyć możliwość osadzania takich osób w jednostkach penitencjarnych. Są to ogromne koszty, zwłaszcza w przypadku osób, które mają do odbycia stosunkowo krótki okres odbycia kary, a nadto powoduje przeładnienie placówek. Oprócz tego powoduje, że osoby, które nigdy nie powinny znaleźć się w więzieniu, są stygmatyzowane jako przestępcy penitencjarni i narażeni na negatywne oddziaływanie współwięźniów. W moim przekonaniu państwo polskie nie może sobie pozwolić na to, aby takie oso-

⁴ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sądy Rejonowe MS – S10r SPRAWOZDANIE z sądowego wykonywania orzeczeń według właściwości rzeczowej w sądzie rejonowym za 2007 rok.

⁵ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sądy Rejonowe MS – S6o SPRAWOZDANIE z sądowego wykonywania orzeczeń według właściwości rzeczowej w sądzie okręgowym za 2007 rok.

by osadzane były w więzieniach, a prawdziwi przestępcy nie stawiali się do zakładów karnych.

Orzekanie wobec tej kategorii sprawców kary pozbawienia wolności nawet z warunkowym zawieszeniem jej wykonania winno być ostatecznością.

Po czwarte, wydaje się też zasadne uproszczenie postępowania wykonawczego, w tym dotyczącego wykonywania kary ograniczenia wolności, w celu usprawnienia procesu wprowadzania kary do wykonania i pracy skazanego.

Po piąte, na kształt probacji, w tym obowiązki nakładane na skazanego w okresie próby, państwo może skutecznie oddziaływać zarówno na etapie postępowania rozpoznawczego, jak i postępowania wykonawczego.

W toku postępowania rozpoznawczego istotnym narzędziem w tym przedmiocie są wnioski oskarżyciela publicznego składane nie tylko w głosach stron, ale przede wszystkim przed rozprawą o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kary lub środka karnego bez przeprowadzenia rozprawy. Ten tryb jest bardzo skuteczną formą szybkiego i sprawnego zakończenia postępowania, co w większości przypadków spotyka się z akceptacją sądów, kończących w ten sposób postępowanie. Mając powyższe na względzie, należy wykorzystać te formy współkształtowania merytorycznego orzeczenia kończącego postępowanie i wraz z wnioskami co do kary oraz wymiaru warunkowego zawieszenia wykonania kary postulować orzeczenie obowiązków probacyjnych, stosownie do rodzaju sprawy i potrzeby skutecznego oraz aktywnego oddziaływania na skazanego w okresie próby.

Analiza danych dotyczących liczby orzekanych obowiązków probacyjnych, zwłaszcza wobec nagminnych przestępstw budzących społeczny sprzeciw, popełnionych w związku ze stanem nietrzeźwości, np. prowadzenie w takim stanie pojazdów mechanicznych, bądź też pobic, rozbojów, bójek, czy też znęcania się nad najbliższymi pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, wskazuje na rezygnację państwa w realizowaniu aktywnej probacji. Z orzecznictwa sądów rejonowych w 2007 roku wynika, że ponad 72.000 skazanych w związku z popełnionymi przestępstwami drogowymi w stanie nietrzeźwości oraz ponad 13.000 skazanych z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, zostało skazanych na kary pozbawienia wolności, które warunkowo zawieszono. Tymczasem jedynie niewielu ponad 3.000 skazanych zobowiązanych jest do realizowania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu lub rehabilitacyjnemu albo oddziaływaniom terapeutycznym lub uczestnictwu w programach

korekcyjno-edukacyjnych⁶. Liczba ta wynika z orzeczeń wydawanych w 2007 roku, a także w latach poprzednich.

Moim zdaniem, wobec ewidentnej nieskuteczności ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie postępowania wobec osób nadużywających alkoholu, państwo dysponuje innym skutecznym środkiem na wyegzekwowanie od skazanego obowiązku podjęcia leczenia odwykowego, w postaci wskazanego powyżej obowiązku probacyjnego. Obawa przed osadzeniem w zakładzie karnym z pewnością u wielu skazanych, wobec których orzeczono by ów obowiązek, z pewnością skłoniłaby do podjęcia leczenia odwykowego. W innym przypadku osoby te zostaną poddane leczeniu odwykowemu w warunkach izolacyjnych.

Uważam, że nakładanie także i innych obowiązków probacyjnych, wymienionych w art. 72 kk, np. informowania sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby, przeproszenia pokrzywdzonego, powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, powstrzymywania się od kontaktowania z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób, opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, czy też naprawienia szkody, pozwoli zarówno na aktywne oddziaływanie na skazanego w okresie próby, jak i na realizację waloru kompensacji szkody.

Powyżej przedstawiłem jedynie kilka aspektów dotyczących polityki karnej państwa, związanej z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, zwłaszcza mając na uwadze oddziaływanie probacyjne, które moim zdaniem są kluczowe. Z całą pewnością nie wyczerpują one tematu, ale liczę na to, że podczas tej konferencji uda się wspólnie wskazać przynajmniej te najważniejsze i podyskutować nad nimi.

⁶ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki Sądy Rejonowe MS – S10r SPRAWOZDANIE z sądowego wykonywania orzeczeń według właściwości rzeczowej w sądzie rejonowym za 2007 rok.

Sesja II

Czy obowiązujące w Polsce
rozwiązania prawne dobrze służą
rozwojowi probacji?

Przewodniczący obrad:
senator Zbigniew Romaszewski
wicemarszałek Senatu

senator Stanisław Piotrowicz
przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dr Paweł Moczydłowski

Może zacznę od podzielenia się – co ma znaczenie dla tego, co chcę powiedzieć na temat probacji w Polsce – doświadczeniami, które mam pracując dla ONZ w centralnej Azji w tamtejszych więzieniach. I to, co tam się dzieje, wyraźnie pokazuje pewien limit w polityce, można powiedzieć, represyjnej. Jak państwo wiedzą, tamte strony mają bardzo wysoki wskaźnik prizonizacji. W stosunku do liczby obywateli siedzi tam w zakładach karnych bardzo dużo ludzi i można powiedzieć realizuje się taką politykę, że wrzuca się ich za mur więzienia i zostawia samych sobie, ponieważ na organizowanie życia w środku nie ma pieniędzy. W tym względzie jest to model bardzo zbliżony do modelu wykonania kary pozbawienia wolności Afryki, Ameryki Południowej, Łacińskiej, tyle tylko, że jest on spadkiem po łagrach sowieckich, gdzie to, że nie ma na więzienia, więźniów i funkcjonariuszy pieniędzy wynika z tego, że załamał się cały system ekonomiczny obozów pracy, łagrów czy później kolonii. Nie funkcjonują, nie dostarczają środków, a funkcjonariusze służby więziennej byli z nich opłacani. Więzienia, więźniowie byli utrzymywani z tego dochodu. Doszło w związku z tym do tak poważnego załamania ekonomicznego, że nie było pieniędzy na płace dla funkcjonariuszy. Bywało tak, że płacono im raz na pół roku. Zdarzało się, że przyjeżdżał pociąg z kapustą, którą funkcjonariusze wymieniali na wsi na inne warzywa, żeby nieco urozmaicić menu. Zbiedniała kadra więzienna, podobnie więźniowie. W związku z tym w więzieniach pojawiły się wszystkie możliwe choroby. I niekiedy trzeba było ogłaszać amnestię, przy czym głównie wypuszczano chorych na gruźlicę, HIV, AIDS i inne. W jednym z krajów co drugi więzień ma hepatitis C. Następuje też rozwój narkomanii.

Dr Paweł Moczydłowski – ekspert ds. więziennictwa.

Mówię to państwu po to, żeby powiedzieć, co się stało dalej. Otóż w tych krajach istnieje bardzo głęboki konflikt polityczny, co powoduje, że mają tam terroryzm. Okazuje się, że w tym konflikcie wykorzystuje się ludzi, którzy opuszczają więzienia, którzy są chorzy i oczywiście bardzo nie kochają swojego państwa czy władzy. Angażuje się tych ludzi wprost jako narzędzia, można powiedzieć pistolet czy kule. Taki człowiek dostaje parę groszy albo zostaje namawiany, żeby zrażał HIV lub gruźlicą. Czyli w tej walce sięga się już po nich jako pewne narzędzia walki lub ich samych angażuje do walki ze stroną, która dzierży władzę i trzyma ich w więzieniu.

Amerykanie bardzo uważnie się temu przyglądają, ponieważ kraje, które zafundują sobie ewentualnie głęboki konflikt polityczno-społeczny, nie mogą już neutralnie patrzeć na jakość polityki karania w danym kraju, ponieważ to zagraża już bezpośrednio bezpieczeństwu wewnętrznemu danego kraju. W Stanach Zjednoczonych przyjrano się temu, co tam się dzieje i okazało się, że za niektórymi przypadkami terroryzmu, który oni tam mieli, stoi właśnie były więzień, który nie kocha własnego kraju.

To perspektywa, wzięta nie tylko z tych krajów, która pokazuje, że mamy poważny problem. Jeżeli będzie się zaostrzać jakaś na przykład walka polityczna, pogłębiać konflikt, to więzienie służy jak gdyby destabilizacji wewnętrznej w różnych możliwych wymiarach: bezpieczeństwa wewnętrznego itd. W związku z tym w tym nieskończonym czynieniu zła w kryminale odkrywa się, że to jest zła droga, że przy globalizacji i narastaniu terroryzmu oraz przykładów takiego konfliktu ta polityka musi się zmienić. Moim zdaniem mamy już wyraźnie tego początki w Stanach Zjednoczonych. Jeśli chodzi o politykę karania, powinna się zmienić na politykę, można powiedzieć, reintegracyjną, żeby nie „produkować” obywatela, który staje się wrogiem państwa, ponieważ po niego może ewentualnie sięgnąć jakaś struktura. Do tej pory takie mówienie, że może po niego sięgnąć struktura przestępczości zorganizowanej, było niechwytlive, ale już wiemy, czym to grozi, jeśli to zrobi jakaś struktura terrorystyczna, półprzestępczo-polityczna czy nie wiem, jak ją zwać. To jest już nie bez znaczenia, w związku z tym myślenie o takiej prostej, zerojedynekowej represji, która miała być wyrażona w więzieniach do końca itd., zniszczyć ich itd., daje niebezpieczne efekty, przynajmniej w układzie politycznym, który się gdzieś niedługo w różnych krajach pojawił.

To jest ten jeden element. Chcę zaraz przejść do pewnej wizji tej polityki reintegracyjnej, w której się probacja mieści. Drugi element. Bardzo często we wszelkich badaniach, szczególnie było to nagłaśniane w Stanach

Zjednoczonych, kiedy krytykowano wszystkie programy resocjalizacyjne itd., kiedy mówiono *it doesn't work* – to nie pracuje. Ale co nie pracuje? To znaczy ktoś, kto przejdzie przez program resocjalizacyjny w więzieniu, wychodzi na zewnątrz i po jakimś czasie wraca do więzienia.

Zaszło tu uproszczenie, które moim zdaniem było efektem polityzacji. Mogę powiedzieć tak absurdalnie: nie więzienie odpowiada za to, że ludzie do niego wracają. Prosty przykład dla tych, którzy chcieliby, żeby w więzieniu bardzo przykręcać śrubę. Były takie kampuce w Stanach Zjednoczonych, o wysokiej dyscyplinie, można powiedzieć, tak do sześciastu, coś w stylu naszego programu w okresie unitarnym w wojsku. Młody człowiek dźga nożem obywatela, który go potrącił i wylał mu się kieliszek, jest definiowany przez sędziego jako ktoś, kto ma problem następujący: najpierw robi, potem myśli. To może bym mu zafundował taki środek, który by go nauczył, żeby najpierw pomyśleć, zanim coś zrobi. Proponuje mu albo siedem miesięcy w takim kampucu, gdzie jest nieznośna atmosfera, która go prowokuje każdego dnia do agresywnego zachowania i uczynienia czegoś złego otoczeniu, straci wtedy prawo do pobytu siedem miesięcy, lub idziesz siedzieć siedem lat do kryminału. On oczywiście wybiera te siedem miesięcy. Potem każdego dnia 24 godziny na dobę zaznaje tego: albo go zrobię, albo siedem miesięcy lub siedem lat. Taki człowiek przechodzi przez coś takiego. Założenie jest takie, że nauczy się go pewnej umiejętności kontrolowania wewnętrznych impulsów i że wtedy on może żyć na wolności.

Można powiedzieć, że przecież ten sędzia chciał jego resocjalizacji. Że chciał zmienić na tyle jego osobowość, że do przestępstwa nie będzie wracał. Tyle tylko, że badania robione nad tym, co się z nim potem działo, pokazują, że nawet ci bardzo wzorowi wracali, dlatego że byli odrzucani przez społeczeństwo. Mówię o tych dwóch rzeczach, tym efekcie. Powiadam, nie kara więzienia odpowiada za powrót do przestępstwa, a represja w kryminale ostatecznie się obraca w maksymalnej skali przeciwko społeczeństwu. Więc co?

W tej chwili probacja to już za mało. Myśli się o – użyję skrótu myślowego – że system karny to ma być więzienie, ma być probacja, ma być warunkowe zwolnienie, mają być wszystkie inne zabawki na tej choince, które działają w sposób zintegrowany i można powiedzieć, chodzi o program karny, o którym można powiedzieć jak w *Matrixie*: jesteś w programie. Przychodzisz do probacji, w probacji funkcjonujesz, nie wychodzi to, idziesz siedzieć do więzienia, w więzieniu nie ma już „trzymactwa”, tylko jest program i jeśli w nim się zachowujesz dobrze, to wyjdiesz wcześniej.

O to zresztą chodzi. Można powiedzieć, w tym warunkowym zwolnieniu to jest taki problem, że można powiedzieć, że tylko niespecjalnie mądre państwa stać na to, żeby trzymać więźniów do końca wyroku, ponieważ jeśli on wyrok skończy, to może pokazać, co trzeba i już jest wolny.

Nikt nie daje warunkowego zwolnienia w tenże sposób. Znaczący się, wychodząc na warunkowe ma dziesięć lub więcej punktów do spełnienia, a najważniejszy, ostatni: i masz synu udowodnić, że ty realizujesz te wszystkie punkty programu, a wiadomo, że te punkty programu służą temu, że wzrasta prawdopodobieństwo braku powrotu do przestępstwa.

Jest probacja, która także jest wyprogramowana i generalnie można powiedzieć, temu programowi przydaje się, on będzie wracał do przestępstwa, może się ponownie znaleźć w naszych rękach. I chodzi już o tak zwaną zintegrowaną sieć między warunkowym zwolnieniem, odsiadką w kryminale i probacją. Przy czym elementem dominującym jest element probacyjny, to znaczy, przepraszam użyję tu niedobrego skrótu, ale funkcjonariusze służby więziennej mi wybaczą – można powiedzieć tak: niemyśląca, trzymająca część to jest to więzienie, a tu w probacji myśli się o programach, terapii, taka bardziej intelektualna, inteligentna. Tu chodziło o taką strukturę, która by już na poziomie sądu – co z nim zrobić – przychodziła z programem, czy on powinien pójść tu czy tam i powinniśmy zastosować taki, a nie inny środek pomocny sędziemu. Sędzia ostatecznie podejmuje decyzję. Ta struktura, ten Matrix, w całości koncentruje wiedzę o jego biografii przestępczej na każdym z tych etapów i konstruuje ewentualnie programy. Jego postępy w tym programie są odnotowywane i od tego, w którym momencie tego programu się znajdzie, podejmuje potem decyzję. W Anglii bardzo poważnie już się nad tym myśli i to rozważa, aby to były takie rzeczy zintegrowane.

Czy to jest możliwe w Polsce i jak to zrobić? Chcę się z państwem podzielić pewną wizją tego, czy jest możliwe zrobienie coś takiego w Polsce, jeżeli chodzi w ogóle jako ośrodek.

Jeden z problemów, jakie ma więziennictwo, wynikających z przeludnienia rozpoczął się w roku 1990, kiedy areszty policyjne przeszły w ręce więziennictwa. Sytuacja była wtedy taka, że myśmy musieli przejąć całą populację, którą zwykle osadzano w aresztach milicyjnych i równomiernie rozmieścić. W związku z tym w Polsce dalej coś, co się nazywa zakładem karnym, coś aresztem śledczym, nie oddaje zupełnie stanu rzeczy. Mówiąc skrótowno, w połowie jest on aresztem śledczym, w połowie zakładem karnym, bo chodzi o to, żeby aresztowo obsłużyć sądy i żeby te areszty były jak najbliżej danego sądu, a zakład karny niedaleko od miejsca pobytu rodziny. Próbuje się tutaj w różny sposób rozwiązać ten problem i nie bardzo to wychodzi.

Myśmy przejęli strukturalnie tę populację do więziennictwa nie dostając ani jednego obiektu i ani jednej złotówki, nie mówię już o etatach. Więc można powiedzieć, pierwszy ruch, który powinien być zrobiony, jeśli chodzi o tę wizję, o której będę próbował tutaj państwu powiedzieć, jest taki, że trzeba by – co wymagać będzie wielu zmian i ustaw – zaangażować w proces wykonania kary, proces można powiedzieć realizacji bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie – samorządy. W mojej gminie samorząd zafundował posterunek policji. Kupił, zapłacił za niego, dał im posterunek policji. Badaliśmy ten problem z panem Dubielem i jeszcze z innymi, jaka by była potrzebna struktura w Polsce, jak ta probacja, czy ta makrostruktura miałaby funkcjonować, żeby ten problem rozwiązywać. Jest trzysta ileś powiatów, założmy trzysta pięćdziesiąt, zakładajmy, że każdy powiat da budynek – tu nie będzie się osadzać niebezpiecznych – na sto osób, to jest trzydzieści pięć tysięcy. My tylu aresztowanych nie mamy. Tam mogliby być osadzani aresztanci, którzy są kwalifikowani jako niebezpieczni. Nie chcę powiedzieć, że mamy takich niegroźnych przestępców, nie o to mi chodzi, chodzi o to, że nie jest on członkiem na przykład Pruszkowa czy innej podobnej grupy. Dla tamtych mamy areszty bardzo dobrze zabezpieczone. Taką populację można by tu przejąć i podejrzany mógłby przejść z policjantem na piechotę do pobliskiego sądu.

Więziennictwo przejeżdża rocznie około 6 milionów kilometrów. To jest olbrzymi koszt. Gdyby wciągnąć do tego samorządy, co się w końcu musi stać, ponieważ przestępczość – ja przynajmniej jestem zwolennikiem takiej tezy – najintensywniej się rozwija wtedy, kiedy są pozrywane więzi społeczne, kiedy przestępca ma poczucie, że jest anonimowy, ma taką społeczną czapkę niewidkę na głowie, to wtedy – mówiliśmy tu o nieuchronności – to jemu się w mózgu zwalnia, że oto jest nieuchronny itd., itd. A na bazie tychże „kóz” lokalnych można by montować właśnie oficerów probacji. Oni mogliby na bazie tego organizować różne prace społeczne, gdyby samorządy w to weszły. Myśmy rozmawiali z samorządowcami. Mówili, że to jest możliwe, tylko powinna być dokończona ustawa o samorządach, w której realnie niech się zajmą bezpieczeństwem, bo im to zabrała policja. Niech wejdą w te problemy, byłby właśnie tam taki oficer probacji, który mógłby organizować prace, u którego mogliby się meldować ci, którzy mają nakaz sądowy meldowania się. Mógłby on realizować faktyczny elektroniczny nadzór, mogłoby się wykonywać różne kary krótkoterminowe, w tym tygodniowe, dwutygodniowe, skazany mógłby sprzątać itd., itd. Nie zrobimy probacji z prawdziwego zdarzenia, jeżeli nie będziemy mieli takiej sieci, jeżeli będziemy wierzyli, że tylko my tutaj to wymyślimy. W to

naprawdę trzeba wciągnąć samorządy, w to naprawdę trzeba wciągnąć i MSWiA, ponieważ nie utworzy się takiej sieci, która by faktycznie kończyła z problemem przeludnienia, które zabija każdą resocjalizację, każde wykonanie kary.

Tyle razy powtarzam, że sam mam obrzydzenie, że więzienia są tak przeludnione, że się oddaje władzę więźniom, a oni tworzą tę dewiacyjną, demoralizującą podkulturę. Z tego powodu więzień nie zachowuje się w ten sposób, że wypuszcza ludzi gorszych niż do niego przyszli, że jest to zaprzeczenie, że to demoralizuje funkcjonariuszy, bo właściwie, po pierwsze, państwo nie działa w zgodności z prawem. Ja osobiście, jako nieprawnik dziwię się, jak jest możliwe w państwie prawa, że Trybunał Konstytucyjny ustala coś takiego, że schodzenie poniżej 3 metrów jest niezgodne z prawem. Rozumiem, że tak powiedział, ale dlaczego powiedział, że jeszcze półtora roku to nie jest przestępstwo, jeśli to jest przestępstwo. Sami nie dostrzegamy pewnych rzeczy, które przechodzą. Nie dostrzegamy, że tam po prostu skazujemy ludzi na to, że dzieją się pewne niezgodne z prawem rzeczy. To ona właściwie jest takim demoralizatorem. Nie ma legitymacji moralnej służba więzienna do realizowania resocjalizacji, jeśli musi kryć różne niedoróbki wymiaru sprawiedliwości. Ona jest nieautentyczna i w tym momencie nie będziemy mogli mówić o żadnym autentycznym procesie resocjalizacji. Trzeba takiej struktury, która w służbie więziennej pozwoli taką być, która będzie mogła realnie realizować tego typu zadania. I tak bym widział próbę. Trzeba wciągnąć samorządy, w każdym powiecie co najmniej jeden taki areszt, który pozwala odciążyć więzienia, a na bazie tego w terenie osadzić oficerów probacji, którzy będą mogli faktycznie realizować nadzór nad środkami wolnościowymi resocjalizacji, wszelako pojętej. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję.

Ale jeszcze bym bardzo prosił pana profesora o odpowiedź, ponieważ panu ministrowi zrodziło się pewne pytanie.

Marian Cichosz

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

To świadczyć będzie o tym, że bardzo uważnie słuchałem pana doktora, byłego dyrektora generalnego Służby Więziennej, z którym już mieliśmy wiele razy możliwość dyskusji i na te tematy. Wprawdzie mówimy o dwóch różnych obszarach działalności, ale w moim przekonaniu, co starałem się może nieudolnie na wstępie udowodnić, istnieje ścisły związek przyczynowy pomiędzy wykonywaniem kary pozbawienia wolności a stosowaniem metod probacyjnych, więc zadam panu profesorowi pytanie. Jeżeli dobrze zrozumiałem, mówimy o potrzebie tworzenia więzień samorządowych, czyli zwiększenia pojemności miejsc dla osób, które będą miały orzeczoną karę pozbawienia wolności. Czy dobrze zrozumiałem?

Dr Paweł Moczydłowski

Panie Ministrze! Jest tu pewne nieporozumienie wynikające po prostu chyba z braku czasu.

Mamy wiele więzień, które trzeba zamknąć, bo one nie trzymają żadnych standardów. Mamy i taki problem, który przy tym, że te więzienie należałoby równomierniej rozmieścić w Polsce, żeby tam realizować inne normy z dojazdami, z podtrzymaniem rodziny. I w tym względzie można powiedzieć, widzę, że można by balastować pewne tutaj koszty. Bez więzienia, jak na razie, się nie obędzie, choć w świecie jest takie przekonanie, że to jest kiepski wynalazek. I pewnie by go nie było, gdyby był inny, dobry. I teraz to co się nad tym myśli, jak trzymać, już nawet groźnych ludzi pt. pedofilii przestępców na wolności, bo to jest kosztowne, nie trzymać ich w więzieniu, a jednocześnie ludzie mieliby poczucie, że to jest kara. Zrobienie tychże aresztów, takich „kóz” powiatowych, przy racjonalnym zagospodarowaniu reszty więziennictwa, moim zdaniem, chcę nawet prowokacyjnie powiedzieć, idę o to, że nie wiem, czy nie byłoby to tańsze. Robiliśmy już wstępne przymiarki, jak to by wyglądało, choć nie dam za to uciąć ręki, ponieważ nie mam dostępu do danych, aby można to wszystko było dokładnie przeliczyć.

Rozumiem pana ministra wątpliwość, bo rzeczywiście tak jest w świecie, że im więcej więzień się wybuduje, to okazuje się, że sądy potrafią je zapełnić. No ale tu idzie o to, żeby na te „kozy” zbudować, ale jednocześnie, Panie Ministrze, sądy nie dają probacji, bo nie widzą realnej alternatywy

wy do więzienia, to znaczy, jeśli jest coś, co pracuje it do works, działa. Jeżeli ludzie mają poczucie, że to działa, wtedy się na to zgadzają. Już w czasach ciężkich wyniki badań na temat tego, na co byś poszedł, na więzienie czy na ciężkie roboty, ludzie w 65% odpowiedzieli, że na roboty a nie więzienie, co znaczy, że na alternatywę do więzienia większość społeczeństwa naszego się zgadza, tylko trzeba im tę alternatywę dać, pokazać, jak by to wyglądało, że chodzą w kolorowych kombinezonach, sprzątają te ulice, czyszczą lasy itd., itd., są zaprogramowani, że to im wolno, to nie, bo ich monitoring elektroniczny kontroluje itd.

Nie chcę opowiadać o tych elementach, bo one są znane. Nasz problem w Polsce to jest, jak to zrobić, żeby sąd miał poczucie, że to jest, i tam mógł probację upychać.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu profesorowi za interesujące przedstawienie tematu, za zainspirowanie nas nowym spojrzeniem na sposób wykonywania kary.

Chcieliśmy debatować nad probacją, dowiedzieliśmy się, że mówić o probacji to już dziś za mało.

Myślę, że rzeczywiście trzeba zawsze wybiegać dalej, wybiegać w przyszłość. Serdecznie dziękuję za te spostrzeżenia.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Teodora Szymanowskiego z Instytutu Profilaktyki i Resocjalizacji na Uniwersytecie Warszawskim.

Prof. dr hab. Teodor Szymanowski

Szanowne Prezydium! Szanowni Zebrani!

W swoim wystąpieniu chcę poruszyć dwa problemy. Pierwszy, to miejsce warunkowego zawieszenia kary w systemie karnym w Polsce, w systemie polityki karnej. To byłoby pierwsze zagadnienie. Ograniczam to do warunkowego zawieszenia, bo gdyby wprowadzić inne środki polegające na poddaniu sprawcy próbie, to bardzo wiele czasu musiałbym temu poświęcić, dlatego że co innego jest przecież warunkowe umorzenie postępowania, warunkowe zwolnienie, samo przez się to są problemy samoistne, a to odgrywa szczególną rolę.

Jeśli chodzi o to pierwsze zagadnienie, to podam dane, które będą obrazowały znaczący wzrost, jaki nastąpił, gdy chodzi o warunkowe zawieszenie wykonania kary, mianowicie w 1997 r., ostatnim pełnym roku obowiązywania Kodeksu karnego jeszcze z czasów PRL, tych warunkowych zawieszeń było sto szesnaście tysięcy, nie będę podawał szczegółowych danych, co stanowiło 55% ogółu wszystkich kar. W dziesięć lat później, a właściwie jedenaście lat później warunkowych zawieszeń było dwieście pięćdziesiąt siedem tysięcy, co stanowiło 60%.

Następne pytanie dotyczyło, w przypadku jakich sprawców przestępstw stosuje się to warunkowe zawieszenie. Ponieważ ja przeprowadzam monitoring polityki karnej i z roku na rok śledzę statystyki policyjne i statystyki sądowe, zrobiłem wykaz przestępstw najczęściej popełnianych, w przypadku których są kary zawieszane.

Na pierwszym miejscu znalazły się oszustwa, w przypadku których 85% kar jest warunkowo zawieszanych. Na drugim miejscu jest przestępstwo kra-

Prof. dr hab. Teodor Szymanowski – Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.

dzieży – 84%. Na trzecim miejscu jest uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego – 80%. Na kolejnym miejscu jest nieprzestrzeganie zakazów – 67%. I udział w bójce lub pobiciu – 75%. Paserstwo umyślne – 74%. W sumie w przypadku tych przestępstw, które wymieniam – a nie wszystkie wymieniłem – ponad dwie trzecie wszystkich kar jest warunkowo zawieszonych.

Drugie zagadnienie to stosowanie dozoru. Gdy się stosuje dozór, można by powiedzieć, że to jest właściwa probacja. Moim zdaniem można by przyjąć takie tutaj określenie probacji. I w 1997 r. w przypadku, ogółem licząc, 36% zastosowano dozór, a w 2007 r. w 27% i to stanowiło ponad siedemdziesiąt tysięcy. Skąd się wzięły te zwiększone liczby? To bardzo proste. Po prostu nastąpił wzrost przestępczości.

Nie będę tutaj się wdawał w rozważania na temat, dlaczego, są pewne prace, które wykazują, że to się na ogół wiąże z transformacją, jaka się w Polsce dokonała. Obrót gospodarczy, otwarcie granic itd., itd. Nie będę o tym mówił, tylko chciałem zwrócić uwagę na to, w przypadku jakich przestępstw sąd zastosował dozór.

Na pierwszym miejscu jest wymienione prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwości, w odniesieniu do których w 92% orzekano warunkowe zawieszenie bez dozoru. Wydaje się to logiczne, prawidłowe, bo trudno sobie wyobrazić, na czym miałby polegać dozór. Czyżby kurator miał jeździć z tą osobą, jeżeli jej nie odebrano prawa jazdy? Jest więc zupełnie zrozumiałe, że sąd ograniczył się tylko do warunkowego zawieszenia, bez zastosowania dozoru.

Na drugim miejscu znalazło się nieprzestrzeganie zakazów – 87% bez orzekania dozoru. Na kolejnym miejscu fałszowanie dokumentów – 85%. Na następnym miejscu jest przestępstwo oszustwa – 83%. No i wreszcie uchylanie się od obowiązku alimentacji na piątym miejscu.

Ja sobie tutaj postawiłem znaki zapytania w przypadku tych czynów, co do których można by mieć wątpliwości, czy orzeczenie o warunkowym zawieszeniu bez orzekania dozoru było prawidłowe. I w tym przypadku na pierwszym miejscu bym wymienił znęcanie się nad członkiem rodziny lub osobą zależną, dlatego że w tym przypadku wydaje się, że dozór miałby szczególne znaczenie.

Są jeszcze inne tego typu przestępstwa, co do których można mieć wątpliwości, jak na przykład związane z narkotykami. Również można się zastanowić, czy wystarczy tylko warunkowe zawieszenie bez tej kontroli, jaka tutaj miałaby miejsce, czy uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego, chociażby po to, żeby sprawdzić, czy ten obowiązek jest wykonywany. Widzimy więc, że to odgrywa bardzo doniosłą rolę.

Oczywiście nie będę mówił tu o przestępstwach najcięższych, najpoważniejszych, w przypadku których warunkowe zawieszenie albo jest w ogóle wykluczone, albo tylko w drodze nadzwyczajnego złagodzenia kary może mieć miejsce. Wspomnę natomiast bardzo krótko na temat tego, jak ta struktura kary wygląda w krajach Europy. To są dane sprzed kilku lat, ale wydaje mi się, że są aktualne, to znaczy zmiany mogą nie przekraczać kilku procent. Otóż w krajach zachodniej Europy w ogromnej większości stosuje się inne kary niż pozbawienie wolności. I tak na przykład, gdy chodzi o stosowanie grzywnien, to w dziesięciu krajach Europy Zachodniej grzywny mają zastosowanie w przypadku od 52% do 91%. Czyli jest to kara dominująca w rozwiniętych krajach Europy, do których zalicza się zachodnią Europę i europejskie kraje północne, czyli skandynawskie.

Natomiast w krajach postsocjalistycznych tutaj tę rolę zasadniczą odgrywa kara pozbawienia wolności, sięgająca od 52% do 72%. Dlaczego tak się dzieje? Wydaje mi się, że odpowiedź jest stosunkowo prosta. I tutaj dotykam w ogóle problemu struktury kar. Pierwsza rzecz, że wymiar kary i w ogóle prawo karne w krajach socjalistycznych było niezmiernie surowe. Na to kiedyś zwrócił uwagę Leszek Kołakowski pisząc o tym, że prawo socjalistyczne cechowały dwa czynniki. Jeden to niejasność tego prawa, drugi – niezmiernie represyjne i surowe sankcje karne. To jest jedna rzecz.

I trochę z tej tradycji zostało. Zresztą ta punitivność i przed wojną była względnie wysoka. Tak że to jest uwarunkowane, powiedziałbym, chyba historycznie, ale nie tylko, bo można powiedzieć, że przecież poza karą pozbawienia wolności są inne kary. I tutaj dochodzimy do innych kar, mianowicie, pozostaje kara ograniczenia wolności i grzywna. Jeśli chodzi o grzywnę. Tutaj ktoś wspomniał o tym, że społeczeństwo polskie jednak nie jest jeszcze społeczeństwem zamożnym. A sprawcy przestępstw drobniejszych, do których można zastosować sankcje niełącznie się z pozbawieniem wolności, pochodzą z warstw upośledzonych. Ubóstwo, jak wykazały ostatnie badania, dotyczy około 7% populacji polskiej. Oczywiście można dyskutować, co jest ubóstwem, co jest niespełnieniem minimum socjalnego. Nie chcę się wdawać w szczegóły. Ale wśród klienteli sądów, potem zakładów karnych, wśród przestępców jest bardzo dużo ludzi z warstw upośledzonych, którzy właściwie nie mają pieniędzy, żeby zapłacić grzywnę. Inna rzecz, można by się zastanowić nad tym, czy by nie stosować grzywnien na dosyć niskim poziomie. Ale w stosunku do niepracujących, do alkoholików czy tak zwanych meneli itd. to w ogóle nie wchodzi w rachubę.

Pozostaje jeszcze kara ograniczenia wolności. Ja brałem udział w pracach nad kodyfikacją karną, ta kara jest karą modelowo bardzo dobrze po-

myślaną. Jeżeli ktoś dopuścił się przestępstwa niezbyt groźnego, a nie ma pieniędzy, to kara ograniczenia wolności. Nie chcę się wypowiadać szczegółowo, ale są pewne problemy, o których napisał pan doktor Zagórski, który robił badania na temat kar ograniczenia wolności. Chodzi o to, że system ten nie funkcjonuje należycie w terenie. Są takie samorządy, takie właśnie miejsca, gdzie to funkcjonuje i to by przemawiało za tym, że to jest możliwe, ale są też i takie, w których to niestety nie wychodzi z uwagi na brak zainteresowania samorządów i tych instytucji, które by mogły zatrudniać. Zresztą problemy są i obiektywne. Z tym, że to byłoby kosztowne, bo trzeba byłoby ubezpieczać tych ludzi w pewnych przypadkach, poddawać badaniom lekarskim, dostarczyć, spełnić pewne warunki dotyczące BHP itd. Tak że ta kara modelowo pomyślana jest dobrze, ale jest to trudno wykonalne z uwagi na te kłopoty, o których powiedziałem. Tak że to by tłumaczyło, że właściwie jesteśmy skazani na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem. Takie jest moje stanowisko od dawien dawna, że w sytuacji Polski, kraju, którego nie stać na więzienia, zresztą moim zdaniem, nie ma potrzeby, dlaczego mamy mieć tak wysoce represyjną karę. To nie wchodzi w rachubę.

Kwestią następną, którą chciałem poruszyć, jest sprawa skuteczności. Tę skuteczność można pojmować dwojako. Po pierwsze, skuteczność doraźną, to znaczy wykonanie do końca warunkowego zawieszenia, tego okresu próby, w sposób zadowalający. Są tu mierniki statystyczne bardzo wyraźne, w około jednej piątej przypadków sądy zarządzają wykonanie kary ze względu na popełnienie przestępstwa bądź też niedopełnienie innych warunków, jakie są stawiane skazanemu, któremu sąd zawiesił warunkowo karę. Można dyskutować, czy to jest dużo, czy mało. W każdym razie na pewno to jest lepiej niż gdy chodziłoby o osoby pozbawione wolności.

Druga rzecz. Ja wprowadzam pojęcie efektywności finalnej, końcowej. Bo celem zastosowania jakiegokolwiek kary jest to przede wszystkim, o czym Kodeks karny wyraźnie mówi, by sprawca nie popełniał już więcej przestępstwa. To jest tak zwana poprawa jurydyczna, jest to pewne minimum, którego oczekujemy. Otóż takich badań nie było. A jeżeli były, to bardzo dawno i dotyczyły raczej warunkowo zwolnionych. Ja takie badanie zainicjowałem i dzięki pomocy resortu sprawiedliwości je finalizuję. W tej chwili mogę powiedzieć tylko jedno, że te rezultaty mierzone w trzy lata po zakończeniu okresu próby są znacznie korzystniejsze niż w przypadku pozbawionych wolności, bo też robiłem badania nad recydywą pozbawionych wolności kilka lat temu. Ten odsetek jest rzeczywiście, powiedziałbym, dość nieprzyjemny, bo wynosi ponad 60%, ogólnie. To jest bardzo wysoka

recydywa. Czyli że w większości kara jest nieskuteczna, trzeba to otwarcie powiedzieć. Jeżeli się pokaże, że w przypadku warunkowego zawieszenia będzie to połowa tego wskaźnika, to już jest sukces. Oczywiście, od razu się narzuca myśl, że przecież na karę z warunkowym zawieszeniem skazywane są inne osoby. To jest jasne zupełnie i zrozumiałe. Ale jeżeli wystarczy warunkowe zawieszenie w stosunku do sprawców, to po co kara pozbawienia wolności? Jak mówię, nie chcę tutaj się kategorycznie wypowiadać. Liczę na to, że w wyniku badania recydywy będzie można określić też, w przypadku jakich przestępstw ta kara jest relatywnie bardziej efektywna z punktu widzenia przyszłej recydywy, a w przypadku jakich jest mniejsza. To będzie z całą pewnością rzecz ważna.

Następna rzecz. Chciałem tu powiedzieć o samej kurateli – a te sprawy były mi bliskie, kiedy byłem przewodniczącym zespołu, który przygotował Kodeks karny wykonawczy – że w kurateli trzeba by było wprowadzić rzeczy nowe. Po pierwsze, ilość. Ja pamiętam, że będąc przewodniczącym wspomnianego zespołu, kierowałem pisma do kilku ministrów po kolei, z uwagami, że wprowadzenie Kodeksu karnego jednocześnie będzie wymagało zwiększenia liczby kuratorów, na początek do pięciu tysięcy. Bo jeżeli się zorientujemy, że ten środek karny dobrze zastępuje inne środki wiążące się z pozbawieniem wolności, to trzeba to urealnić. Nie chcę o tym mówić szczegółowo, bo będą inni o tym mówili w referatach. Ale jest wysoce niewystarczające, dlatego że nawet jeżeli weźmiemy pod uwagę normy zachodnioeuropejskie, w naszych krajach one są zbliżone, ale prócz tego kurator wykonuje karę ograniczenia wolności, przeprowadza wywiady i wszystkie inne czynności. Formułuje to tak, że kurator wykonuje wszystkie orzeczenia z wyjątkiem kary pozbawienia wolności i – chociaż zaraz jeszcze uwaga drobna na ten temat – z wyjątkiem grzywien, czym zajmują się organy egzekucyjne. A wszystko inne ma robić kurator. Jeśli tak, to nie można mówić, że kurator jest tylko, tak jak probation officer, od probacji, bo jest od wszelkich innych kar. Zajmuje się przerwą w karze, pomocą postpenitencjarną itd. Tak że moim zdaniem jest absolutnie konieczne zwrócenie uwagi na to i powinna w tej sprawie zapaść decyzja polityczna. Zdajemy sobie sprawę, że nie można w jednym roku zwiększyć liczby kuratorów o pięć tysięcy, ale powinien być plan. Proponowałem, żeby rokrocznie przybywało kilkuset kuratorów. To moim zdaniem jest bardzo ważna sprawa.

Druga rzecz to specjalizacja kuratorów. Podam przykład amerykański dotyczący przypadku osób skazanych, które dopuściły się przemocy w rodzinie, bicia, przeważnie żony, rzadko kiedy dzieci, bo nie jest tak źle, to, co

prasa nagłaśnia, wykrzywia obraz, dlatego że ze statystyki sądowej wynika, że jest to znikomy procent właśnie – nie mówię o karceniu dzieci, nie, tylko o przestępczym biciu. A zatem przeważnie żony. W tym przypadku, jeżeli następuje warunkowe zawieszenie, to powinno być połączone z jakąś specjalistyczną działalnością. I w USA prowadzi się przymusową terapię wobec tych właśnie sprawców przestępstw przeciwko członkom rodzin, to znaczy konkretnie żon. To jest ważna rzecz. Były pewne doświadczenia bardzo pozytywne tak zwanych kuratorów penitencjarnych. Chciałem powiedzieć o jednym absurdzie. Nie spotkałem prawnika, który by powiedział, że to jest normalne. Mianowicie w okresie wykonywania kary nie powinien być prowadzony dozór. Przecież to nie ma żadnego uzasadnienia prawnego. Kodeks karny wykonawczy wyraźnie powiada, kto wykonuje karę: funkcjonariusze służby więziennej i inni pracownicy więziennictwa, koniec, kropka. Nie spotkałem prawnika, który by powiedział, żeby był stosowany dozór w czasie wykonywania kary. Bo po prostu nastąpiłaby pewna kolizja. Zresztą nie ma podstawy prawnej. Bo gdybym zapytał, na jakiej podstawie prawnej przychodzi kurator i co ma właściwie powiedzieć wychowawcy, dyrektorowi? Że tak czy inaczej ma wyglądać postępowanie? Ale kurator penitencjarny – był znany eksperyment białostocki – wykonywał zadania bardzo istotne, dotyczące łączności skazanego ze światem zewnętrznym i przygotowania go do zwolnienia, świadczenia pomocy postpenitencjarnej.

Kolejna kwestia. Wydaje mi się, że jest potrzebna reorientacja polityki karnej państwa. Mam wielkie uznanie dla pana marszałka Romaszewskiego, że już po raz trzeci taką konferencję organizuje. Życzyłbym, żeby wreszcie ta sączona kropla wody tę skałę wydrążyła. Mimo wszystko, mimo mojego wieku jestem optymistą, bo rozmowy z panem ministrem Cichoszem pokazują się, że coś się ma dziać, że wreszcie problem polityki karnej w naszym kraju ma być racjonalnie rozwiązywany. Może więc chcę wierzyć, że to się wreszcie stanie. Dziękuję za uwagę.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu profesorowi za interesujące przedstawienie tematu. Zyskał on aplauz, jak mieliśmy okazję się przekonać, ze strony środowiska kuratorskiego, co jest zrozumiałe. Natomiast miałbym pewną wątpliwość, że tylko żony bije się. Czy aby nie jest tak, że mężowie wstydzą się do tego przyznać?

Bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Marka Konopczyńskiego z Wyższej Szkoły Pedagogiki Resocjalizacyjnej.

Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski

Przepraszam państwa bardzo, ale niestety tu się zdarzyło nieszczęście. Profesor Konopczyński złamał nogę. W związku z tym nie może w naszej konferencji uczestniczyć. Dlatego zdecydowaliśmy, że włączymy do naszej dyskusji pana Pawła Nasiłowskiego, który powie na temat doświadczeń resocjalizacyjnych i to zarówno swoich, jak i doświadczeń związanych z Fundacją H. Ch. Kofoeda.

Gen. Paweł Nasiłowski

Bardzo trudno jest nieobecnego profesora zastąpić, tym bardziej tak prężnego naukowca jak tu wszyscy obecni, jakim też jest pan profesor Konopczyński. Chciałbym uczestników konferencji i grono parlamentarzystów zapoznać z jednym z najnowocześniejszych aktualnie w Polsce środków probacji, czyli ze wdrażanym systemem wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. O tym się wiele mówi w różnych publikacjach.

Chciałbym państwu zdać krótką relację z dziewięciu miesięcy pracy nad wdrożeniem wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego jako też elementu czasem jednego z bardziej w wielu systemach licznie wykorzystywanego środka probacji.

Jak państwo wiedzą, parlament przyjął 7 września 2007 r. ustawę o wykonaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Ta ustawa była znowelizowana 30 maja 2008 r. Na czym polegała ta nowelizacja? Ustawa zakładała, że kara pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego będzie dotyczyła jakby trzech instytucji, powiedzmy ogólnie, kar. Będzie to klasyczny areszt domowy, czyli sąd orzeknie, że skazany ma harmonogram i ma przebywać w danym miejscu w przedziale czasu określonym ściśle przez sąd i w orzeczeniu sądu. Druga instytucja to jest zakaz zbliżania się do osób, czyli klasycznie, o czym mówił tutaj pan doktor Moczydłowski i państwo profesorowie. Bardzo istotna instytucja prawna, która niestety do tej pory w Polsce nie jest, bo nie może być właściwie wykonana. I trzecia instytucja to zakaz zbliżania się do określonych miejsc.

Gen. Paweł Nasiłowski – Centralny Zarząd Służby Więziennej, Stowarzyszenie Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. Ch. Kofoeda w Siedlcach.

Tu chodzi konkretnie o jakieś ograniczenie obszaru wszystkich negatywnych skutków działań chuliganów stadionowych, to mniej więcej temu przyświecało, ale również i do innych miejsc też.

Ustawa zakładała również, że te trzy tak rozległe w swoim zakresie wymiary nowych instytucji prawnych będą realizowane przez jakby połączenie dwóch sił, a mianowicie, ustawa jeszcze wcześniej opierana była na ustawie, która do dziś nie funkcjonuje wprost, bo jest tylko zapisana, ustawie o partnerstwie publiczno-prawnym, gdzie podmiotem prywatnym miała być wyłoniąca instytucja, która całość tego systemu miała wykonywać. Oczywiście wszystkie instytucje wymiaru sprawiedliwości miały pełnić swoją rolę.

W związku z tym nowela z maja 2008 r. dość istotnie urealniła zapisy tej ustawy, wprowadziła trzy bardzo ważne rzeczy.

Pierwsza nowość, która została przez tę nowelę wprowadzona, to właśnie zmiana proporcji realizacji tego systemu, właściwie tego środka probacyjnego. Do tej pory w założeniach ogólnych figurowało, że – będąc posługiwał się językiem ustawy – tak zwany upoważniony podmiot dozoru – wykona wszystkie czynności związane z realizacją kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

Myśmy tu wielokrotnie zgłaszali różne krytyczne uwagi, ponieważ de facto ten upoważniony podmiot dozoru, który oczywiście w ramach realizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych ma być wyłonię z rynku wolnego, najczęściej przypuszczaliśmy, że będzie to konsorcjum podmiotów, uzyskuje status organu wykonawczego Kodeksu karnego wykonawczego, co jest trochę nieporozumieniem.

Trzeba mieć świadomość, jak to jest wszystko istotne i ważne. I świadomość niestety wielkiego niebezpieczeństwa i niekodeksowego działania, bo oddania władzy wykonawczej państwa w ręce prywatnego podmiotu. Po nowelizacji centrum systemu, czyli centrala monitorowania, którą miał ten podmiot prowadzić, jest elementem systemu, który tylko ten upoważniony podmiot nam zrealizuje i po prostu go uruchomi, a w ciągu szesnastu miesięcy ma przeszkolić kadrę resortu sprawiedliwości, która równoległe od pierwszego dnia będzie tam szkolona, potem przejmuje tę centralę monitorowania. Czyli de facto kodeksowa władza państwa zostaje w rękach należnych organów, a poza tym jeszcze, co najważniejsze, od początku, żeby nie było niejasności prawnej, centrala monitorowania jest zakupiona ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości, jest jego własnością i taki niewdzięczny passus w ustawie, który mówił o tym, że jak na przykład jeden podmiot upadnie, on przekazuje bazę danych skazanych drugiemu podmiotowi, w ogóle

nie zachodzi, ponieważ pełną ochronę danych zapewnia ten zapis, gdyż baza danych jest własnością ministerstwa, więc nie ma konieczności, aby komukolwiek ją udostępniać, przekazywać i cokolwiek z tym robić. Ta nowelizacja była ogromnie ważną nowelizacją. Przywróciła te proporcje władzy państwowej w stosunku do tego systemu w kierunku jego wykonania.

Kolejny element bardzo ważny. Nowelizacja wprowadziła nowy typ urządzenia, o którym na etapie konstruowania tej ustawy nawet nikt nie marzył, że możemy go posiadać, ponieważ było ono kosmicznie drogie. Jest to urządzenie, które wykorzystuje dupleksowo dwie technologie, technologię pozycjonowania GPS połączoną z pozycjonowaniem GSM. Te technologie wzajemnie się uzupełniają. To urządzenie było ogromnie kosztowne. W tej chwili ceny rynku tak spadły, że dla nowoczesności systemu i dla odpowiedzialności za jego funkcjonowanie nie można było tego urządzenia nowelizacją nie włączyć.

Takie są warunki ustawy. Ustawa obecnie zakłada, że upoważniony podmiot dozoru ma wykonać czynności materialno-techniczne dozoru elektronicznego. Do zadań tego podmiotu dozoru będzie należało: posiadanie tego sprzętu (jak pisze prasa, obroży) do wykonywania systemu dozoru elektronicznego, montaż tego sprzętu zgodnie z orzeczeniem sądu w miejscu, gdzie skazany przebywa, bądź w innych sytuacjach, w których on się znajduje. I dozоровanie tego sprzętu, łącznie z patrolami interwencyjnymi, które to patrole interwencyjne oczywiście będą wykonywane w zależności od skategoryzowanych dwunastu różnych alarmów, które te urządzenia będą anonsowały.

Zaletą, którą udało nam się bardzo tak istotnie wprowadzić do tego systemu jest to, że obowiązuje na terenie kraju jedna centrala monitoringu elektronicznego, która będzie umiejscowiona w Warszawie, ale oczywiście będzie obejmowała swoimi technicznymi walorami powierzchnię całego kraju. I upoważniony podmiot dozoru ma w swoim obowiązku czy to skazanego w Suwałkach, czy na przykład w Sanoku, który tam będzie odbywał karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, tak techniczne sposoby wprowadzenia systemu ustawić, aby sygnał od tego skazanego bezpośrednio był w jedynym miejscu kumulowany, czyli w centrali monitorowania. Udało się nam zawrzeć w zapisach, że każdy sygnał, który podlega rejestracji w tejże centrali, jest archiwizowany i do tego sygnału ma też dostęp sędzia, który tę karę orzekł i oczywiście kuratorska służba sądowa, która może bezpośrednio ze swojego terminala zarządzać różne sytuacje: zmiany harmonogramu, sprawdzać, ewentualnie zarządzać inne środki, które przewiduje system probacji dodatkowo do wykonania tej kary.

Jak państwo sądzą, o jakiej populacji możemy mówić? Bo tak dużego systemu w żadnym państwie świata nie wprowadzono od razu. Udało nam się przyjąć takie rozwiązanie, że w Polsce system dozoru elektronicznego wykonania kary pozbawienia wolności będzie wprowadzany w pięciu etapach. Pierwszy etap, można powiedzieć, jeszcze się nie zaczął, bo w środę minister sprawiedliwości ogłosi wynik postępowania w ramach ustawy – Prawo zamówień publicznych na dostarczenie usługi, bo podkreślam, to ministerstwo zamawia usługę utworzenia, wdrożenia i eksploataowania systemu dozoru elektronicznego. Po wielu miesiącach to już zostało skończone. Minister sprawiedliwości w środę ogłosi wyniki postępowania. Wskaże wykonawcę, który został wyłoniony w trakcie postępowania przetargu nieograniczonego, do którego przystąpiło siedem konsorcjów składających się z dziewiętnastu podmiotów, z dwoma podmiotami zagranicznymi. W trakcie postępowania napłynęło czterysta czterdzieści pytań co do wymogów określonych przez ministerstwo.

Następnie trwa etap techniczny, który zakończy się dokładnie 31 sierpnia 2009 r. W tym etapie wyłoniony podmiot – jeśli oczywiście nie będzie protestów i werdykt komisji utrzyma się w stosunku do wszystkich innych uczestników – ma zorganizować, wyposażyć, uruchomić centralę monitorowania i dokładnie 31 sierpnia 2009 zgłosić gotowość do przyjęcia pierwszych skazanych. Od 1 września system powinien być gotowy do przyjęcia, już do wykonania kary pozbawienia wolności. Etap drugi kończy się dokładnie 31 maja 2010 r., w etapie drugim system ma przyjąć pięciuset skazanych. To na razie jest to podzielone na apelacje, żeby wykonawca dokładnie mógł sytuować wszystkie swoje możliwości techniczne.

Kolejny, trzeci etap, kończy się 31 grudnia 2010. Wtedy w systemie powinno funkcjonować już dwa tysiące osób skazanych. Tu trzeba usytuować jeszcze inaczej. Dwa tysiące zestawów funkcjonujących w każdym miesiącu. I w zależności od orzecznictwa sądu, jeśli sąd będzie orzekał karę pozbawienia wolności sde na przykład na dwa miesiące, to wykonawstwo tego systemu oczywiście się powiększa w zależności od krótkich orzeczeń. Bo wykonawca ma zapewnić w tym etapie trzecim możliwość na przykład zastosowania dwóch tysięcy codziennie funkcjonujących zestawów.

Etap czwarty kończy się 31 grudnia 2011 r. już wynikiem czterech tysięcy skazanych. Cztery tysiące zestawów funkcjonujących co miesiąc. Ostatni etap, etap piąty, kończy się 30 września 2014 r., gdzie przez te dwa lata funkcjonuje w systemie siedem i pół tysiąca skazanych w skali miesięcznej, czyli w skali jakby można powiedzieć dziennej. Taka powinna być gotowość systemu.

Kolejna bardzo ciekawa rzecz. Jak państwo sądzą, jak wygląda populacja potencjalnych użytkowników tego systemu, czy potencjalnych skazanych? Ustawa stanowi, o czym państwo doskonale wiedzą, do wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego mogą być zakwalifikowani skazani, którzy są skazani na karę pozbawienia wolności do sześciu miesięcy, wtedy sąd penitencjarny może ich w swoim orzeczeniu skierować do wykonania tej kary w sde, bądź skazani, którzy są skazani na karę do dwunastu miesięcy, z czego sześć odbyli.

Obecnie w polskich jednostkach penitencjarnych, na 30 kwietnia, przebywa osiem tysięcy pięćset siedemdziesiąt osób skazanych i odbywających karę pozbawienia wolności, które spełniają kryterium ustawowe. Z tego tysiąc sto osób to recydywiści, których ustawa warunkowo dopuszcza, a siedem tysięcy czterystu siedemdziesięciu są to pierwszy raz karani w tych warunkach. Ale idźmy dalej. Z wyroków orzeczonych, a nie wykonanych z tej puli czterdziestu pięciu tysięcy wyroków dwadzieścia siedem tysięcy osób skazanych kwalifikuje się do wymogów tej ustawy. Czyli taka jest populacja, są to potencjalni użytkownicy, czyli potencjalni skazani w tym systemie, których oczywiście i tak zweryfikuje sąd penitencjarny.

Nie będę mówił państwu o pewnych niedomogach zapisów czysto logistycznych tej ustawy i kompetencyjnych, bo w tej chwili jest pełna zgoda, nowelizacja tej ustawy przeszła przez Sejm i Senat jednogłośnie. Jest wielkie oczekiwanie na to, żeby ten system mógł wreszcie w tych pięciu etapach zaistnieć, bo jeszcze w perspektywie tego systemu, jak państwo wiedzą, z chwilą, kiedy już będzie wiadomo, jak on rzeczywiście funkcjonuje, jakie jest orzecznictwo sądów penitencjarnych, trzeba mieć świadomość, że na ten system również czekają ci groźni przestępcy, którzy w ramach właśnie dozoru mogą być następnie umieszczani, po odpowiednich zmianach prawa. Mówi się tutaj o pedofilach, mówi się o osobach, które są na przykład skazane za przestępstwa najwyższego kalibru, mordercach, gwałcicielach, którzy są zwalniani po odbyciu kary w pełnym wymiarze, a niestety ich prognoza kryminalno-społeczna jest negatywna. Nie ma żadnych niestety wątpliwości, że będą w stanie spełnić te normy społeczne, więc trzeba ich też objąć systemem takiego całodobowego dozoru. Kurator też nie jest w stanie sobie z tym poradzić, więc ten system jest idealnym uzupełnieniem.

Oczywiście dołączając inne obowiązki, system jest bardzo dobrym rozwiązaniem dla pedofilów, którzy są zwalniani z naszych jednostek, którzy tam odbyli terapię, którzy również bez świadomości, że jakiś „wielki brat”

na nich przez całą dobę patrzy, nie byłoby w stanie funkcjonować normalnie w warunkach społeczeństwa wolnego.

Jak państwo widzą, jest to wielki potencjał, a z drugiej strony wielka nadzieja na to, że ten system pozwoli zrealizować wnioski probacyjne, które dodatkowo będą nakładane. Z drugiej strony, po racjonalizacji tych zapisów dotyczących kompetencji sądów penitencjarnych, dotyczących kompetencji i obowiązków kuratorów, jeśli techniczna strona będzie odpowiadała wszystkim tym uzgodnieniom, naprawdę przed tym systemem jest duża perspektywa.

Biorąc jeszcze pod uwagę warunki formalne, kodeksowe, przed którymi stoimy, i tych siedemdziesiąt tysięcy, o których była mowa, długo zdolność systemu nie będzie praktycznie zrealizowana w ten sposób, że się system wyczerpie. Można go użyć w jeszcze wielu innych obszarach, dla nas bardzo ważnych, istotnych, w obszarze polityki karnej. Powiem o symulacji kosztów. Ta populacja siedmiu tysięcy czterystu siedemdziesięciu skazanych, którzy przebyliby miesiąc w zakładach karnych, kosztuje dokładnie 14 milionów 139 tysięcy. Rok pobytu tej populacji w więzieniu kosztuje już 150 milionów zł. A średnie ceny zgłoszone przez podmiot dozoru w najwyższej wartości wynoszą mniej więcej 40% tej ceny miesięcznego pozbawienia wolności i są oczywiście jeszcze inne, niższe. Tak że od strony kosztów jest to dość atrakcyjna i dla nas ważna szansa i oferta.

Obecnie w wielu ośrodkach system był testowany. W wielu krajach Europy ma już czasem kilkunastoletnie tradycje i dobrze wprowadzony wszystkim będzie służył.

Chciałem się jeszcze odnieść do trzech rzeczy.

Nie możemy wykonać programów adaptacji społecznej skazanych i osób, które są przygotowane do wolności, bez środowiska zewnętrznego, o czym też mówił pan Moczydłowski i inni państwo. Pragnę tylko przypomnieć, że to właśnie służba, o czym mówił pan profesor Lasocik, inicjowała te działania już od lat dziewięćdziesiątych. I poprzez działania służby udało się doprowadzić do takiego stanu, że w skali roku 3,5 miliona robotniczych godzin skazani przepracowują na rzecz lokalnych społeczności.

Poza tym właśnie probacja, o której mówimy, jest kontynuacją tego przygotowywania do wolności w otwartym społeczeństwie. I koalicje lokalnego samorządu, organizacji kościelnych, pozarządowych, które stwarzają te programy, o których pan sędzia mówi, że ich w Polsce nie ma, choć one są, tylko trzeba je w odpowiednich miejscach ulokować. Bo są takie ośrodki, jaki pan sędzia widział w Liverpoolu, które może nie za takie duże pieniądze i nie z takim wyposażeniem, ale bardzo profesjonalnie te programy

prowadzą. Oczywiście, niedomogą jest to, że nie ma ich w całej Polsce. Ale również była mowa o prewencji kryminalnej.

Przed wieloma laty komisja właśnie inicjowała poprzez Radę Główną do spraw Społecznej Adaptacji program prewencji kryminalnej, który był oparty na trzydziestoletnich doświadczeniach na przykład Rady Duńskiej Królewskiej do spraw Prewencji Kryminalnej i ten program jest programem, który jest dla nas kopalnią wiedzy. Ten program również możemy wprowadzać. Jest tu obecny pan pułkownik Chruślicki, dyrektor Zakładu Karnego w Nowym Sączu, który od sześciu lat autorsko na ziemi polskiej prowadzi program prewencji kryminalnej, lekcji wychowawczych dla uczniów szkół gimnazjalnych i licealnych oparty na programie niemieckim, który był najpierw dyskutowany w Małopolsce, a w tej chwili święci ten program sukcesy i to jest właśnie element prewencji kryminalnej, który nam pokazuje te obszary, których nie znamy.

Pokażę państwu sprzęt do wykonania monitoringu elektronicznego. Urządzenie z lokalizacją GPS, GSM, które posługuje się dwukierunkowym sygnałem. I drugie urządzenie – stacjonarne, które będzie montowane w domu skazanego. Wszystkie urządzenia mają podobny wygląd, podobnie działają. To urządzenie również komunikuje się z tym małym urządzeniem, które jest zamontowane najczęściej na przegubie dłoni skazanego. I dzięki temu urządzeniu sędzia określa harmonogram, w wymiarze ilu godzin skazany musi przebywać w swoim miejscu zamieszkania i poprzez komunikację tego urządzenia stacjonarnego z tą właśnie bransoletką ten system harmonogramowy jest realizowany.

Jeśli skazany wyjdzie poza obręb tego sygnału, urządzenie natychmiast alarmuje o tym centralę. Jeśli skazany naruszy pasek swojego urządzenia, nadetnie, czy będzie starał się go naderwać, natychmiast jest również ten sygnał przesyłany do centrali.

Są już takie urządzenia tego systemu, które są w stanie sprawdzić na przykład poziom zawartości alkoholu w organizmie skazanego, czy wykonać wstępny test na narkotyki. Te urządzenia pozwalają skazanemu żyć normalnie, ponieważ baterie w tym indywidualnym urządzeniu mają trwałość prawie dwunastu miesięcy, a z kolei w tym urządzeniu, które wymaga większego zasilania, urządzenie musi być co 32 godziny doładowywane.

Są jeszcze i takie zestawy, które właśnie służą głównie do stacjonarnego wykonania aresztu domowego, oparte tylko i wyłącznie na sygnale radiowym. I podkreślam, każde zdarzenie, każde oddalenie się skazanego, czy każde wyjście poza zasięg, jego czas, miejsce jest rejestrowane w systemie. I potem sędzia może to ocenić na bieżąco, on line, tak samo i kurator. Tak

że jest to naprawdę bardzo wymagające narzędzie, a z drugiej strony bezwzględne narzędzie, które pokaże wszystko.

To właśnie jest zbliżony zestaw domowy. To urządzenie może zawierać pięćdziesiąt różnych programów i może kontrolować jednocześnie w niektórych wydaniach swoich pięćdziesięciu skazanych. Na przykład jeśli montujemy je w hotelu, czy jak mówił pan Moczydłowski, w takiej „kozie” gminnej, to również jedno urządzenie może kontrolować pięćdziesięciu indywidualnych odbiorców, zapisując wszystkie zdarzenia, wszystkie harmonogramy.

I tak to ogólnie wygląda. Oczywiście wszystkie urządzenia są wodoodporne. One nie zakłócają w ogóle rytmu życia. To urządzenie, które posiada GPS, jest również umiejscowione na mapie cyfrowej. Dzięki temu urządzeniu można na przykład określić strefy i na mapie cyfrowej oznaczyć, do której skazany się nie może zbliżać. To są strefy na przykład dla pedofila, dla osoby, która jest sprawcą przemocy i dla chuligana stadionowego. I to urządzenie będzie wtedy te strefy wykrywało. System pozwala również, aby to urządzenie komunikowało na przykład osobę chronioną. Jeśli do osoby, sprawca złamie zakaz zbliżania się do danej osoby i się zbliży, również ta osoba otrzymuje sygnał, że w jej pobliżu nienormalnym znajduje się sprawca, przed którym ona jest chroniona.

Pan senator Piotrowicz pytał o skalę i o obszar różnorodności wyroków pozbawienia wolności wykonywanych obecnie w jednostkach. Posłużę się schematem, podam państwu odpowiedź na pytanie, dlaczego tak jest. Bo jak mówił profesor Kotarbiński, na pewno nie jest tak źle jak nam się wydaje i tak dobrze, jak byśmy chcieli. Więc w ramach tej normy jeszcze pokażę państwu dokładny wykaz skazań, które są wykonywane w polskich jednostkach penitencjarnych w roku 2007 – 2008.

I tu państwo znajdą klucz do probacji. Tak mi się przynajmniej wydaje. Bo same fakty obiektywne i liczby państwu pokażą to, co jest nie do końca zawsze dostrzegane.

Na ekranie widać, że karę do trzech miesięcy odbywa aktualnie dziewięćset osiemdziesiąt siedem osób. W tym trzydzieści cztery kobiety. Od trzech do sześciu miesięcy – cztery tysiące dziewięćset pięćdziesiąt osiem osób. Od sześciu miesięcy do roku – trzynaście tysięcy trzysta jedna osoba. Powyżej roku, do półtora roku – dziesięć tysięcy sto sześćdziesiąt osób. Mając tu państwo odpowiedź na temat przyczyn, dla których probacja nie jest wykonywana. Ja rozumiem orzeczenia, rozumiem wątpliwości sędziów, ale proszę zobaczyć, jaka populacja odbywa karę bezwzględną. Oprócz tej populacji, którą państwu podałem, ta, która jest klasyfikowana

do sde i ta, która oczekuje, to około osiemnastu tysięcy ludzi nie powinno być w jednostkach penitencjarnych, choćby w wyniku tych progów, w których odbywają karę. I to chciałem państwu tak pro memoria do waszego niezależnego intelektu, wrażliwości i wyobraźni pokazać.

Rzadko się mówi, że liczba skazanych na karę dożywotnią nam wzrasta, o czym też mówił pan Moczydłowski i poprzedni mówcy. Jak zachować bezpieczeństwo i poziom pracy wychowawczej, czy poziom pracy penitencjarnej przy przeludnieniu, mając taką populację, jaka w całej Europie nigdy by się w więzieniach nie znalazła. Nie muszę państwu mówić, naukowcom, że w państwach sąsiadujących kary do dwudziestu czterech miesięcy pozbawienia wolności są wykonywane najpierw w probacji. A z tej statystyki widać, że ponad siedem i pół tysiąca skazanych, którzy po raz pierwszy popełnili przestępstwo, jest obecnie naszymi pensjonariuszami. To wygląda bardzo niepokojąco.

Dziękując za uwagę mam nadzieję, że choć trochę państwa ciekawość co do systemu czy probacyjnych elementów zaspokoilem. Pragnę też podkreślić, że współpraca pomiędzy służbą, kuratorami, ze środowiskami lokalnymi jest właśnie tym najlepszym mechanizmem napędzającym probację. Już nie mówię o prawie dwudziestu projektach w naszych jednostkach, które wspierają domy dziecka, domy dla dzieci upośledzonych, gdzie właśnie poprzez tę drogę przygotowania do wolności i tam pracy skazanych oni znajdują potem swoje miejsce i również tam są realizowane równoległe środki probacyjne. To jest duża praca i chciałbym, żebyście państwo w niej uczestnicząc na co dzień i ją wspierając również mieli na tyle siły, abyśmy wspólnymi wysiłkami doprowadzili ją na poziom wyższy i lepszy, czego państwu serdecznie życzę i, jak świętej pamięci już bard krakowski, a tu mamy mnóstwo naszych przyjaciół z Krakowa, Marek Grechuta śpiewał, że ważne są tylko te dni, których jeszcze nie znamy, ważne jest tylko kilka tych chwil, na które czekamy. I życzę państwu, aby te chwile były tak piękne jak ta dzisiejsza słoneczna jesień i żeby ta rzeczywistość probacyjna dzięki naszemu wspólnemu wysiłkowi i tym chwilom, których nie znamy, była szybko zmieniona. Bardzo dziękuję, Panie Marszałku, Panie Senatorze. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu generałowi Pawłowi Nasiłowskiemu z Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie za wskazanie możliwości zlikwidowania przeludnienia w zakładach karnych. Nie tak dawno prezentował system dozoru elektronicznego w Senacie. Był tak przekonujący, że bez większej dyskusji Senat przyjął taką ustawę, widząc w tym systemie jeden ze sposobów na zlikwidowanie przeludnienia w zakładach karnych.

Do wyczerpania dzisiejszych obrad pozostało nam jeszcze kilka punktów. Teraz bardzo proszę o wygłoszenie referatu pana doktora Tadeusza Jedynaka, kuratora okręgowego w Słupsku. Później będzie jeszcze miał głos pan doktor Przemysław Kazimirski z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i nasz gość z zagranicy, po czym nastąpi dyskusja.

Dr Tadeusz Jedynak

Jest mi niezmiernie miło po raz kolejny uczestniczyć w konferencji poświęconej problematyce probacji. Byłem na pierwszej i teraz na trzeciej. Tak się składa – rozmawiałem o tym z panem marszałkiem – że konferencje są organizowane w momentach dla kuratorskiej służby sądowej trudnych albo ważnych, w każdym razie momentach historycznych.

Po pierwsze, chciałbym przypomnieć, w momencie, kiedy zaczęto procedować w parlamencie nad ustawą o kuratorach sądowych. I tutaj pan marszałek był moderatorem i promotorem tej ustawy.

Teraz jesteśmy w przededniu być może gruntownej zmiany ustawy o kuratorach, tej, o której już mówiono dzisiaj, że była i jest bardzo dobra. Ale jesteśmy też w przededniu jubileuszu. I chciałbym tutaj to wyraźnie powiedzieć, że oto w lutym minie dziewięćdziesiąt lat, kiedy w odrodzonej Polsce powstała kuratela sądowa. Niedawno świętowano w Anglii stulecie, więc jak na owe czasy byliśmy dosyć postępowi.

Ta tradycja, z wyłączeniem krótkiego okresu wojennego, trwa nieprzerwanie aż do dzisiaj. Zobaczymy, co dzień przyniesie i jakie będą te chwile, na które jeszcze czekamy.

Ja miałem wystąpić w panelu poświęconemu efektywności probacji. Już tutaj wcześniej padały stwierdzenia, że w zasadzie nie ma definicji w prawie kary pozbawienia wolności, nie ma definicji, a raczej jest tyle definicji, ilu definiujących probację. I teraz do tego czuję się trochę niezręcznie, bo chciałbym do tego dorzucić jeszcze stwierdzenie, że nie ma też definicji efektywności kuratorskiej służby sądowej. Mam nadzieję, że państwo to jakoś wytrzymają.

Dr Tadeusz Jedynak – kurator okręgowy w Słupsku.

Najpierw chciałbym uzasadnić ten tytuł, dlaczego mówię o kuratorskiej służbie sądowej w Polsce, a nie na przykład o probacji. Uważam, że w ostatnich czasach nastąpiła moda na mówienie o efektywności kurateli. Zaczęło się to mniej więcej w 2005 r., kiedy to powołano szereg różnych zespołów, między innymi zespół do oceny efektywności pracy kuratorów. To był zespół dwudziesty ósmy. Z kolegami mieliśmy okazję uczestniczyć w jego pracach jako konsultanci.

Poszukiwano określenia zarówno efektywności pod względem właśnie resocjalizacyjnym, jak i efektywności pod względem ekonomicznym. I do tego chciałbym jeszcze nawiązać. To jest pierwsza sprawa.

Jeszcze kwestia tego połączenia tytułu. Chcę mówić zarówno o efektywności służby, jak i o standardach dotyczących sankcji i środków. Chciałem tym samym moim wystąpieniem stworzyć jakby pomost pomiędzy dwoma panelami, ale w międzyczasie nastąpiły zmiany, więc to się może nie uda. Takie miało być wyjaśnienie.

Dlaczego efektywność a standardy? Otóż reguły europejskie, które tutaj zostały w programie przywołane i które miały być tematem kolejnego panelu, mają na celu dostarczenie zbioru norm, które umożliwiłyby organom ustawodawczym poszczególnych państw oraz wykonawcom, czyli na przykład kuratorom, zapewnienie sprawiedliwego i efektywnego stosowania sankcji i środków alternatywnych. Zwracam uwagę na to „efektywne”. A także powinny zapewnić konieczną równowagę pomiędzy, z jednej strony, ochroną społeczeństwa, a z drugiej strony – też zwracam uwagę – resocjalizacją przestępców. Czyli standardy europejskie mają służyć – to jest fragment preambuły – właśnie stworzeniu takiego systemu.

Reguły europejskie, jak państwu wiadomo, jak wszystkie reguły, które są także światowe, nie preferują jakiegoś określonego systemu stosowania wykonywania tych środków, ale raczej formułują tylko ogólne normy, które poszczególne systemy krajowe powinny w sobie zawierać i respektować. Czyli nie można mówić, że te standardy wskazują na jakieś konkretne rozwiązania ustrojowe.

Dlaczego o kuratorskiej służbie sądowej? Otóż, jak powiedziałem, od pewnego czasu jest mowa o tym, że poszukuje się określenia, co jest efektywnością czy skutecznością kuratorskiej służby sądowej. Chciałem tylko przypomnieć, że kuratorska służba sądowa to nie tylko kuratela dla dorosłych, ale także kuratela rodzinna. I tutaj nawiązanie do tego, co wcześniej książdz kapelan był łaskaw powiedzieć, że brakuje mu instytucji, które zajmują się nieletnimi. Miałem świadomość tego, że mamy się skupić na tych konkretnie regułach, a zatem wskazuję tylko, że wskazania, które się odno-

sza do przestępczości nieletnich, wskazują wyraźnie, że zapobieganie przestępczości nieletnich stanowi istotną część zapobiegania przestępczości w całym społeczeństwie. A zatem uważam, że należałoby, mówiąc o tych standardach i mówiąc o probacji jako części systemu profilaktycznego, wspominać także o nieletnich i o tych kuratorach, którzy nieletnimi się zajmują, czyli o kuratorach rodzinnych.

Ktoś z przedmówców wskazał, że na pewno kuratorzy pokażą to, co robią. Istotnie, chciałem państwu pokazać sankcje i środki wykonywane przez kuratorską służbę sądową.

Kuratorzy dla dorosłych i kuratorzy rodzinni. Kuratorów dla dorosłych, pracujących w terenie, to znaczy mających bezpośrednio wpływ na populację resocjalizowanych podopiecznych, jest trzy tysiące stu osiemnastu. Kuratorów zawodowych rodzinnych jest tysiąc ośmiuset siedemdziesięciu jeden. Oni współpracują oczywiście z kuratorami społecznymi. Najpierw może o kuratorach dla dorosłych. Kuratorzy dla dorosłych wykonywali według danych na koniec roku 2007 ponad sześćset siedemdziesiąt tysięcy spraw. To było trzysta sześć tysięcy dozorów, ponad sto tysięcy kar ograniczenia wolności. To nie są wcale małe liczby, jeśli chodzi o stosunek kary ograniczenia wolności do liczby dozoru, bo to jest jedna czwarta. I ponad dwieście sześćdziesiąt pięć tysięcy innych spraw, które – jak tutaj pan profesor Szymanowski powiedział – kuratorzy dla dorosłych oprócz dozoru wykonują.

Ponadto wykonali ponad dwieście trzydzieści tysięcy wywiadów środowiskowych i udzielili dwudziestu dwóm tysiącom uprawnionych pomocy na kwotę ponad 4,5 miliona. W tym samym czasie w roku 2007 kuratorzy dla dorosłych zakończyli wykonywanie zadań w ponad trzystu czterdziestu dwóch tysiącach spraw. Z tego ponad sto trzydzieści dziewięć tysięcy dozorów. Proszę zwrócić uwagę, prawie ponad sto piętnaście tysięcy, kary ograniczenia wolności, którą organizowali i nadzorowali. Jak widać, liczby są dosyć wysokie. W tym samym czasie kuratorzy rodzinni wykonywali ponad dwieście siedem tysięcy spraw, z czego sto czterdzieści siedem tysięcy to nadzory, a zakończyli siedemdziesiąt sześć tysięcy spraw.

Czy to jest efektywność? Można się zastanawiać. Jeżeli niespełna pięć tysięcy tak zwanych kuratorów liniowych, mających do pomocy nieco ponad trzydzieści tysięcy kuratorów społecznych, wykonuje czynności, bo nie wszystkie to są nadzory, wobec ośmiuset osiemdziesięciu tysięcy podopiecznych, tych podopiecznych jest więcej, to jest osiemset osiemdziesiąt tysięcy spraw, które są w toku, to znaczy, że orzeczono tam różne środki probacyjne lub dozory, lub nadzory i te sprawy są tak długo w toku, jak dłu-

go trwa wyznaczony okres próby albo tak długo, w przypadku sądów rodzinnych, dopóki nie ustaną warunki, które doprowadziły do ingerencji sądu. Więc to jest osiemset osiemdziesiąt tysięcy spraw, które są czynne. W tym samym czasie zakończono ponad czterysta osiemnaście tysięcy spraw, te oba piony. Kuratorzy zawodowi i społeczni obu pionów wykonali ponad pięćset sześćdziesiąt siedem tysięcy spraw. To jest łącznie prawie milion dziewięćset tysięcy spraw, w których jakiegokolwiek czynności wykonali kuratorzy.

W tym samym czasie wydatki poniesione na kuratelę, liczone jako wydatki poniesione na wynagrodzenia kuratorów, ryczałty kuratorów społecznych, ryczałty na wywiady, wyniosły blisko 460 milionów zł. 460 milionów określa koszt jednej sprawy w skali miesiąca rzędu 28 zł. Według kursu euro z czasów, kiedy przygotowałem prezentację, to jest 8 euro, w tej chwili byłoby to 7, ale to już tak na marginesie.

Mam świadomość, że to nie są wszystkie koszty związane z utrzymaniem kuratorów, bo można mówić też o obsłudze biurowej, która dla pięciu tysięcy kuratorów zawodowych zajmuje w tej chwili niespełna dwieście etatów. To można uznać za żart, ale takie są fakty. Tak więc koszt utrzymania tych sekretarzy, koszt sprzętu, który mamy i ewentualnie jeszcze inne rzeczy. Ale tych kosztów nie dało się niestety wydestylować spośród całych wydatków budżetowych sądu.

Czy to jest efektywność? Oczywiście nie jestem na tyle naiwny, żeby twierdzić, że kuratorzy są bardzo efektywni, ponieważ ich praca ze skazanymi czy podopiecznymi kuratorów rodzinnych kosztuje zaledwie 28 zł miesięcznie. Jesteśmy niesłychanie tani. To nie o to chodzi.

Ale co to właściwie jest resocjalizacja? Tu zostało powiedziane, że brakuje nam definicji. W opracowaniach kryminologów na pewno ważnym wskaźnikiem, parametrem efektywności jest niepowrotność do przestępstwa czy brak ponownego popełnienia przestępstwa. Ale pedagodzy, teoretycy resocjalizacji będą twierdzić, że nie są to jeszcze dane wystarczające, że potrzeba tu jeszcze czegoś więcej, potrzeba tu wewnętrznej przemiany, trzeba ustania niepożądanych symptomów demoralizacji, trwałej zmiany postaw, zachowań. Są to różne rodzaje definiowania czy wskazywania na te parametry, które mogłyby świadczyć o resocjalizacji przytaczane przez teoretyków resocjalizacji, między innymi właśnie pana profesora Bałandynowicza, profesora Konopczyńskiego i innych.

Profesor Urban w swojej ocenie rezultatów resocjalizacji wskazuje jednak, że dobór tych zmiennych, które świadczyłyby o resocjalizacji, jest jednak dosyć dowolny. I można by powiedzieć, że, cytując jego prace, „dobór

zmiennych i wskaźników efektywności w dużym stopniu jest wyznaczony przez preferowane w danym czasie strategie ogólniejsze teorie, dotyczące etiologii przestępczości”.

Istotnie, jest tak, że nie mając definicji efektywności, na dobrą sprawę błądzimy, ponieważ jakby badamy coś, czego wcześniej nie zdefiniowaliśmy. I tak bardzo często się dzieje. Wspominałem prace w zespole. Zespół też miał poważną trudność, żeby określić, co miałyby świadczyć o efektywności kuratorów. I wskazywano na różne parametry, nawet powstające ad hoc. Wśród nich była na przykład liczba składanych przez kuratorów wniosków o zarządzanie wykonania kary. To też miałyby świadczyć o efektywności.

Jeżeli chodzi o wskaźniki efektywności, to niestety, jak wspomniał pan profesor Szymanowski, nie mamy badań dość świeżych, a te, które istnieją, są dosyć starej daty. W moim odczuciu badania najbardziej systematyczne przeprowadził pan Marek Heine z Uniwersytetu Wrocławskiego, ale te badania pochodzą z 1982 r. Przytaczam tutaj też badania, które przeprowadzili nasi koledzy, Maria Kokorzecka-Piber i Andrzej Rzepniewski, dotyczące tego samego tematu, tylko że w odniesieniu do kuratorów dla dorosłych.

Proszę zwrócić uwagę, że Heine badał dozór nad nieletnimi, a Kokorzecka-Piber – Rzepniewski badali dozór nad dorosłymi. I wskazują na te same parametry jako wskaźniki efektywności nadzoru. Heine dowiódł jeszcze czegoś, mianowicie, że istotne znaczenie dla efektywności pracy z podopiecznym ma styl sprawowania nadzoru. Wydzielił jakby trzy, cztery różne style nadzoru, przy czym jeden to był nadzór pozorny. Wskazał, że najmniej efektywny w jego ocenie, według badań, które przeprowadził, jest nadzór typu kontrolnego, a najbardziej efektywny nadzór typu terapeutyczno-opiekuńczego. I jeszcze są tam pewne gradacje pomiędzy tymi nadzorami.

Jeżeli chodzi o czynniki, które wpływają na efektywność, chciałbym się krótko odwołać do teorii zarządzania. Według pana Boyatzisa na skuteczność działania w ogóle mają wpływ co najmniej trzy grupy czynników. Po pierwsze, są to kompetencje jednostkowe. Po drugie, wymagania związane z wykonywanymi zadaniami. I trzecie, środowisko organizacyjne. Dopiero wypadkowa tych trzech czynników może nas informować o efektywności.

Inny teoretyk zarządzania, Kane, wskazał, że efektywność zależy w jakimś stopniu od czynników indywidualnych, czyli tutaj będzie ten podmiot działający, a także od czynników sytuacyjnych. Proszę zwrócić uwagę, już zaczynamy się zbliżać do tego, co dla kuratorów jest oczywiste. Po pier-

wsze, do czynników sytuacyjnych zaliczył czas na wykonanie zadania, dostępność zasobów, czyli wyposażenie, narzędzia, informacje, pomoc ze strony innych i jasne procedury, a także nieprzewidziane zdarzenia losowe. Te wszystkie elementy grają jakąś rolę, jeśli chodzi o efektywność wykonywania działań.

Kane dowiódł w swoich badaniach, że czynniki indywidualne odgrywają mniejszą rolę niż czynniki sytuacyjne. To jest ciekawa sprawa, że okazało się, że personel słabiej przygotowany merytorycznie do pracy – badał menedżerów – może lepiej funkcjonować, jeżeli środowisko, w którym funkcjonuje, jest lepiej zorganizowane, może osiągać bardzo dobre efekty. Proszę więc zwrócić uwagę, to są cztery czynniki, które warunkują efektywność teorii zarządzania.

Jeżeli chodzi o pedagogikę, to nieobecny tutaj pan profesor Konopczyński też wskazuje na cztery grupy czynników, które wpływają na, jego zdaniem, skuteczną resocjalizację. To są warunki personalne, czyli te warunki, które są związane z kompetencjami personelu, który to wykonuje, ale także przesłanki prawno-administracyjne, rozwiązania infrastrukturalne i sprzyjający klimat społeczny. Nie będę tego teraz rozwijał, za chwilę to przy okazji innych czynników będzie poruszone.

Uczony młodszego pokolenia jako warunki skutecznej resocjalizacji wskazuje też, z jednej strony, kompetencje podmiotowe, czyli wiedzę, kwalifikacje, doświadczenie, osobowość, postawy wychowawcze, ale z drugiej strony, organizację kurateli, warunki pracy i percepcję instytucji kuratora w społeczeństwie.

Proszę zwrócić uwagę, to są niezależne wyniki. Uczni doszli do tych konkluzji niezależnie od siebie. Czyli nie jest tak, że jeżeli chcemy mówić rozsądnie o skutecznej bądź efektywnej resocjalizacji czy skutecznej bądź efektywnej kurateli sądowej, możemy wskazywać, że o tej skuteczności będzie decydować tylko jakość działającego podmiotu, czyli jakość kuratora. Na to składa się, oprócz tej wysokiej kondycji kuratora, wykształcenia, jego umiejętności praktycznych także organizacja kurateli, warunki pracy, percepcja instytucji kuratora w społeczeństwie.

Chciałbym teraz przejść właśnie do tych reguł, o których była mowa. Chciałbym je pokazać państwu mniej więcej w takiej kolejności, żeby najpierw nawiązać do czynników indywidualnych, a potem do czynników sytuacyjnych. Otóż, analizując te reguły, począwszy od preambuły, wiemy, że mają one służyć efektywności pracy. Jeżeli więc chodzi o czynniki indywidualne, Rada Europy zwraca uwagę na konieczność przestrzegania określonych procedur przy rekrutacji i doborze kadry. One powinny, po

pierwsze, respektować pewne zasady postępowania w odniesieniu do grup podopiecznych, z którymi będzie kurator, personel pracował. Dalej, liczebność personelu powinna być na tyle duża, aby mógł on efektywnie wykonywać swoje zadania. I w tym celu zostały opracowane odpowiednie normy i zasady polityki gwarantujące odpowiednią liczebność.

Ja do tych norm jeszcze wrócę, bo takie normy zostały opracowane. Czy one jednak trzymają te standardy? Mam poważne wątpliwości, które wyrażę.

Pracownicy otrzymają przeszkolenie w zakresie wiadomości, dzięki którym będą mogli formułować trafne sądy na tematy związane z ich pracą. To tyle na temat rekrutacji i kompetencji personelu.

Dalej. Sankcje będą wykonywane w taki sposób, aby miały możliwie najgłębszy sens dla sprawcy, aby przyczyniały się do jego osobistego i społecznego rozwoju i do resocjalizacji. Ciągłe kładę nacisk na tę resocjalizację. A metodami, które mają być w tym celu stosowane, jest metoda nadzoru i kontroli. Ale to są tylko metody, natomiast ma to doprowadzić do rozwoju i resocjalizacji.

Wykonywanie sankcji będzie się opierało na realizacji zindywidualizowanych programów, a organy władzy wykonawczej będą się posługiwały sprawdzonymi i profesjonalnymi metodami.

Przenosząc to na nasz grunt, chciałbym powiedzieć, że jeżeli chodzi o rekrutację, dobór kadr, to myślę, że osiągnęliśmy taki stan właśnie w ustawie o kuratorach, w którym dobór kadr czy wymagania stawiane wobec kandydatów na personel pracujący z naszymi podopiecznymi jest na dosyć przyzwoitym poziomie. Te normy zostały określone tak, jak w przypadku kandydatów do urzędu sędziowskiego, tak że myślę, że w stosunku do służby kuratorskiej na poziomie rzeczywiście bardzo wysokim. Bo jeżeli mamy spełniać te same normy co sędziowie, to wydawałoby się, że są one istotnie dosyć wysoko postawione.

Jeżeli chodzi o personel – do tego jeszcze nawiążę – to nawet personel społeczny ma normy określone w sposób analogiczny. Ja tę analogię za chwilę pokażę.

Jeżeli chodzi o liczebność personelu, niestety, tutaj jest sprawa nieco trudniejsza, o czym za chwilę.

I jeszcze kwestia procedur, ale to już za chwilę państwu pokażę.

Jeżeli chodzi o reguły, narzucają one sformułowanie jasnych zasad postępowania wobec pracowników zajmujących się resocjalizacją. I, niestety, tutaj też należałoby powiedzieć, że takie reguły, takie instrukcje władzy wykonawczej nie zostały do tej pory ustalone. Jako przykład można podać rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 9 czerwca 2003 r. w sprawie

standardów, które to rozporządzenie pewną kategorię zadań, które kuratorzy mają wykonać, wyłącza spod regulacji prawnej. Rozporządzenie to stało się przedmiotem krytyki, między innymi Rzecznika Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji, który krytykował w 2003 r., że przepisy nie zostały zredagowane w taki sposób, aby w sposób zrozumiały dla adresatów norm wyrażały intencje prawodawcy, nadto pojęcia: standardy obciążeń i sprawy własne nie zostały jasno określone. Poza tym należałoby wskazać, że rozporządzenie to nie wypełnia delegacji wynikającej z ustawy o kuratorach z art. 13, ponieważ a priori pomija znaczną ilość obowiązków i zadań kuratora wynikających z ustaw, między innymi wywiady, z kpc, upn i Kodeksu rodzinnego. Nie definiuje materii, której dotyczy, a także nie określa ilości czasu, na co już wskazałem, niezbędnego do wykonania zadania, przez co narusza art. 140 w związku z art. 129 Kodeksu pracy.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie o standardach, można czasami usłyszeć, że kuratorzy są jedyną grupą zawodową w wymiarze sprawiedliwości, która posiada określone standardy obciążenia pracą. Można by odpowiedzieć na to, że co z tego, skoro maksymalne obciążenie przypisane w tym rozporządzeniu o standardach wynosi dla kuratorów dla dorosłych sto dwadzieścia spraw, a realne, według średniej na koniec roku, wynosi dwieście piętnaście, nadto siedemdziesiąt cztery wywiady rocznie, które mają kuratorzy wykonać. To samo dotyczy kuratorów rodzinnych. To jest sto jedenaście spraw na osobę i sto osiemdziesiąt jeden wywiadów środowiskowych, których nie bierze się do obciążenia. Na podstawie takich parametrów dokonuje się potem ocen naszych obciążeń. Poza tym, drugie rozporządzenie, czyli dwa z czterech rozporządzeń, które normują funkcjonowanie służby kuratorskiej, rzecznik zakwestionował jako niekonstytucyjne. Ostatnio rzecznik zakwestionował rozporządzenie w sprawie obowiązków kuratora, ponieważ ono nie służy służy wykonaniu ustawy o kuratorach, ale de facto wykonaniu Kodeksu karnego wykonawczego.

Jeżeli chodzi o udział społeczeństwa, reguły określają wyraźnie, że kryteria i procedury selekcji osób prywatnych do wykonywania tych kar i środków w społeczeństwie powinny być jasno określone i one są w ustawie o kuratorach określone. Nadto jest przewidziane w regułach, że te osoby powinny otrzymywać odpowiednie wynagrodzenie w formie ryczałtu, a także powinny zostać ubezpieczone od wypadków, obrażeń i OC. Istotnie, ryczałt jest określony. Ja go wskazałem w art. 90 i 91. Jeżeli zaś chodzi o ubezpieczenia, to jeszcze daleka droga przed nami.

Jeżeli chodzi o kwestie badań naukowych, reguły wyraźnie wskazują, że powinny być prowadzone badania nad sankcjami i środkami alternatywnymi

mi. One mają być popierane. Ocena tych sankcji ma odpowiadać na pytania, czy stosowanie sankcji jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawcy, czy przyczynia się do ograniczenia liczby osadzonych, czy zaspokaja potrzeby sprawców, zmniejsza koszty i zmniejsza przestępczość w społeczeństwie.

Żeby nie kończyć w takim minorowym nastroju. Jeszcze mamy wiele do zrobienia. Otóż, najpilniejsze potrzeby diagnozowałbym w sposób następujący. Konieczne jest opracowanie jasnych i jednolitych kryteriów naboru i szkolenia kandydatów do zawodu oraz doskonalenia zawodowego kadry kuratorskiej. Krajowa Rada Kuratorów proponuje utworzenie krajowej szkoły dla kuratorów przy Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury. Ustalenie szczegółowych procedur postępowania personelu, czyli unormowanie zadań w prawie, kkw, kpc, w ustawie o nieletnich; stworzenie warunków organizacyjnych, czyli określenie realistycznych standardów obciążenia, stworzenie sekretariatów, żeby sekretarzy była odpowiednia liczba, żeby kuratorzy nie musieli się zajmować prowadzeniem akt, kartotek, zszywaniem akt i jeszcze innymi dziwnymi rzeczami; stworzenie odpowiedniej bazy narzędzi diagnostycznych, sprzęt elektroniczny i inne. Te narzędzia miałyby umożliwić większą mobilność kuratorów. Dalej, popieranie badań naukowych, czyli wypracowanie zarówno metod i technik pracy, jak i ustalenie definicji efektywności oraz jej miernika. Wreszcie budowanie sprzyjającego klimatu społecznego w stosunku do sankcji i środków opartych na społeczeństwie. Dziękuję państwu za uwagę.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu doktorowi za wnikliwe przedstawienie pracy kuratorów, jej rozmiarów i efektywności, a także, jak słyszeliśmy, niewielkich kosztów. Była też mowa wcześniej o potrzebie szerszego korzystania z wywiadów kuratorskich.

Tymczasem dowiedzieliśmy się, że kuratorzy są przeciążeni pracą i potrzeba jest nowych rozwiązań, potrzebne są zmiany natury organizacyjnej, a także natury prawnej. Myślę, że wszystkie te postulaty zostaną uwzględnione przez zespół redakcyjny. Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana doktora Przemysława Kazimirskiego z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Po tym referacie głos zabierze nas gość z zagranicy. I to będzie już przed dyskusją ostatni punkt.

Przemysław Kazimirski

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jestem pracownikiem Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego. W ramach tego właśnie zespołu w roku ubiegłym zakończyliśmy badania związane z wykonywaniem środków probacji. Ja zająłem się wykonywaniem warunkowego umorzenia postępowania karnego i chciałbym pokrótce podzielić się z państwem wynikami tychże badań.

Chciałem zaznaczyć, że celem i w zasadzie głównym zainteresowaniem, jakie przyświecało wykonaniu tych badań, było określenie roli kuratora jako takiego swoistego strażnika probacji w resocjalizacyjnym, wychowawczym oddziaływaniu na osobę objętą jego pieczę.

Jeśli chodzi o samą metodę, to badania zostały przeprowadzone w trzech zasadniczych etapach. W pierwszym poddano analizie akta sądowe w sprawach zakończonych zastosowaniem omawianej instytucji probacji. Takimi badaniami objęliśmy trzysta trzysta spraw, z których sto pięćdziesiąt trzy zostały obwarowane zastosowaniem dozoru kuratorskiego, sto sześćdziesiąt takiego dozoru zostało pozbawione przez sąd. Najwyraźniej rzecz ujmując, sąd nie stwierdził wobec tych sprawców potrzeby dodatkowego wzmocnienia probacyjności zastosowanej instytucji.

W drugim etapie zwróciliśmy się ze stosownymi zapytaniami do sprawców objętych tymi dozorami z prośbą o wypowiedzenie się na temat jakości, na temat sposobów wykonywania, działań podejmowanych wobec nich przez kuratorów, a w trzecim zwróciliśmy się do kierowników dwudziestu siedmiu zespołów kuratorskich z pytaniami dotyczącymi praktyki postępowania z orzeczeniami, wyrokami o warunkowym umorzeniu postępowania

karnego. Te badania, o których tutaj właśnie wspomniałem, poprzedzone były wnikliwą analizą uwarunkowań formalnoprawnych związanych z wykonywaniem analizowanej instytucji. Analizie poddaliśmy zatem wszystkie przepisy dotyczące tego środka probacji. I wyszedł nam jeden taki zasadniczy wniosek, który przedstawiliśmy ministrowi sprawiedliwości, podobnie jak wnioski natury praktycznej. Ten wniosek to niedoskonałość w sferze legislacyjnej, polegająca na braku rozróżnienia na gruncie większości tych poddanych analizie przepisów sytuacji sprawcy skazanego, a takiego, wobec którego sąd zastosował warunkowe umorzenie postępowania karnego. Wykazaliśmy, że ze względu na brak wyraźnego odróżnienia obu kategorii sprawców czynów zabronionych, do wykonywania dozoru czy też kontroli okresu próby omawianej instytucji sięga się w praktyce po przepisy, w których literalna wykładnia nakazywałaby stosowanie tylko i wyłącznie do osób skazanych. Co do tego, że obie te kategorie sprawców są kategoriami różnymi, nie czuję się zobowiązany państwu tutaj przedstawiać argumentów. Myślę, że każdy z obecnych zdaje sobie sprawę z tej zasadniczej acz subtelnej różnicy między tymi dwoma kategoriami sprawców.

Jeśli chodzi o postulaty związane z analizą wyników badań empirycznych, to one w zasadzie dotyczyły samego sposobu sprawowania dozoru, jak i też działań kuratorów podejmowanych w ramach kontroli.

Żeby przejść do płynących wniosków, nakreślę państwu obraz aktywności kuratorskiej w stosunku do sprawców objętych dozorami.

Ustaliliśmy, że w tej grupie stu pięćdziesięciu trzech spraw działalność kuratorska polegała najczęściej na spotkaniach i rozmowach ze sprawcą, przeprowadzaniu wywiadu środowiskowego czy też sprawozdań z odbytych rozmów oraz pytaniu, rozmów z rodziną sprawcy, także kontaktu z dzielnicowym oraz rozmów z sąsiadami.

Ponadto wykazaliśmy i stwierdziliśmy, że w trzech z analizowanych spraw kuratorzy rzeczywiście przyczynili się w sposób wymierny do załatwienia podopiecznym pracy czy też psychoterapii czy terapii przeciwważeniowej. W siedmiu sprawach niestety nie natknęliśmy się na żadne przejawy świadczące o jakiegokolwiek aktywności podjętej wobec podopiecznych.

Jeśli chodzi o sposoby i okresy, w których kuratorzy obejmowali powierzone im dozory, to tutaj też wykazaliśmy pewną niejednorodną praktykę, która wyrażała się w tym, że te dozory były obejmowane w zasadzie w okresie od jednego do czterech miesięcy, tak jak ustaliliśmy w jednym przypadku. Jeśli chodzi o samą częstotliwość spotkań, oscylowała ona od trzech do trzydziestu razy w ciągu całego okresu, w którym podopieczny korzystał

z pomocy kuratora. Same wyniki mogą świadczyć, że tak swobodne podejście do realizacji powierzonego dozoru przez kuratorów potęgowało, głównie wśród podopiecznych, brak przydatności w sferze ich resocjalizacji takiego instrumentu, jakim jest dozór.

Jeśli chodzi o ocenę pracy kuratorów, wyrażoną przez osoby, do których zwróciliśmy się ze stosownymi pytaniami, to była ona podzielona. Dokładnie połowa z respondentów stwierdziła, że te działania rzeczywiście miały wymierny wpływ na ich postawę w trakcie trwania okresu dozoru. Trzech zdecydowanie negatywnie oceniło, twierdząc, że w zasadzie nie widzą żadnej różnicy między sytuacją, w której wykonywaliby orzeczone obowiązki bez dozoru kuratora, a sytuacją, do jakiej zmuszeni zostali przez sąd, czyli do kontroli wykonywania tychże obowiązków w okresie próby.

Jeśli chodzi o wyniki dotyczące bezdozorowego okresu próby i tutaj aktywności kuratorskiej, wykazaliśmy, głównie dzięki odpowiedziom, jakie skierowali do nas kierownicy zespołów kuratorskich, niejednorodną praktykę w zakresie sprawowania kontroli okresu próby, a polegającą na nieuprawnionym, jak się wydaje, odsuwaniu od tejże roli kuratorów społecznych.

Ponadto wykazaliśmy również, dokładnie kierownicy trzech zespołów objętych badaniami poinformowali, że do zespołów kuratorskich do wykonania trafiają tylko te wyroki warunkowo umarzające postępowanie karne, w których został orzeczone dozór. Pozostałe zaś tylko wówczas, jeśli w ramach okresu próby sąd nałożył jakiekolwiek obciążenia na sprawcę.

Sądząc po takich odpowiedziach, można stwierdzić, że na zetknięcie się z taką resocjalizacyjną i wychowawczą funkcją sprawowanej przez kuratorów kontroli mieli szansę naprawdę nieliczni sprawcy, wobec których sąd warunkowo umorzył postępowanie karne.

Ponadto wykazaliśmy rozbieżności w działaniach poszczególnych zespołów kuratorskich, jeśli chodzi o etap przeprowadzania pierwszego wywiadu środowiskowego. Połowa respondentów odpowiedziała, że pierwszy wywiad środowiskowy sporządzony jest w terminie czternastu dni od daty przekazania przez sąd orzeczenia wykonania. Pozostali stwierdzili, że ten termin czternastodniowy nie obowiązuje ze względu na to, że jest on, zgodnie z literą prawa, przewidziany głównie na sporządzenie wywiadu środowiskowego o skazanym, nie zaś o osobie, wobec której zastosowano umorzenie postępowania warunkowego, czyli o sprawcy nieskazanym.

Jeśli chodzi o zebranie postulatów zarówno natury legislacyjnej, jak i praktycznej, znalazły one ujście w publikacji, którą dzisiaj udostępniliśmy państwu przed konferencją oraz w wystąpieniach rzecznika, skierowanych do ministra sprawiedliwości.

Co do reakcji Ministerstwa Sprawiedliwości, rzeczywiście uznać należy, że w większości organów podzielił nasze spostrzeżenia. Za zasadne uznał wnioski dotyczące rozbieżności terminologicznych. Za nieuprawnioną, podobnie jak my, uznał praktykę pozbawiania kuratorów społecznych możliwości wykonywania kontroli okresu próby.

Jeśli chodzi o oddźwięk tych naszych badań i również stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, uznać należy, że projekt nowelizacji ustawy – Kodeks karny wykonawczy czyni zadość większości postulatów tutaj przedstawionych.

Krótko mówiąc, należy mieć nadzieję, że jeśli projektowane rozwiązania rzeczywiście zostaną wcielone w życie, to przyczynią się do realnego i zdecydowanie lepszego wykonywania wyroków warunkowo umarzających postępowanie karne, które w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie są orzeczeniami wykonywanymi najlepiej i co do których powinny być podjęte jakieś działania, które usprawnią ich realizację. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu doktorowi za interesujące przedstawienie tematu. W ogóle jestem wdzięczny, że Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich żywotnie interesuje się tematyką probacji.

Wiele już powiedzieliśmy na temat stanu probacji w Polsce, ale wszystko jest względne, dlatego też bardzo interesuje, jak sądzę, nas wszystkich, jak probacja w Polsce wygląda na tle probacji w Unii Europejskiej. Dlatego mam wielki zaszczyt i przyjemność poprosić o zabranie głosu pana Leo Tiggesa, sekretarza generalnego Stałej Konferencji Europejskiej do spraw Probacji. Przypomnę tylko, że konferencja jest to jedyna w Europie, jedna z najważniejszych na świecie organizacji zajmujących się probacją i mającą realny wpływ na jej rozwój. Realizuje ona zadania z zakresu polityki probacji na forum europejskim samodzielnie oraz w ścisłej współpracy z instytucjami Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

Bardzo proszę pana sekretarza generalnego Leo Tiggesa o zabranie głosu.

Materialy

Jerzy Książek

Zastosowanie konferencji sprawiedliwości naprawczej w reintegracji społecznej nieletnich sprawców czynu karalnego

Pilotażowy program – „Powrót do domu”
realizowany z programu PHARE

Celem projektu było wdrażanie instytucji „sesji konferencji sprawiedliwości naprawczej” w zakładach poprawczych, by zmieniać sposób postępowania z nieletnimi, wprowadzając do niego element brania przez młodzież odpowiedzialności za swoje działania, jak również zaangażowanie w ten proces społeczności lokalnej, dzięki czemu, w dalszej perspektywie, wpłynąć na zmniejszenie przestępczości wśród nieletnich.

Konferencje sprawiedliwości naprawczej to jedna z form sprawiedliwości naprawczej, znana pod nazwą *restorative justice conference*¹, od wielu lat z powodzeniem stosowana m.in. w Nowej Zelandii, Australii i Anglii, głównie w odniesieniu do nieletnich sprawców czynów karalnych.

Sesje sprawiedliwości naprawczej są zbliżone do istniejącej w polskich przepisach instytucji mediacji. Obie polegają na zaangażowaniu stron konfliktu, spowodowanego popełnieniem przestępstwa – a więc sprawcy i pokrzywdzonego – w jego rozwiązanie poprzez zawarcie porozumienia (ugody) przy pomocy bezstronnego i neutralnego mediatora. W ugodzie zostaje określony m.in. sposób zadośćuczynienia pokrzywdzonemu za krzywdę, doznaną w wyniku popełnienia przestępstwa. Instytucje te obligują sprawcę do wzięcia na siebie odpowiedzialności za popełniony czyn i zrozumienia jego skutków dla innych osób (możliwości takiej praktycznie nie daje postępowanie prowadzone przez wymiar sprawiedliwości). Innowacyjność sesji sprawiedliwości naprawczej, w stosunku do mediacji, polega na

Jerzy Książek – prezes Polskiego Centrum Mediacji.

¹ W literaturze termin ten tłumaczony jest także jako: konferencje sprawiedliwości naprawczej lub sesje sprawiedliwości naprawczej.

dotychczasowym zaangażowaniu w ten proces przedstawicieli społeczności lokalnej. Pomagają oni stronom w dojściu do porozumienia, a następnie w wypełnieniu jego postanowień.

Włączenie przedstawicieli społeczności lokalnej (sąsiadów, szkoły, policji, przyjaciół etc.) w proces naprawienia szkody jest bardzo istotne. Z jednej strony zwiększa ono zaangażowanie różnych osób i instytucji w proces opieki i kontroli nad sprawcą, co przyczynić się może wydatnie do niepopelniania przestępstw w przyszłości. Zwiększa on również proces integracji społeczności lokalnej, brania odpowiedzialności za społeczeństwo, jakie wspólnie budują, co przyczynia się do stworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony powoduje, że przestępca nie jest przez nich odrzucany – wg teorii „zawstydzenia reintegracyjnego” opracowanej przez J. Braithwite’a – potępiają oni czyn przez niego popełniony, ale nie jego samego. Niezwykle istotny jest tu element nieodrzućcia sprawcy. Jest on jednym z elementów mogących powodować, że nie będzie postępowała dalsza marginalizacja i demoralizacja sprawcy, a co za tym idzie – jego dalsza kariera przestępcza. Włączenie rodzin nieletnich w sesje sprawiedliwości naprawczej pomaga również odbudowywać więzi w rodzinie.

Nieletni sprawcy czynów karalnych uczestnicząc w sesjach sprawiedliwości naprawczej mieli możliwość wzięcia odpowiedzialności za swoje czyny, zrozumienia swojego postępowania i skutków, jakie wywarło ono na innych. Odpracowania swojej winy w ramach społeczności lokalnej i dla jej korzyści oraz dla korzyści pokrzywdzonego. Taka niepowtarzalna możliwość, której nie daje żadna inna instytucja poza mediacją i sesją sprawiedliwości naprawczej, wpływa na proces wychowawczy nieletniego poprzez uczenie zachowań prospołecznych i przyczynia się w dalszej perspektywie do niewykluczania go ze społeczności oraz pomocy w powrocie nieletniego na jej łono. Dodatkowo sąd dla nieletnich może wziąć pod uwagę pozytywne wyniki sesji sprawiedliwości naprawczej i zmienić środek zastosowany w stosunku do nieletniego (na podstawie art. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich sąd musi wziąć pod uwagę pozytywny wynik mediacji, a można uznać, że sesje sprawiedliwości naprawczej są jej specyficznym rodzajem).

Mediacje i sesje konferencji naprawczej poprawiają także sytuację małoletnich z grup szczególnego ryzyka, którzy są zagrożeni wszczęciem przeciwko nim postępowania w sądzie dla nieletnich. Dzięki rozpropagowaniu nowego sposobu rozwiązywania konfliktów wiele spraw może nie trafić do sądów i być załatwionych na wcześniejszym etapie (w szkole, społeczności lokalnej), bez stygmatyzowania nieletniego lub też może być załatwionych

na początkowym etapie postępowania sądowego. Dzięki uczestnictwu w sesjach naprawczych także szerszej społeczności lokalnej osoby te powinny zostać objęte szerszą i lepszą opieką, co powinno uchronić ich w dużej części przed dalszymi zachowaniami aspołecznymi. Poprzez poprawę sytuacji samych dzieci projekt przysłuży się także rodzicom. Ich uczestnictwo w sesji sprawiedliwości naprawczej jest niezwykle istotne. Pokazuje bowiem, jak wielka odpowiedzialność za dziecko na nich spoczywa. Często to dopiero konferencja pozwala im to uświadomić. Z drugiej jednak strony pokazuje także, że nie są sami ze swoimi problemami i jest wiele osób przychylnych im i ich dzieciom, do których można się zwrócić, które mogą pomóc im w wychowaniu i tym samym zapobiec wykołajaniu się małoletnich lub nieletnich. Poprzez włączenie przedstawicieli społeczności lokalnych w proces poprawy nieletniego osiągamy wiele pozytywnych rezultatów. Z jednej strony integrujemy społeczność lokalną, przyczyniając się do wytworzenia społeczeństwa obywatelskiego, promujemy bowiem postawy aktywne i prospołeczne. Z drugiej pokazujemy, że są oni odpowiedzialni za to, co dzieje się wokół ich domów i mogą wpływać na te procesy. Pokazujemy, że nie są bezradni. Ponadto niwelujemy też poziom strachu przed przestępczością i młodzieżą – gdy ludzie ci spotkają się z młodym człowiekiem w trakcie sesji, przekonują się, że nie jest to bandzior, tylko zagubiony młody człowiek, który poprzez swoje zachowanie szuka pomocy. Projekt wpływa także na przedstawicieli instytucji i organizacji pracujących z nieletnimi. Z jednej strony daje im możliwość skorzystania z nowej instytucji, nowego sposobu wychowawczego oddziaływania na nieletnich, który mogą dołączyć do katalogu środków, jakimi dysponują. Z drugiej strony projekt daje im konkretną wiedzę i umiejętności komunikacyjne oraz mediacyjno-negocjacyjne, powodując, że sami mogą rozwiązać część konfliktów, z jakimi się zetkną w swojej pracy z młodzieżą.

Niezwykle ważne jest także wzajemne poznanie się osób pracujących w różnych instytucjach i organizacjach. Daje ono możliwość podejmowania wspólnych działań, prowadzenia ich na większą skalę i docierania do szerszego kręgu odbiorców. Pozwala także nie dublować tych działań, a uzupełniać je, wymieniać się doświadczeniem i wzajemnie korzystać ze swojej pomocy oraz wspólnie planować niektóre oddziaływania w poszczególnych przypadkach.

Na podstawie doświadczeń pilotażowego programu w celu wdrożenia sesji sprawiedliwości naprawczej wśród wychowanków zakładu poprawczego konieczne jest:

- właściwe przygotowanie mediatorów do prowadzenia sesji sprawiedliwości naprawczej, kiedy oprócz doskonalenia warsztatu pracy mediatora ważne jest opracowanie odpowiednich metod i technik pracy z rodzinami zmarginalizowanymi, wykluczonymi,
- w pracy z wychowankiem duży nacisk należy położyć na przygotowanie rodziny przez wychowawcę prowadzącego, do którego rodzina ma zaufanie,
- ważne jest również ograniczenie uczestników konferencji do zaufanych osób – wskazanych przez rodziny oraz do osób zawodowo zaangażowanych w pomoc wychowankowi zakładu poprawczego, np. kurator, policjant, PCPR itp.

Sesje sprawiedliwości naprawczej

Uczestnicy sesji sprawiedliwości naprawczej:

- wychowankowie zakładu;
- rodziny wychowanków, jeśli mogą ich wspierać i nie są patologiczne i demoralizujące. Najczęściej były to rodziny niepełne i w konferencjach uczestniczyły matki, czasami babcie – tak jak w 2 przeprowadzonych w ramach programu. W pozostałych wychowankowie niestety występowali sami, w jednym przypadku był opiekun prawny – wychowanka była nieletnia;
- wychowawcy z zakładu poprawczego – osoba wspierająca wychowanka w trakcie konferencji. Wychowawcy dobrze znając wychowanków, sposób zachowania, wyrażania emocji przez nieletniego mogli służyć pomocą koordynatorowi konferencji w trakcie rozmów wstępnych oraz w czasie jej prowadzenia;
- kuratorzy zawodowi i społeczni – osoby wspierające wychowanka i z racji swojej funkcji przejmujące nad nim opiekę po wyjściu z zakładu poprawczego. Często to właśnie kurator stawał się osobą koordynującą wypracowany podczas konferencji kontrakt z nieletnim, czyli osobą, do której wpływają wszystkie informacje na jego temat dotyczące realizacji kontraktu, co w dużym stopniu pomagało mu w jego pracy zawodowej;
- policjanci, inspektorzy ds. nieletnich – najczęściej jako osoby nadzorujące i kontrolujące zachowanie nieletniego;
- pracownicy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie – wspierające wychowanka od strony socjalnej – zabezpieczające go od strony finansowej

- dysponujący pieniędzmi na usamodzielnienie, naukę. Mogący również służyć inną pomocą, np. ewentualną pomocą w uzyskaniu samodzielnego mieszkania itp.;
- pracownicy ośrodków pomocy społecznej – również jako osoby mogące służyć pomocą od strony socjalnej – finansowej, jak również wychowawczej. W OPS -ie coraz częściej prowadzone są zajęcia z psychologami,
- przedstawiciele samorządu – osoby mogące pomóc wychowankowi znaleźć swoje miejsce w społeczności i równocześnie służyć pomocą prawną i finansową – zainteresowanie i chęć uczestnictwa w konferencji wykazała tylko jedna osoba;
- przedstawiciele urzędów pracy – osoby wspierające wychowanka w poszukiwaniu pracy i znalezieniu drogi zawodowej, zwłaszcza pracujący tam doradcy zawodowi;
- przedstawiciele organizacji pozarządowych – osoby mogące zaproponować wychowankowi różnego rodzaju zajęcia dodatkowe, np. kursy zawodowe, językowe, wolontariat, itp., co z jednej strony pozwoli wychowankowi łatwiej nawiązać kontakt z nowym środowiskiem, z drugiej zapewni mu różnorodne zajęcia, co utrudnia mu powrót do środowiska, które go demoralizowało i skłaniało do popełniania czynów karalnych;
- przedstawiciele szkoły – jeśli wychowanek podejmie naukę. Mają oni szansę poznać wychowanka w bezpośredniej rozmowie przed rozpoczęciem nauki, jak również porozmawiać o nim z wychowawcą poznając mocne i słabe strony nieletniego. To był zwykle bardzo ważny punkt konferencji, przedstawiciel szkoły mógł zobaczyć, że tak naprawdę to jest zwykły chłopak i nie ma potrzeby „ostrzegać” przed nim wszystkich. Często poznając życiorysy chłopców i dziewcząt zaczynali dostrzegać, że byli oni pozbawieni całkowitego oparcia w rodzinach, musieli sami się utrzymywać z prac dorywczych i sami włączali się w pomoc wychowankowi, np. w dostarczaniu bezpłatnie książek lub bezpłatna pomoc w nauce w razie pierwszych kłopotów. Widzieli również, że nie są pozostawieni sobie sami i w razie problemów mogą zwrócić się do kuratora – zwykle on pozostawał koordynatorem kontraktu, tzn. osobą czuwającą nad wypełnianiem kontraktu i osobą, do której w razie kłopotów wszyscy mogą się zwrócić;
- przedstawiciele społeczności lokalnej – sąsiedzi, przyjaciele, znajomi, przedstawiciele lokalnych zakładów pracy itp. Oczywiście pod warunkiem, że są to osoby umiejące wesprzeć wychowanka i niewpływające na niego demoralizująco.

Plan działania koordynatora przygotowującego konferencje sprawiedliwości naprawczej:

- spotkanie z pracownikami zakładu poprawczego, ewentualnie kuratorami sądowymi, w celu wybrania wychowanka do udziału w konferencji, zgodnie z przedstawionym powyżej modelem. Omówienie z wychowawcą planu konferencji oraz IPR – Indywidualnego Planu Resocjalizacji, jaki wychowawca przygotowuje z każdym z wychowanków mającym opuścić zakład. Ważne jest, aby założenia IPR znalazły odzwierciedlenie w osobach zaproszonych na konferencję. Prosty przykład, jeśli wychowanek zamierza zgłosić się do szkoły, ważne jest uczestnictwo w konferencji dyrektora lub wychowawcy ze szkoły;
- spotkanie z nieletnim, wyjaśnienie mu zasad konferencji i przyjęcie oświadczenia o zgodzie na udział w niej. Zorientowanie się, jaką ma postawę w stosunku do swojego czynu, osoby pokrzywdzonej i w zależności od tego dalsza z nim praca. Następnie wspólne wytypowanie osób, które z jego strony będą brały udział w konferencji;
- spotkanie z osobą pokrzywdzoną i wyjaśnienie jej zasad konferencji sprawiedliwości naprawczej, odebranie zgody na udział i wspólne wytypowanie osób, które będą z jej strony brały udział w sesji. Przewidujemy także możliwość prowadzenia sesji bez udziału pokrzywdzonego, jeżeli nie wyrazi on na to zgody (praktyka taka jest rozpowszechniona w innych państwach, np. w Austrii), bądź jak wcześniej pisałem, raczej w konferencjach z wychowankami zakładów poprawczych osoby pokrzywdzone nie występują;
- spotkania z osobami wskazanymi przez pokrzywdzonego i przez sprawcę do udziału w konferencji – wyjaśnienie zasad, ich roli w całym procesie i przyjęcie zgody na uczestnictwo;
- spotkania z przedstawicielami szkoły, organizacji pracujących z młodzieżą, władz samorządowych i publicznych, przedstawicielami społeczności lokalnej – wyjaśnienie zasad, ich roli w procesie i odebranie zgody na uczestnictwo;
- przeprowadzenie sesji sprawiedliwości naprawczej;
- opracowanie planu działania dla sprawcy – spisanie kontraktu z nieletnim.

Istotną częścią sesji sprawiedliwości naprawczej jest przygotowanie planu działania dla sprawcy, aby został przywrócony ład społeczny – czyli z jednej strony pokrzywdzony otrzymał zadośćuczynienie zgodne ze swoimi potrzebami i oczekiwaniami, z drugiej strony naprawione zostały normy społeczne, a nieletni wspólnie z uczestnikami sesji wypracował narzędzie,

pozwalające mu w przyszłości nie wchodzić w kolizję z prawem. Mogą to być często bardzo proste zabiegi, jak np. zajęcia w klubie sportowym, muzycznym itp., które spowodują zmianę otoczenia, dadzą nowe wyzwania i wypełnią wolny czas.

Ważnymi uczestnikami sesji sprawiedliwości naprawczych są rodziny nieletnich. Jeśli zaburzone lub zerwane zostały więzi między dziećmi a rodzicami, sesja i praca z mediatorem koordynatorem daje też szansę na odbudowanie ich lub przygotowanie drogi do ich odbudowania – omówienia warunków i podjęcie decyzji uczestnictwa w terapii rodzinnej. Niestety wśród beneficjentów programu tylko w kilku przypadkach w konferencjach uczestniczyli rodzice.

Wychowankowie zakładów poprawczych często wywodzą się ze środowisk patologicznych i tak naprawdę jedynym wyjściem dla wychowanka, żeby nie wrócić na drogę przestępczą, jest odseparowanie go od rodziny i dawnego otoczenia. Zwykle udawało nam się dotrzeć do dalszej rodziny lub przyjaciół, którzy zadeklarowali swoją pomoc. Często motorem ich zachowania była chęć uczestniczenia w działaniu, w które zaangażowana jest grupa innych osób, a nie tylko chęć pomocy nieletniemu. Niemniej, mimo takiej motywacji efekty ich działania były bardzo pozytywne, a udział w konferencji spowodował jej zmianę.

W przeprowadzonych sesjach sprawiedliwości naprawczej uczestnicy podpisywali kontrakty. W trakcie ich ustalania na konferencjach mediatorzy koordynatorzy kładli szczególny nacisk na taką pracę z uczestnikami, aby nieletni wziął odpowiedzialność za swoje działania – przy jednoczesnej kontroli ze strony uczestników. Wychowankowie zapisywali się do szkoły i w przypadku trudności w nauce sami mieli obowiązek zgłoszenia się do osoby, która zadeklarowała pomoc w tej dziedzinie – najczęściej do przedstawiciela szkoły, zobowiązywali się do podjęcia pracy w określonym terminie lub już ją podjęli – często uczestnicy konferencji szukali i przedstawiali im propozycje pracodawców. Ważnym elementem było zobowiązanie do podjęcia leczenia antyalkoholowego w momencie, gdy kurator bądź inny uczestnik konferencji stwierdza, że wychowanek ma problemy z alkoholem. Zobowiązywali się również do stałego uczęszczania do lekarza psychiatry lub psychologa, czasami były to terapie rodzinne. Wszystkie te decyzje wskazują, że wychowankowie i ich rodziny, jeśli brały udział, zdecydowali się wziąć odpowiedzialność za swoje czyny i decyzje, a co za tym idzie za swoje życie, czyli podstawowy cel konferencji sprawiedliwości naprawczej dla osób wychodzących z zakładu poprawczego został spełniony. Równocześnie udało nam się stworzyć sieć osób, która

w razie problemów nieletniego, który opuścił zakład poprawczy, będzie mu służyła radą i wsparciem.

Uczestnicy programu widzieli możliwość wykorzystania tej metody swojej pracy zawodowej np. w szkołach, placówkach socjoterapeutycznych. Cel ten osiągnęliśmy dzięki pokazaniu różnych możliwości wykorzystania konferencji sprawiedliwości naprawczej. Jim Consedine w Nowej Zelandii prowadził konferencje sprawiedliwości naprawczej z nieletnim sprawcą czynu karalnego, przed pójściem do placówki resocjalizującej. W naszym programie pracowaliśmy z nieletnimi po opuszczeniu placówki. Następnym przykładem zastosowania konferencji sprawiedliwości naprawczej jest wcześniejszy nasz program realizowany z Ministerstwem Sprawiedliwości – dotyczący nieumyślnych sprawców przestępstw, a kolejnym były konferencje sprawiedliwości naprawczej szkołach.

Przykładowy kontrakt

POWRÓT DO DOMU ZASTOSOWANIE SPRAWIEDLIWOŚCI NAPRAWCZEJ W INTEGRACJI SPOŁECZNEJ NIELETNICH SPRAWCÓW CZYNU KARALNEGO

Program realizowany z funduszy UE – Phare 2003 – Wzmocnienie systemu wymiaru sprawiedliwości.

Program realizowany przy wsparciu Ministerstwa Sprawiedliwości.

KONTRAKT ZAWARTY PRZEZ UCZESTNIKÓW KONFERENCJI SPRAWIEDLIWOŚCI NAPRAWCZEJ

W dniu..... w siedzibie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w....., przy ul....., odbyła się Konferencja Sprawiedliwości Naprawczej, w której udział wzięli:

Anna – wychowanka zakładu poprawczego w....., od niedawna przebywa poza zakładem na mocy art. 90 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich;

Jan – prawny opiekun usamodzielnienia Anny;

Pani Zofia – przedstawicielka zakładu poprawczego w....., wychowawczyni Anny;

Pani Teresa – kurator społeczny Anny;

Pani Krystyna – pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w.....

Pani Dorota – pracownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w....., odpowiedzialna za indywidualny program usamodzielnienia Anny;

Pani Hanna – przedstawicielka sekcji Poradnictwa Rodzinnego PCPR, w.....;
Pani Zuzanna – przedstawicielka Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.....;
Pani Danuta – przedstawicielka Fundacji.....
Jadwiga – przyjaciółka Anny;
Ewa i Elżbieta – koordynatorzy konferencji.

Podczas konferencji ustalono, że Anna, przebywając poza zakładem poprawczym na okres próby na podstawie art. 90 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. W lutym 2007 zakład poprawczy oceni zachowanie wychowanki oraz jej postępy w readaptacji. W zależności od przebiegu pierwszego okresu próbnego istnieje możliwość przedłużenia okresu próby przez zakład poprawczy lub złożenia wniosku do sądu o warunkowe zwolnienie.

Uczestnicy konferencji podjęli ponadto następujące ustalenia:

- Anna ma obowiązek kontaktować się ze swoim patronem Panią Zofią raz w miesiącu oraz na wezwanie stawiać się w zakładzie poprawczym osobiście.
- Anna zapisała się do szkoły..... Zajęcia będą odbywały się co tydzień w piątki i soboty. Pierwsze zajęcia odbędą się..... Anna zobowiązała się kontynuować naukę oraz opłacać chesne za szkołę.
- Pani kurator zadeklarowała, że będzie regularnie kontaktować się z dyrektorem szkoły i monitorować postępowanie Anny.
- Pani kurator zadeklarowała, że pomoże Annie w zdobyciu niezbędnych podręczników i pomocy naukowych.
- Pani kurator zadeklarowała, że będzie Annę wspierać w różnych życiowych sytuacjach problemowych.
- Pani Dorota (PCPR) również zadeklarowała Annie wsparcie w trudnych sytuacjach – Anna może przyjąć do siedziby PCPR codzienne, w godz.....
- Anna zobowiązała się informować Panią Dorotę o wszelkich zmianach zachodzących w jej życiu – np. o zmianie miejsca zamieszkania.
- Anna ma obowiązek zgłosić się do Pani Doroty z zaświadczeniem szkolnym do dnia....., a następnie do dnia..... Zaświadczenie szkolne jest niezbędne do tego, aby Anna otrzymała świadczenie z PCPR na naukę.
- Pani Dorota zadeklarowała, że pomoże Annie wypełnić dokumenty niezbędne do otrzymania świadczenia na naukę.
- Anna będzie musiała odebrać pierwsze świadczenie w kasie..... do dnia..... – powinna mieć przy sobie dowód osobisty oraz decyzję o przyznaniu świadczenia, którą otrzyma od Pani Doroty drogą pocztową.

- Anna ma obowiązek założenia konta bankowego, aby móc otrzymywać comiesięczne świadczenia z PCPR. Pani Dorota zadeklarowała, że wystawi Annie zaświadczenie do banku oraz pomoże dopełnić wszelkich formalności związanych z założeniem konta. Anna zobowiązała się zgłosić w tej sprawie do Pani Doroty po.....
- Anna ma obowiązek przyjść do Pani Doroty z dokumentem potwierdzającym założenie konta do końca.....
- Anna zobowiązuje się kontaktować z Panią Dorotą..... w miesiącu – osobiście lub telefonicznie.
- Pani Dorota zadeklarowała, że będzie regularnie kontaktować się ze szkołą w sprawie Anny.
- Pani Dorota zadeklarowała również, że pomoże Annie wypełnić wniosek na świadczenie zdrowotne. Anna ma przyjść w tej sprawie do Pani Doroty w dniu.....
- Anna posiada umowę o pracę w przedsiębiorstwie..... do dnia Od dnia..... jest ona gotowa podjąć każdą pracę w pełnym wymiarze godzin i oświadczyła, że aktywnie szukać zatrudnienia (*Już po zakończeniu konferencji umowa z Anną została przedłużona*)
- Pani Dorota zadeklarowała, że pomoże Annie napisać CV na komputerze.
- Pani Hanna (PCPR) zadeklarowała, że pomoże Annie w utrzymaniu pracy w..... poprzez wspólną interwencję z Panią Zuzanną (MOPS). Pani Hanna skontaktuje się z Anną w sprawie pracy w..... do dnia.....
- Pani Zuzanna zaoferowała Annie pomoc w monitorowaniu ofert oraz w rozmowach z Powiatowym Urzędem Pracy.
- Pani Zuzanna zobowiązała się do monitorowania postępów Anny w kwestii poszukiwania pracy oraz do wspierania jej w tym zakresie; zaoferowała również wsparcie w przypadku jakichkolwiek problemów.
- Jeżeli Anna nie będzie miała pracy, to ma obowiązek zarejestrować się jako bezrobotna w Urzędzie Pracy. Anna może w tej sprawie zwrócić się o pomoc do Pani Kurator.
- Jeżeli Anna nie będzie miała pracy, to ma obowiązek zgłosić się do Pani Krystyny (MOPS) wraz z podaniem o zasiłek oraz zaświadczeniem z poprzedniej pracy – z informacją przez jaki okres i do kiedy była zatrudniona. Pani Krystyna zadeklarowała Annie pomoc w dopełnieniu formalności niezbędnych do otrzymania zasiłku oraz w aktywizacji zawodowej. Anna może kontaktować się z Panią Krystyną codziennie w siedzibie MOPS przy ul....., w pokoju nr..... w godz..... lub pod nr tel.....

- Anna może w każdej trudnej sytuacji liczyć na swoją przyjaciółkę Jadwigę – może do niej zawsze przyjść, nawet na noc. Jadwiga zadeklarowała również Annie pomoc w nauce.
- Anna ma umówione dwie wizyty w Poradni..... w dniu..... o godz..... zgłosi się do psychologa –, zaś..... do..... W razie rezygnacji z drugiej wizyty Anna zobowiązuje się odwołać ją w recepcji poradni.
- Pani Krystyna (MOPS) zadeklarowała, że pomoże Annie znaleźć mieszkanie do wynajęcia.
- Pani Dorota oraz Pani Zuzanna (PCPR) zadeklarowały, że Anna może zwrócić się do nich po pomoc w kwestii uzyskania mieszkania socjalnego.
- Pani Zuzanna zadeklarowała, że będzie wspierać Annę w poszukiwaniu oddzielnego lokalu mieszkalnego. Pani Zuzanna zadeklarowała, że będzie wraz z Panią Dorotą prowadzić w tej sprawie rozmowy z Urzędem Miasta.
- Anna jest zobowiązana do napisania wniosku o poparcie do PCPR.
- Pani Dorota zadeklarowała, że będzie pisać i wysyłać do Urzędu Miasta pisma popierające dla Anny, jak również będzie umawiać ją na rozmowy w sprawie lokalu.
- Fundacja..... zaoferowała Annie pomoc w postaci kursów doszkalających oraz porad specjalistów. Fundacja zaoferowała Annie pokrycie kosztów przyjazdu na zajęcia do.....
- Pani Hanna zaoferowała dowiedzieć się, czy jest możliwość zatrudnienia Anny w.....
- Pan Jan ma obowiązek realizować zadania opiekuna usamodzielnienia Anny oraz przekazywać kuratorowi wszelkie informacje związane z Anną.
- Pan Jan zobowiązuje się niezwłocznie odpowiadać na pisma Pani Dorocie oraz informować ją o wszelkich zmianach życiowych dotyczących jego osoby lub Anny.
- Pani kurator zobowiązała się do monitorowania realizacji kontraktu przez Annę. W razie jakichkolwiek problemów czy informacji na temat przebiegu realizacji kontraktu wszyscy podpisane niżej osoby powinny kontaktować się z Panią kurator pod numerem tel.....

Uczestnicy konferencji zgodnie oświadczają, że akceptują warunki niniejszego kontraktu.

Każdy uczestnik konferencji otrzymał jeden egzemplarz kontraktu.

Andrzej Rejzner

Budowanie czy niszczenie? Polityka społeczna wobec młodzieży niedostosowanej społecznie

Rozumienie polityki społecznej

Elementem polityki społecznej ukierunkowanej na pomoc dziecku i rodzinie jest polityka, która obejmuje dzieci i młodzież o różnym stopniu zaburzeń socjalizacyjnych.

W każdym, nawet najbardziej rozwiniętym społeczeństwie występuje problem młodzieży niedostosowanej społecznie i przestępczej. Wiąże się on najczęściej z wadliwym funkcjonowaniem rodziny, brakiem skutecznej pomocy rodzinie w przypadku zagrożenia patologiami, a także z brakiem lub spóźnioną interwencją w sytuacjach koniecznych.

Z tego wynika, iż na całościową politykę społeczną składa się suma realizowanych lub postulowanych zamierzeń i działań rozwiązujących problemy społeczne.

Są to wszelkie działania (zamiary), które mają stwarzać warunki do osiągnięcia celów grupowych, a także realizowania (społecznie poprawnych) celów indywidualnych.

Politykę społeczną można rozpatrywać w dwóch aspektach: jako działalność praktyczną i jako dyscyplinę naukową (J. Auleytner, 2002, 2004; A. Kurzynowski, 2002; S.Golinowska, 2002).

W każdej chwili i na każdym etapie życia mamy do czynienia z polityką społeczną.

Polityka społeczna występuje w wielu aspektach i zawsze nasz stosunek do niej jest aktywny. Możemy być jej współtwórcami, na przykład próbując rozwiązywać lokalne problemy społeczne o różnej doniosłości, możemy być także klientami opieki społecznej.

Andrzej Rejzner – Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski.

Z polityką społeczną jest jak z pogodą – towarzyszy nam zawsze, chociaż nie zawsze zwracamy na nią uwagę. Może być przyjazna i równoprawna dla wszystkich, ale może być też krzywdząca i bezduszna. Niekiedy może przyczyniać się do klęski jednostki, rodziny lub dużych grup społecznych.

Mówiąc o współczesnej polityce społecznej odnieść się trzeba do jej doświadczeń w poprzednich okresach. W tym zakresie warto przeanalizować okres Polski międzywojennej, w którym z dużym mozołem rodziło się nowoczesne państwo polskie i społeczeństwo patriotyczne (Z. Daszyńska-Golińska, 1933; M. Dąbrowski, 1928). Do tego okresu nawiązujemy bardzo niechętnie, niestety, ciągłość historyczna została przerwana.

Okres do roku 1999 to polityka społeczna uzależniona od uwarunkowań politycznych, ograniczana kryzysami gospodarczymi, bez społecznego wsparcia i akceptacji, dążąca do socjalistycznych ideałów (M. Olędzki, 1979). Państwo w swojej nakazowo-rozdzielczej filozofii brało w dużym stopniu odpowiedzialność za rodzinę i procesy socjalizacyjne.

Słabością polityki społecznej w tym okresie (oprócz wielu innych) był brak postępu w walce ze zjawiskami patologicznymi (J.K. Falewicz, J. Jasiński, A. Raźniewski, 1975), które odziedziczyliśmy po poprzednim ustroju, a także pojawianie się nowych.

Przebudowa społeczna, która nastąpiła w latach 90., oprócz niewątpliwych sukcesów, przyniosła wiele negatywnych zjawisk społecznych, a mianowicie pauperyzację, bezrobocie, uzależnienia, wzrost przestępczości, korupcję, nadmierne rozwarstwienie, a także korozję podstawowych wartości aksjologicznych (J. Kwaśniewski, 1997).

Zasadniczym czynnikiem, który zawsze negatywnie wpływa na rozwiązywanie kwestii społecznych, jest wysokie bezrobocie. Nierozwiązywanie tego problemu powoduje wzrost negatywnych zjawisk społecznych (M. Szyłko-Skoczny, 1992). Nasila się kryzys rodziny, liczba rodzin potrzebujących pomocy wzrasta. Obciążenie wydatkami socjalnymi przerasta możliwości budżetowe państwa, programy socjalne i społeczne stają się niewystarczające, a instytucje pomocowe niewydolne.

W Polsce przełomem w polityce społecznej ukierunkowanej na pomoc rodzinie był rok 1999, kiedy to samorządy (powiaty i województwa) przejęły do rozwiązywania zadania i problemy społeczne.¹

¹ Zmiana polityki społecznej polegała na jej decentralizacji. W roku 1999 politykę rodzinną przekazano do realizacji powiatom i województwom, a od 2001 roku gminom (ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie wojewódzkim, ustawa z dnia 3 czerwca o samorządzie powiatowym, ustawa z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym).

Nowe podejście i reforma systemu polegały na odejściu od centralnego sterowania polityką społeczną w zakresie pomocy rodzinom i przekazanie odpowiedzialności za rodzinę społecznościom lokalnym.

Polityka społeczna musi widzieć wszystkie te problemy, systemowo im zapobiegać, przewidywać zagrożenia i ryzyko społeczne (J. Auleytner, 2004), ponieważ niekorzystne zjawiska kumulują się głównie w rodzinach o niskim poziomie socjalnym i kulturowym i dotyczą głównie dzieci.²

Jak dotychczas nie udało się wypracować spójnej i racjonalnej polityki społecznej wobec młodzieży. Badania empiryczne na jej temat są wycinkowe i niesystematyczne, brakuje naukowego monitoringu szans i zagrożeń młodego pokolenia.

Kryzys rodziny obserwujemy również w krajach bogatszych o ugruntowanej już demokracji. U nas zmiany i korekty mające na celu poprawę sytuacji muszą dokonywać się szybciej i gwałtowniej, a w takiej sytuacji nietrudno o błędy i przeoczenia.

Ze względu na niepokojące sygnały i doniesienia o wzrastającym zagrożeniu patologią (głównie przestępczością i uzależnieniami) środowiska młodzieżowego (B. Urban, 1999), polityka społeczna powinna w pierwszej kolejności podjąć próby ich rozwiązania.

Na pytanie, czy tak się dzieje i jakie podjęto działania w tym zakresie, chciałbym odpowiedzieć omawiając zmianę systemu opiekuńczo-wychowawczego i resocjalizacyjnego (M. Gdowska-Wilińska, 1983), ze zwróceniem szczególnej uwagi na młodzież niedostosowaną społecznie i przestępczą przebywającą w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (A. Rejzner, 1995).

Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych

System placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych utworzony został po drugiej wojnie światowej głównie jako reakcja na zjawisko sieroctwa naturalnego. Zasadniczym elementem tego systemu były domy dziecka, które później stopniowo przyjmowały dzieci z problemem sieroctwa społecznego. Oprócz domów dziecka (domów małego dziecka)

² Por. Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny, *Raport o sytuacji polskich rodzin*, Warszawa 1998.

funkcjonowały specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, pogotowia opiekuńczo-wychowawcze, świetlice środowiskowe, ogniska wychowawcze. W latach pięćdziesiątych powołano młodzieżowe ośrodki wychowawcze, (zakłady wychowawcze) dla młodzieży niedostosowanej społecznie (J. Stańdo-Kawecka, 2000).

Placówki opiekuńczo-wychowawcze wspierane były siecią poradni zawodowych i wychowawczych, placówkami służby zdrowia, milicyjnymi izbami dziecka. Równolegle funkcjonował podsystem resortu sprawiedliwości z aparatem sądowym dla nieletnich oraz zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich skupiający nieletnich przestępców (placówki diagnostyczne dla nieletnich przestępców to rodzinne ośrodki diagnostyczno-kierujące), (J. Szałański, 1978).

Kuratorzy w nadzorach indywidualnych i kuratorskich ośrodkach pracy z młodzieżą prowadzili środowiskową pracę resocjalizacyjną i prewencyjną.

Do lat osiemdziesiątych funkcjonowały instytucje organizujące dzieciom i młodzieży wolny czas, od funkcji wychowawczych nie stroniła szkoła. Ale to właśnie w latach osiemdziesiątych na tle ogólnospołecznego kryzysu ujawniła się niewydolność systemu opiekuńczo-wychowawczego, przejawiającego się wzrostem zachowań przestępczych, problemami narkotykowymi i innymi. Jednym ze sposobów poprawy sytuacji było przyjęcie w dniu 26 października 1982 roku ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich³ (do tego dnia obowiązywał Kodeks karny z 1932 roku).

Ustawa ta w sposób kompleksowy uregulowała postępowanie z nieletnimi, określiła rozbudowane rozumienie nieletniego i sprecyzowała działanie dla jego dobra. Określone w niej zostały także możliwe do zastosowania wobec nieletniego środki wychowawcze i poprawcze. Katalog środków wychowawczych zawiera między innymi umieszczenie nieletniego w placówce resocjalizacyjnej albo odpowiedniej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Środki te mogą być stosowane wobec nieletnich, którzy popełnili czyn karalny lub wykazują przejawy demoralizacji.

Do zadań młodzieżowych ośrodków wychowawczych należy niwelowanie objawów niedostosowania społecznego, resocjalizacja nieletnich przestępców poprzez ich przygotowanie do poprawnego funkcjonowania w społeczeństwie⁴.

³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich. Dz.U. 1982 Nr 35 poz. 228.

⁴ Do czasu przekazania młodzieżowych ośrodków wychowawczych z resortu oświaty do resortu pracy i polityki społecznej funkcjonowały one na podstawie Rozporządzenia

Do reformy systemu opiekuńczo-wychowawczego, tj. do roku 2000, funkcjonowały następujące typy MOW:

- ośrodki diagnostyczno-kierujące (początkowo dwa, a później cztery (zwiększenie liczby ośrodków związane było z tendencją do kierowania wychowanków jak najbliżej miejsca zamieszkania); do ich zadań należało wykonywanie pogłębionych badań diagnostycznych, opartych również na obserwacji;
- ośrodki resocjalizacyjno-wychowawcze (większość z ponad pięćdziesięciu ośrodków) dla dzieci i młodzieży w wieku 12–18 lat, w normie intelektualnej;
- ośrodki resocjalizacyjno-rewalidacyjne dla młodzieży o sprzężonych trudnościach (niedostosowanie społeczne z lekkim upośledzeniem umysłowym).

Wszystkie ośrodki, zorganizowane oddzielnie dla chłopców i dziewcząt, dopracowały się w miarę efektywnych systemów resocjalizacji (A.Rejzner, 1994). Stanowiły jedną instytucję złożoną z internatu i szkoły. Rezultaty pracy pedagogicznej w wielu okresach funkcjonowania tych ośrodków determinowane były zmniejszającymi się subwencjami na ich funkcjonowanie. Można powiedzieć, iż okres ostatnich dziesięciu lat to walka ośrodków o przetrwanie i stosowanie polityki coraz mocniejszego zaciskania pasa.

Reforma systemu

Silnym impulsem do zmiany systemu opiekuńczo-wychowawczego były przyjęte 1 stycznia 1999 roku postępowe reformy społeczne. Zasadniczym celem reform było nadanie polityce społecznej samorządowego i lokalnego charakteru poprzez stopniową eliminację zbiurokratyzowanej i scentralizowanej polityki społecznej. Najważniejszym elementem nowego systemu były samorządowe powiaty i województwa mające kształtować tę politykę. Dwa lata później (tj. od roku 2001) podobne zadania podjęły gminy.

Zakres kompetencji i odpowiedzialności powiatu jest bardzo szeroki. Polega on na rozwiązywaniu problemów społecznych (pomoc niepełno-

Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.02. 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych.

sprawnym, uzależnionym, chorym psychicznie, starym, bezrobotnym, bezdomnym, ubogim oraz rodzinom problemowym).

Powiaty zostały także zobligowane do zapewnienia specjalistycznej opieki potrzebującym w odpowiednio zorganizowanych ośrodkach, a także do (poprzez środowiskowe badania diagnostyczne) sporządzania listy potrzeb i problemów do rozwiązania w programach polityki społecznej.

Po raz pierwszy poważnie i kompleksowo spróbowano rozwiązać problemy młodzieży z rodzin niewydolnych przekazując odpowiedzialność za prawidłową socjalizację środowisku lokalnemu.

To właśnie powiatowym centrom pomocy rodzinie powierzono pomoc i nadzór nad rodzinami niewydolnymi, dziećmi i młodzieżą z problemem sieroctwa społecznego, niedostosowanymi społecznie, nieletnimi popełniającymi przestępstwa.

Wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 roku W sprawie funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych wprowadzało jasny i klarowny system.⁵ Wszystkie istniejące dotychczas placówki zmieniły swoje nazwy i na nowo określono ich funkcje.

Założono również, iż placówki te mogą specjalizować się w opiece nad dziećmi specjalnych potrzeb organizując odpowiednie formy opieki. Ponadto każda z placówek ma obowiązek współpracować z rodziną dziecka i powiatowym centrum pomocy rodzinie oraz przygotowywać wychowanków do usamodzielnienia. Paragraf 4 powyższego rozporządzenia ustala następujące typy placówek:

- Placówki wsparcia dziennego działają w najbliższym środowisku lokalnym dziecka, wspierają jego rodzinę w sprawowaniu podstawowych funkcji, zapewniają pomoc rodzinie i dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją, przestępczością lub uzależnieniem.
- Placówka interwencyjna zapewnia dziecku pozbawionemu częściowo lub całkowicie opieki rodziców, znajdującemu się w sytuacji kryzysowej, doraźną całodobową opiekę, kształcenie dostosowane do wieku i możliwości rozwojowych, opiekę i wychowanie do czasu powrotu do rodziny lub rodziny zastępczej, placówce rodzinnej albo placówce socjalizacyjnej. Przygotowuje diagnozę stanu psychicznego

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1.09. 2000 r. w sprawie funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych, podstawa: ustawa o pomocy społecznej z dnia 29.11. 1990 r.

- i sytuacji życiowej dziecka oraz ustala wskazania do dalszej pracy z dzieckiem.
- Placówka rodzinna zapewnia dzieciom częściowo lub całkowicie pozbawionym opieki rodziców całodobową opiekę i wychowanie w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego oraz opiekę do czasu powrotu dziecka do rodziny, umieszczenia go w rodzinie adopcyjnej lub jego usamodzielnienia.
 - Placówka socjalizacyjna zapewnia całodobową opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, dla których nie znaleziono rodzinnej opieki zastępczej.
 - Placówka resocjalizacyjna zapewnia dzieciom niedostosowanym społecznie opiekę i wychowanie, resocjalizację i rewalidację, możliwość leczenia uzależnień, zdobycie kwalifikacji zawodowych.

Warto odnotować, iż w paragrafie 18 p.2 cytowanego wyżej rozporządzenia zapisano możliwość prowadzenia placówek resocjalizacyjnych w formie dziennej, całodobowej turnusowej lub okresowej.

Omawiane rozporządzenie określa także standardy usług opiekuńczo-wychowawczych, wymogi kwalifikacyjne personelu oraz zasady zatrudniania pracowników w przeliczeniu na pełne etaty.

Do wyżej wymienionych placówek kieruje dzieci i młodzież powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania. W uzasadnionych przypadkach pobyt dziecka bez skierowania może nastąpić na wniosek jego rodziców lub opiekunów. Możliwości takiej nie przewidziano odnośnie do placówek resocjalizacyjnych, jakimi są młodzieżowe ośrodki wychowawcze.

Podstawowym dokumentem w tym przypadku jest orzeczenie sądu oraz wniosek rodziców lub opiekunów prawnych dziecka.

Powiat, w obrębie którego zamieszkuje dziecko (nieletni), realizuje postanowienie sądu umieszczając dziecko w odpowiedniej placówce. W przypadku placówek resocjalizacyjnych (MOW) jest to bardzo trudne, ponieważ powiatów jest nieporównywalnie więcej niż funkcjonujących ośrodków. Jeżeli na terenie danego powiatu nie ma takiej placówki lub brakuje w niej miejsca, PCPR zwraca się do innego powiatu w ramach województwa.

Z perspektywy kilku lat wyraźnie widać, iż najsłabszym elementem reformy systemu był brak koncepcji sprawnego kierowania dzieci i młodzieży do placówek opiekuńczo-wychowawczych, a zwłaszcza resocjalizacyjnych.

Cztery Młodzieżowe Ośrodki Diagnostyczno-Kierujące straciły swoje uprawnienia na rzecz Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie.

Negatywne skutki podjętej reformy w MOW

Podjęta próba reformy systemu, realizowana m.in. poprzez przeniesienie młodzieżowych ośrodków wychowawczych z resortu oświaty do pomocy społecznej, przyniosła szereg niekorzystnych zmian, które w istotny sposób utrudniły funkcjonowanie tych ośrodków.

Zasadniczym mankamentem wdrażania reformy było przeznaczenie niedostatecznych środków finansowych na ich sfinalizowanie. Reformatorzy nie przewidzieli np. kosztów związanych z zapewnieniem miejsc pracy zwalnianym, a także kosztów zdobywania przez nich nowych kwalifikacji. Niestety nie pomyślano np. o dofinansowaniu reform z funduszy Unii Europejskiej.

W ostatnim dziesięcioleciu można zaobserwować istotny wzrost nowych uregulowań prawnych w kwestii funkcjonowania placówek wychowawczych dla młodzieży. Swoje odrębne przepisy wydały ministerstwa: Sprawiedliwości, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej. Rozproszenie kompetencji i bardzo szybkie zmiany legislacyjne spowodowały niemały chaos informacyjny i organizacyjny.

Podjęta próba reform nie tylko nie została wsparta dodatkowymi funduszami, ale drastycznie zmniejszono dotacje ośrodkom. Wymusiło to restrukturyzację ośrodków i zmniejszenie liczby zatrudnianych pracowników administracji i pracowników pedagogicznych.

Trudno o dokładne dane na ten temat, ale z dostępnych badań i doniesień wynika, iż ograniczenia finansowe dotknęły również inne rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych takich jak np. domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, świetlice i inne.

W badanym przeze mnie młodzieżowym ośrodku wychowawczym z 61 pracowników etatowych pracę utraciło 17 osób, w tym 11 pracowników pedagogicznych. Czynnikiem, który oddziaływał negatywnie na motywację pracowników i ich stosunek do pracy, był brak informacji. Wytwarzało to niepewność nawet co do istnienia poszczególnych placówek.

Przejęcie przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie bezpośredniego nadzoru administracyjno-finansowego i pozostawienie szkoły ośrodkowej pod nadzorem wydziałów edukacji spowodowało rozbicie jedności ośrodków. Rozdzielono funkcjonowanie internatu i szkoły poprzez powołanie niezależnego dyrektora szkoły, co praktycznie rozbiło jedność oddziaływań wychowawczych, ponieważ zabrakło wspólnych ustaleń nauczycieli i wychowawców.

W wielu ośrodkach ograniczano liczbę grup wychowawczych, a zwiększano liczbę wychowanków w grupie. Brakowało dobrej atmosfery do pracy wychowawczej, utrudnione zostały indywidualne oddziaływania resocjalizacyjne. Ze względu na ograniczenia finansowe zlikwidowano lub zawieszono działalność wielu kół zainteresowań.

Kierowanie niedostosowanych społecznie z najbliższej okolicy np. nieletnich przestępców mających zatargi jeszcze przed ich skierowaniem do ośrodków powodowało intensywne trudności, konflikty i napięcia.

Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze utraciły funkcje diagnostyczno-kierujące, co w rezultacie doprowadzało do mechanicznego kierowania i powstawania homogenicznych grup wychowawczych.

Pojawiły się także blokady związane z przenoszeniem wychowanków szczególnie odpornych na zabiegi resocjalizacyjne do innych ośrodków. W związku z brakiem ośrodków diagnostycznych zaniechano w procesie kierowania rozpatrywania poziomu demoralizacji. W rezultacie nie rozgraniczano nieletnich poważnie zdemoralizowanej od wychowanków np. z fobią szkolną. Nie rozwiązano także problemu nieletnich nieobecnych w ośrodku na skutek ucieczki lub niepowrotu z przepustki. W pewnym okresie pojawiało się wiele wolnych miejsc w ośrodkach, które powstawały w wyniku skreślania wychowanków nieobecnych z różnych nieusprawiedliwionych powodów. Ze względu na to, że stale brakowało wolnych miejsc, nikt nie robił z tego problemu. Można zadać pytanie: kto monitoruje sytuację młodzieży niedostosowanej społecznie i przestępczej, kto jest odpowiedzialny za narastanie i rozwiązanie tego problemu.

Można powiedzieć, że brakuje tutaj rozwiązań systemowych i poprawnego rozumienia funkcji polityki społecznej.

Brakuje także uregulowań dotyczących nieletnich uzależnionych. Z badań wynika, że MOW, zwłaszcza te usytuowane w miastach, borykają się z narastającym problemem narkotykowym.

Wypracowane przez lata sposoby postępowania z nieletnimi okazały się zawodne. Systemy postępowania resocjalizacyjnego uległy dezaktualizacji. Co prawda w analizowanym okresie nie doszło do zbiorowych negatywnych wystąpień wychowanków, ale to głównie z powodu otwartości ośrodków. Symptomatycznym wskaźnikiem była liczba nowych miejsc w ośrodkach uzyskiwanych w wyniku skreślenia wychowanków, którzy samowolnie zrezygnowali z pobytu w ośrodkach. Lekceważenie decyzji sądowych przez nieletnich i ich opiekunów, a także brak stanowczości w ich egzekwowaniu ze strony organów ścigania pogłębia tylko procesy demoralizacji i świadczy o słabości państwa.

Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze w tym okresie nie otrzymały należytego wsparcia ze strony organów prowadzących, a o rozwiązania systemowe było trudno, ponieważ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie posiadało dostatecznego doświadczenia w prowadzeniu tych placówek.

Wyrazem bezradności, braku koncepcji w postępowaniu z młodzieżą niedostosowaną społecznie oraz łamaniu przyjętego systemu było przywrócenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych Ministerstwu Edukacji Narodowej. Do 31 grudnia 2003 młodzieżowe ośrodki wychowawcze były w resorcie pracy i polityki społecznej. Zmiana z dnia 27.06. 2003 roku ustawy o systemie oświaty z dnia 07.09.1991 roku przywróciła młodzieżowe ośrodki wychowawcze do systemu oświaty z dniem 1.01. 2004 roku. Decyzja ta nie była chyba jednak do końca przemyślana, bowiem na przepisy wykonawcze ośrodki czekały ponad rok. W wyniku bezwładu legislacyjnego i powszechnej obojętności sprawą funkcjonowania MOW zajął się Rzecznik Praw Obywatelskich. W tym czasie na umieszczenie w MOW oczekiwało około 1500 nieletnich (na ok.3000 miejsc).⁶

Nieletni, dla których nie znaleziono wolnych miejsc, przebywają w swoim zazwyczaj patologicznym środowisku, a przecież głównym zamysłem sądu jest to, by ich od tego środowiska odsunąć. W bardzo wielu przypadkach okres oczekiwania na wolne miejsce w MOW to dwa, trzy lata.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 roku w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach weszło w życie z dniem 21 marca 2005 roku i przywróciło młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii i specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze resortowi edukacji.

Jak widać, zamieszanie wokół ośrodków resocjalizacyjnych, ośrodków resocjalizacyjno-rewalidacyjnych, skupiających wyselekcjonowaną, problemową młodzież trwało bardzo długo. Cztery lata to tylko czas podejmowania decyzji o zmianie resortu.

W rezultacie ośrodki te wyszły z tych perturbacji poobijane, a nowe unormowania prawne nie wniosły żadnych korzystnych rozwiązań. Powrócono do starych, a w kilku przypadkach niekorzystnych zapisów nie wprowadzono uregulowań, które gwarantowałyby poszanowanie prawa, nie powrócono do poprzedniego systemu kierowania.

⁶ Obecnie MOW dysponują już ponad 3200 miejscami, co jest chwałą do dumy resortu, a zaprzecza przyjętym założeniom reformy systemu.

W dalszym ciągu problem młodzieży uzależnionej i ich pobytu w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii nie znalazł kompleksowych rozwiązań. Nie utworzono nawet pośrednich placówek, w których można by prowadzić badania diagnostyczne, zapewnić natychmiastowe wykonanie orzeczenia sądu przed skierowaniem nieletniego do wybranego MOW.

Zalecenia i wnioski

Nie osiągniemy postępów w dziedzinie rozwiązywania problemów społecznych bez powszechnego uświadomienia roli i funkcji polityki społecznej. Polityka ta, jak zaznaczono na wstępie, ma wyznaczać cele, kierunki, priorytety w państwie. Polityka socjalna natomiast, tak jak i polityka edukacyjna, zdrowotna, karna, ekonomiczna, kulturalna, jest tylko elementem pewnej całości, właśnie polityki społecznej.

Dlatego siłą wiodącą odpowiedzialną za obecny i przyszły stan naszego społeczeństwa, odpowiedzialną za stworzenie warunków do godnego życia powinna być jasno określona, umocowana w spójnych aktach prawnych polityka społeczna.

W sytuacji kryzysu społecznego, występowania wielu zjawisk patologicznych polityka społeczna nadaje priorytety i rozstrzyga, z jakimi negatywnymi zjawiskami powinniśmy walczyć w pierwszej kolejności.

Są to dylematy, które powinni analizować i rozstrzygać zarówno decydenci, jak również politycy lokalni w powiatach i gminach.

Niewątpliwie trzeba stwierdzić, że sprawy młodego pokolenia nie mogą czekać, również wiele rodzin oczekuje na skuteczną pomoc. Dlatego też jak najszybciej, w wyniku społecznego dyskursu, trzeba zdecydować o miejscu i randze spraw dzieci i młodzieży i ich rodzin. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy sprawami dziecka i rodziny ma się zajmować wiele resortów (wydających nie raz sprzeczne ze sobą akty prawne, dublujących działań i form pomocy), czy wszystkie te sprawy powierzyć jednemu resortowi, który będzie miał uprawnienia koordynujące i projektujące. Odpowiedzi wymaga również szereg innych pytań mających na celu postawienie pełnej diagnozy społecznej. A odpowiedzi mają doprowadzić nas do nowego spojrzenia na polskie społeczeństwo, na skutki przemian społecznych dla polskich rodzin, na szanse i zagrożenia rozwoju młodego pokolenia, itp. Te wszystkie odpowiedzi powinny się znaleźć w programach polityki spo-

łecznej, a przyjęte tam cele (kilka najważniejszych strategicznych celów społecznych, które powinny być osiągnięte w wyznaczonym czasie) realizowane w polityce finansowej, edukacyjnej, kulturalnej, resocjalizacyjnej, karnej i innych.

Ograniczając omawianie działania polityki społecznej do problemów młodzieży niedostosowanej społecznie i funkcjonowania MOW trzeba zgłosić następujące postulaty:

- najważniejszym celem polityki społecznej jest uporanie się w środowisku młodzieżowym z takimi zjawiskami jak:
- niedostosowanie społeczne, przestępczość, uzależnienia, agresję i przemoc poprzez przywrócenie szkole jej opiekuńczych funkcji, a ograniczeniem jej nadmiernej funkcji selekcyjnej i naznaczającej. Polityka edukacyjna powinna być odpowiedzialna za kreowanie nowego ładu moralnego;
- resocjalizację nieletnich trzeba oprzeć na naukowych przesłankach, teorie są już dostępne (bardzo duża grupa studentów specjalizuje się w pedagogice resocjalizacyjnej), brakuje wskazań praktycznych, analizy rezultatów wychowania zakładowego, a także społecznych skutków pobytu (dla nieletniego i jego rodziny). Dlatego sprawą nadzwyczaj pilną jest powołanie placówki naukowo-dydaktycznej; np. Instytutu Młodzieży Trudnej o działalności badawczej, eksperckiej, dydaktycznej. Naukowe ekspertyzy powinny stanowić przesłankę do projektowanych działań polityki społecznej i wyznaczać kierunki racjonalnej pomocy nieletnim;
- kierowanie do placówki całodobowej należy stosować z całą ostrożnością, z dużym umiarem pozbawiać rodziców czy opiekunów odpowiedzialności za wychowanie swoich dzieci;
- resocjalizacja zakładowa jest również za droga (przeciętnie pobyt miesięczny wychowanka w MOW kosztuje 3-4 tysiące, dotacja na dziecko w świetlicy to przeciętnie 120 złotych), a efekty pobytu trudne do określenia, wiele ośrodków nie prowadzi szkolenia zawodowego i po dwuletnim, trzyletnim pobycie wychowankowie wracają do swoich domów bez żadnego zawodu;
- należy wdrażać krótkie, turnusowe formy pobytu, o intensywnych działaniach (nie tylko na wychowanka, ale i także na jego rodzinę) pedagogicznych, psychologicznych, medycznych;
- zmienić system kierowania, wybranym placówkom (MOW) przypisać funkcje diagnostyczno-kierujące;
- zintegrować system mając na względzie przestrzeganie prawa;

- dążyć do tworzenia lokalnych systemów rozwiązywania zjawisk patologicznych opierając się na organizacjach pozarządowych i pracy społecznej;

Czy przedstawione wyżej postulaty można zrealizować, jaka jest prognoza trudnych problemów młodego pokolenia? Można i trzeba mieć nadzieję, że potrafimy poradzić sobie z otaczającymi nas problemami, że potrafimy z nadzieją patrzeć w przyszłość.

Bibliografia

- Auleytner J., (2004), Polska polityka społeczna, s.99-106, Warszawa.
- Auleytner J., (2004), Polska polityka społeczna, ciągłość i zmiany, s.249, Warszawa.
- Daszyńska-Golińska Z., (1933), Polityka społeczna, Warszawa.
- Dąbrowski M., (red.), (1928), Dziesięciolecie Polski Odrodzonej, Kraków-Warszawa.
- Falewicz J.K., Jasiński J., Rażniewski A., (1975), Elementy problemu patologii społecznej w Polsce, Warszawa.
- Gdowska-Wilińska M., (1983), System zapobiegania wykołaceniu społecznemu dzieci i młodzieży w środowisku wielkomiejskim, Warszawa.
- Golinowska S., (2002), O przedmiocie polityki społecznej. Dlaczego, dla kogo i kto?, w: O roztrofną politykę społeczną, s.94-103, (red.) Auleytner J., Katowice.
- Kurzynowski A., (red.), (2002), Polityka społeczna, s.10-19, Warszawa.
- Kwaśniewski J., (red.), (1997), Kontrola społeczna procesów marginalizacji, Warszawa.
- Olędzki M., (1979), Szkice z teorii polityki społecznej, socjalizm, Warszawa.
- Rejzner A., (1995), Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze (MOW), w: Podstawowe pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej (pod red.Lalak D. i Pilcha T.), s.140-141, Warszawa.
- Rejzner A., (1994), Komitet Helsiński w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych, Opieka, Wychowanie, Terapia, nr 2, Warszawa.
- Stańko-Kawecka J., (2000), Prawne podstawy resocjalizacji, s.229-230, Zakamycze.
- Szałański J., (1978), Resocjalizacja w zakładach poprawczych, Warszawa.
- Szylko-Skoczny M., (red.), (1992), Społeczne skutki bezrobocia w wymiarze lokalnym, Warszawa.
- Urban B., (1999), Zachowania dewiacyjne młodzieży, Kraków.

Ppłk mgr Tadeusz Chruślicki

Probacja w więzieniu

Tytułem wstępu

Termin „środki probacyjne” w literaturze prawniczej i pedagogice resocjalizacyjnej interpretowany jest różnie, i tak: w węższym znaczeniu środkiem probacyjnym jest oddanie sprawcy czynu zabronionego, co do którego zapadł wyrok prawomocny, wyrok skazujący, pod dozór kuratora i nałożenie na sprawcę określonych w tym orzeczeniu obowiązków.

W szerszym znaczeniu środki probacyjne to środki poddające sprawcę próbie, niezależnie od stosowania dozoru kuratora i nakładanie na niego obowiązków.

Mówiąc o probacji w polskim prawie karnym mamy na myśli trzy instytucje:

- warunkowe umorzenie postępowania,
- warunkowe zawieszenie wykonania kary,
- warunkowe przedterminowe zwolnienie.

Istota każdej z nich polega – jak wiadomo – na rezygnacji ze skazania i kary w przypadku warunkowego umorzenia postępowania, z wykonania orzeczonej kary w przypadku warunkowego skazania czy z odbycia części kary w przypadku warunkowego zwolnienia oraz na nałożeniu na sprawcę obowiązków próby i poddanie go dozorowi kuratora.

Jak z tego wynika, tego rodzaju możliwość rezygnacji z całości lub części kary występuje, po pierwsze, na etapie oddania pod sąd przed rozprawą główną. Po drugie, jest ona możliwa na etapie wyroku skazującego w przypadku warunkowego skazania. Po trzecie, na etapie wykonania kary w przypadku warunkowego zwolnienia skazanego.

Ppłk mgr Tadeusz Chruślicki – dyrektor Zakładu Karnego w Nowym Sączu.

U podstaw takiej regulacji prawnej pozostaje **idea dania szansy** sprawcy czynu zabronionego, szybszego i mniejszym kosztem dostosowania go do pełnienia w przyszłości ról społecznie oczekiwanych, przez oddziaływanie wychowawcze, prowadzące do wyparcia cech dewiantywnych (aspekt preparacyjny) i wszczepiania przez internalizację nowych, prospołecznych wartości (aspekt kreatywny w resocjalizacji).¹

Możliwości działań probacyjnych na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności

O ile warunkowe umorzenie postępowania karnego czy też warunkowe zawieszenie wykonania kary leżą w gestii sądu, więziennictwo może wywierać pewien wpływ na stosowanie istotnego środka probacyjnego, jakim jest warunkowe przedterminowe zwolnienie.

Warunkowe zwolnienie jest w istocie warunkową rezygnacją z wykonania części (reszty) orzeczonej kary pozbawienia wolności i poddaniem sprawcy procesowi resocjalizacji w warunkach kontrolowanej wolności, a więc stanowi niejako przedłużenie procesu resocjalizacji z zmiennych warunkach, mając na celu przystosowanie sprawcy do życia na wolności z pomocą kuratora sądowego (innej osoby, organizacji) oraz w związku z nałożonymi obowiązkami. Pozytywny wynik próby zmienia ową rezygnację na bezwarunkową i skutkuje uznaniem, że całą karę odbyto z chwilą warunkowego zwolnienia, a negatywny – fakultatywne lub obligatoryjne zarządzanie wykonywania reszty nie odbytej kary². Zatem warunkiem udzielenia warunkowego zwolnienia jest przewidywana, pozytywna prognoza kryminologiczna, przekonanie sądu, że po zwolnieniu skazany będzie przestrzegał porządku prawnego, głównie nie popełni kolejnego czynu. Jednym z elementów prognozy jest ocena zachowania skazanego w trakcie odbywania kary i poddania się procesowi reedukacji.

Jak stanowi współczesne prawo, celem kary pozbawienia wolności jest wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności

¹ E. Bielicki, *Z problematyki resocjalizacyjnej*, Bydgoszcz 2005, s. 120.

² Uzasadnienie rządowego projektu nowego Kodeksu karnego wykonawczego, (w) Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami. Warszawa 1997.

oraz potrzebę przestrzegania ustalonego porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu na drogę przestępstwa.

Oddziaływania na skazanych winny być nie tylko zindywidualizowane, poprzez rodzaje i typy zakładów karnych, ale również system wykonania kary. W przypadku systemu programowanego oddziaływania cechą charakterystyczną jest z jednej strony aktywna praca personelu wychowawczego zmierzająca do rekonstrukcji osobowości podopiecznego, a z drugiej równie aktywny współudział skazanego w opracowaniu i realizacji indywidualnego programu stanowiącego treść tego systemu. Podstawą i treścią systemu programowanego oddziaływania jest indywidualny program oddziaływania. W nim to określa się metody i środki najbardziej właściwe z punktu widzenia potrzeb wychowawczych skazanego. Konieczne jest więc przede wszystkim określenie tych potrzeb w drodze diagnozowania i programowania.³

W tym miejscu trzeba podkreślić, że znacząca część osadzonych, zwłaszcza recydywistów, to osoby w różnym stopniu dotknięte psychodegradacją w związku z przewlekłym nadużywaniem alkoholu. Na podstawie różnych publikacji ustalono, że wśród ogółu więźniów znajduje się co najmniej 30% uzależnionych od alkoholu, a wśród recydywistów – 80%. Nadreprezentacja uzależnionych od alkoholu i innych środków psychoaktywnych w jednostkach penitencjarnych jest zjawiskiem stwierdzonym w Polsce od dziesiątków lat.⁴ Dlatego też problematyka alkoholowa stanowi podstawę konstruowania większości indywidualnych programów oddziaływań wychowawczych. W miarę możliwości skazani uzależnieni od alkoholu są kierowani do oddziałów terapeutycznych w celu podjęcia terapii odwykowej. Jednakże baza leczenia odwykowego w zakładach karnych jest zdecydowania zbyt skromna w stosunku do potrzeb. W 23 oddziałach terapeutycznych jest 780 miejsc, a podstawowy program terapeutyczny trwa 3 miesiące. Tak więc terapią odwykową można objąć tylko 3120, co stanowi ok. 13% wszystkich uzależnionych skazanych (przyjmując 30% wskaźnik uzależnienia całej populacji więźniów). Warto zwrócić uwagę na szczególną kategorię skazanych, jaką są sprawcy czynów określonych w art. 207 kk, czyli znęcający się psychicznie i fizycznie nad osobami najbliższymi. Brak jest

³ M. Bramska, A. Kurek, D. Schmidt, *System programowanego oddziaływania w warunkach zakładu karnego zamkniętego*, (w:) Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa. Część IV (Biuletyn RPO Nr 42), Warszawa 2000, s. 84-85.

⁴ M. Kopciuch, A. Polewka, *Zaburzenia psychiczne i somatyczne osób, które dokonały samobójstwa w zakładach penitencjarnych w Polsce w latach 1995-1997*, ARCH. MED. SĄD. KRYM., 2006, LVI, s. 87.

szczegółowych badań na ten temat, ale z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że ci sprawcy mają poważny problem alkoholowy. Stanowią oni blisko 6% wszystkich skazanych, a z doświadczenia wynika, że skazywani są na kary pozbawienia wolności poniżej 3 lat. Jeżeli uwzględni się fakt, że czas oczekiwania na przyjęcie do oddziału terapeutycznego wynosi 1,5 do 2 lat, to cały proces resocjalizacji stoi pod wielkim znakiem zapytania. Nieodbycie terapii praktycznie uniemożliwia przygotowanie skazanego do funkcjonowania w warunkach wolności dozorowanej, a tym samym zastosowania wobec niego środka probacyjnego w postaci warunkowego przedterminowego zwolnienia. Zasygnalizowany powyżej problem jest jednym z wielu, jaki utrudnia czy wręcz uniemożliwia prowadzenie prawidłowej polityki penitencjarnej. Nie wspomniano o coraz poważniejszym problemie skazanych uzależnionych od środków odurzających i konieczności poddawania ich specyficznym formom terapii.

Problemy praktyki

Praktyczne problemy, z jakimi boryka się kadra penitencjarna najlepiej omówić na podstawie konkretnej jednostki penitencjarnej. Taką jednostką jest Zakład Karny w Nowym Sączu przeznaczony dla recydywistów penitencjarnych z oddziałem dla tymczasowo aresztowanych.

Przeludnienie

Jak wszystkie więzienia w kraju także Zakład Karny w Nowym Sączu boryka się przede wszystkim z przeludnieniem. W okresie od początku stycznia do końca grudnia 2007 r. w jednostce przebywało 502 osadzonych, co przy pojemności jednostki penitencjarnej 390 osób dało średnie zaludnienie w wysokości 129%. Trudno w takim stanie rzeczy o prowadzenie sensownych oddziaływań wychowawczych.

Kadra penitencjarna

Kadra wychowawców pracujących bezpośrednio ze osadzonymi w oddziałach mieszkalnych liczy tylko 8 osób. Przy pięciuset osadzonych, jak łatwo obliczyć, na jednego wychowawcę wypada średnio ponad 60 więźniów. Wymusza to z braków czasowych znaczne ograniczenie pracy wycho-

wawczej na rzecz czynności administracyjnych. W przypadku jednego zatrudnionego psychologa sytuacja wygląda wręcz tragicznie. Większość czasu musi poświęcać na łagodzenie trudności adaptacyjnych, szczególnie tymczasowo aresztowanych. Tak więc na realizację zadań dotyczących, m.in. konsultacji pod kątem uzależnienia od alkoholu względem skazanych pozostaje bardzo niewiele czasu. Oprócz tego psycholog przyjął łącznie 770 osadzonych zgłaszających się w poszczególnych oddziałach mieszkalnych. Mimo to w 2007 r. zrealizowano ponad 40 zgłoszeń do oddziałów terapeutycznych skazanych, u których lekarz stwierdził uzależnienie od alkoholu.

Stosowanie środków probacyjnych – warunkowe zwolnienie

Mimo wielu piętrzących się trudności w bieżącej pracy penitencjarnej w Zakładzie Karnym w Nowym Sączu w 2007 r. rozpatrzono 105 wniosków dotyczących warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w tutejszym zakładzie karnym. Pozytywnie rozstrzygnięto 28 wniosków, z czego aż 25 przypadków, czyli niemal 90% stanowiły wnioski z urzędu złożone przez dyrektora zakładu karnego, 1 przez kuratora zawodowego, a tylko 2 przez skazanych niemających poparcia administracji jednostki – sąd uzasadnił zwolnienia m.in. bliskim terminem końca kary. Postanowienia o odmowie warunkowego przedterminowego zwolnienia sąd penitencjarny wydał w 77 przypadkach, zawsze stanowisko sądu było zgodne z opinią dyrektora zakładu karnego dotyczącą skazanego, który wniosku nie popierał. Przedstawione powyżej proporcje, biorąc pod uwagę typ i rodzaj Zakładu Karnego w Nowym Sączu, wydają się jak najbardziej prawidłowe i świadczą o precyzyjnie określonej polityce w zakresie prowadzonych oddziaływań penitencjarnych. Zadaniem podstawowym do realizacji na kolejne lata staje się utrzymanie na dotychczasowym poziomie sposobu współpracy z właściwym terenowo sądem penitencjarnym.

Wnioski i postulaty

Więzienia, ze swej natury, jako instytucje izolacyjne, zwłaszcza wobec nasilających się obecnie problemów z ich przełudnieniem, brakiem zatrudnienia dla osadzonych, brakiem odpowiedniej bazy do zajęć kulturalno-

-oświatowych i sportowych, bezczynności więźniów oraz brakiem alternatywnych sensownych sposobów spędzania wolnego czasu itp., nie mogą nikogo poprawić i wychować do życia na wolności. Dlatego należałoby:

1. W sposób radykalny zmniejszyć liczbę skazanych i wyeliminować prze-ludnienie.
2. Zdecydowanie zwiększyć liczbę kadry penitencjarnej – wychowawczej i specjalistycznej.
3. Zwiększyć nakłady finansowe na więziennictwo.
4. Rozbudować bazę terapeutyczną w celu objęcia profesjonalnymi od-działywaniami jak największej grupy skazanych.

Sesja III
Charakterystyka
systemów probacyjnych
w wybranych krajach
Unii Europejskiej

Przewodniczący obrad:
senator Stanisław Piotrowicz
przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności
Marian Cichosz
sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Leo Tigges

Szanowni Państwo! Szanowny Panie Ministrze! Szanowni Przedstawiciele Senatu! Szanowni Goście i Drodzy Koledzy!

Jest dla mnie wielką przyjemnością jako dla sekretarza generalnego CEP, Europejskiej Organizacji do spraw Probacji, mieć możliwość wystąpienia na tej konferencji. Żałuję jedynie, że nie mówię po polsku. W związku z tym straciłem wiele cennych wątków z dyskusji. W każdym razie poinformowano mnie o ogólnej tematyce i tonie debaty, cieszę się bardzo, że tak ożywiona dyskusja odbywa się na tak ważne tematy.

Chciałbym powiedzieć parę słów na temat naszej organizacji, następnie poinformować państwa o obecnym stanie probacji w Europie i w trzecim punkcie chciałbym zająć się ważnymi nadchodzącymi decyzjami ramowymi, jeśli chodzi o sankcje i środki alternatywne, które zostaną ujęte w formie rozporządzeń w 2011 r. Mam nadzieję, że będę mógł odpowiedzieć na państwa pytania, jeśli takie będą. Skróciłem swoje wystąpienie, abyśmy mogli ewentualnie podyskutować na ten temat.

Mówię do państwa jako sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji. Jest to organizacja bardzo aktywna, w tej chwili mamy za sobą już 29 lat działalności, mamy około pięćdziesięciu członków z całej Europy, głównie organizacji probacji publicznej, ale są to również fundacje, stowarzyszenia mające jako cel świadczenie usług probacyjnych. Rozszerzamy nasze działania na uniwersytety, wciągamy uniwersytety do tego, ponieważ prowadzimy badania na temat wyników probacji i te badania są bardzo ważne. Na naszych konferencjach organizowanych corocznie za-

Leo Tigges – sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (Conférence Permanente Européenne de la Probation).

wsze mamy bardzo dużą różnorodność słuchaczy, od północy do południa, od wschodu do zachodu. Taka jest rozpiętość. Mamy również pracowników naukowych, kuratorów, specjalistów zajmujących się polityką probacyjną, kierowników więzień i zakładów penitencjarnych, mamy również adwokatów, sędziów i przedstawicieli ministerstw.

Ta różnorodność krajów i również uczestników odzwierciedla różnorodność naszej organizacji, co nas cieszy, ale mogą państwo zapytać, co nas łączy, co jest dla nas wspólne. Dlatego też sformułowaliśmy pewną wizję dla Europy, która obejmuje trzy kwestie. Po pierwsze, wychodzimy z założenia, że przestępczość występuje w społecznościach i w społecznościach problemy jej dotyczące muszą być rozwiązywane. Druga sprawa to prawa człowieka i po trzecie, wydawanie efektywnych wyroków. Praca nad chowaniem członków społeczeństwa i jednocześnie przedstawianie opcji, które są ostre, ale logiczne, uczciwe, oparte na dobrych zasadach i dobrych dowodach. Taka wizja to zasadniczy, pierwszy krok. Dlatego należy ją realizować wszędzie, w miastach, miasteczkach i w społecznościach. CEP wierzy w swoich ludzi, w realizatorów polityki probacyjnej, badaczy i praktyków, którzy urzeczywistniają tę wizję. Każdy kraj musi taką wizję przełożyć na swoje własne warunki i starać się dostosowywać do własnego społeczeństwa.

W jaki sposób nasza organizacja może pomóc? Pomagamy przede wszystkim poprzez program działalności, przez organizowanie konferencji, warsztatów, seminariów. Podam państwu parę przykładów naszych ostatnich seminariów. Mieliśmy w marcu tego roku seminarium o tym, jakie są efektywne środki w probacji, co działa. Mieliśmy konferencję w Szwajcarii. Przesiedlanie sprawców przestępstw w Glasgow, w kwietniu, byliśmy w Lipsku, gdzie dyskutowaliśmy na temat prewencji i probacji, w Holandii mówiliśmy o przestępcach zagranicznych w europejskich więzieniach. W przyszłym roku w maju będziemy mieli szóstą konferencję na temat elektronicznego monitoringu. Ostatnim razem spotkałem tam również kolegów z Polski. W przyszłym roku będziemy mieli również konferencję na temat możliwości finansowania działań probacyjnych i jednocześnie na temat implementacji decyzji ramowych.

Drugą sprawą jest wymiana idei, wymiana koncepcji poprzez biuletyny, raporty, sprawozdania, strony internetowe. Mamy bardzo nowoczesną stronę internetową. Będzie nowe wydanie książki na temat probacji w Europie, która wyjdzie w listopadzie tego roku. Będę mówił o interesujących tendencjach, które są omawiane w tej książce. Bardzo ważną sprawą jest, że my dostarczamy ekspertów do krajów Unii Europejskiej, do Rady Europy,

specjalistów od spraw probacyjnych, i bardzo ściśle współpracujemy z Komisją Europejską i z Radą Europy. Nasza organizacja istnieje głównie po to, żeby pomagać, żebyśmy wymieniali między sobą doświadczenia, uczyli się od siebie. Często słyszę na konferencjach, jak ważne jest zapoznajowanie się z doświadczeniami innych, ponieważ wtedy możemy uniknąć wpadania w pułapki, w które inni wpadli. Uczymy się na błędach.

Utworzyliśmy radę CEP, określiliśmy nasz cel i naszą misję i to odczytam: „CEP promuje wszech europejską współpracę w zakresie rozwoju i realizacji sankcji i środków alternatywnych. Jesteśmy zobowiązani do realizacji tych celów, zwiększenia ochrony społeczeństwa i społeczności i zwiększenia zaangażowania społeczności w zmniejszaniu przestępczości we wszystkich krajach Europy opierając się na prawach człowieka poprzez odpowiednio ukierunkowaną na ten cel politykę, najlepszą praktykę i najlepsze wykorzystanie środków publicznych”.

Przejdę teraz do drugiej części mojego wystąpienia, żeby powiedzieć, jak działa w tej chwili probacja w Europie. Jak to się rozwija, jakie są podobieństwa i różnice w różnych krajach. Wykorzystam do tego celu nowe wydanie tej książki, o której wspomniałem „Probacja w Europie”, w której 32 kraje opisują swoje systemy probacyjne. Jest bardzo ważne, daje wiele cennych obserwacji, kiedy możemy porównać zmiany, jakie zaszły i jakie zostały przedstawione w ostatnim wydaniu tej książki.

Przedstawię to w jedenastu punktach. Probacja w tej chwili odgrywa aktywną rolę w większej liczbie krajów niż przedtem, w coraz większej liczbie krajów probacja jest dobrze zorganizowana i zajmuje się wieloma sprawami. Druga rzecz, pomiędzy działalnością różnych służb probacyjnych obserwujemy coraz więcej podobieństw. Mogą być tu wyodrębnione cztery główne zadania. Pierwsze, dostarczenie władzom sądowym innych wysokiej jakości informacji przed wyrokiem, sprawozdania doradcze. Dajemy również oceny, by pomóc władzom sądowym w wydawaniu wyroków i w innych decyzjach. Egzekwowanie sankcji i nadzór nad przestępcami. Opracowanie, organizacja i nadzór sankcji środków alternatywnych i zapewnienie, że są efektywnie realizowane. I czwarte zadanie, zapewnienie praktycznej finansowej, socjalnej i psychologicznej pomocy, opieki i pracy socjalnej nad przestępcami w czasie ich kontaktów z systemem karnym. Dotyczy to całego systemu mediacji, kontaktów z przestępcą.

Trzecia uwaga. W wielu krajach działania służb probacyjnych są częścią ogólnej polityki oceny ryzyka i ochrony społeczeństwa. Doprowadziło to do nowego rodzaju opracowywanych obecnie sprawozdań, koncentrujących się głównie na ryzykach recydywy i na podstawie techniki oceny ry-

zyka. Wiem, że w Polsce ocena ryzyka nie jest praktykowana na co dzień ani też służby probacyjne nie są zaangażowane w doradzanie sądom, w jakich sprawach sprawozdania czy raporty probacyjne mogą być pożyteczne i efektywne. W Polsce jeszcze to nie odgrywa takiej roli, a my uważamy to za bardzo ważną sprawę, ponieważ zawsze odczuwamy brak środków, brak zasobów i zawsze odczuwamy potrzebę większej liczby kuratorów. Służby probacyjne mogą odegrać ważną rolę jako służby doradcze dla prokuratury i dla sądów. W takich sprawach sprawozdania służb probacyjnych mogą być bardzo pożyteczne.

Czwarta sprawa. Szczególnie wyroki w zawieszeniu, zawieszenie oskarżenia, prace społeczne i mediacja wydają się być coraz bardziej stosowane w praktyce. Kraje europejskie przesuwają się w kierunku systemu sprawiedliwości naprawczej, ukierunkowanie na sprawy społeczności i również na rolę społeczności w egzekwowaniu wyroku sądowego, które zapobiegałoby całkowitemu wykluczeniu sprawcy ze społeczeństwa. Ten nacisk na inkluzję sprawcy, a nie jego ekskluzję ze społeczeństwa zakłada zaangażowanie społeczności, a szczególnie społeczności lokalnych. Głównie właśnie wprowadzenie tej nowej kategorii sankcji, która zwiększyła społeczny profil probacji i jednocześnie stworzyła z probacji ważnego gracza na forum sprawiedliwości i orzecznictwa karnego.

W wielu krajach wprowadzono formalne lub mniej formalne sposoby dla zmniejszenia nacisku na przeładowane więzienia i obciążone sądy, żeby jednocześnie unikać stałej stygmatyzacji przestępców. Próby minimalizacji szkodliwych efektów wyroków sądowych i zmniejszenia rzeczywistego czasu spędzanego w więzieniu doprowadziły do szerokiego wachlarza środków i alternatywnych metod często stosowanych przez służby probacyjne. Dałbym tu dwa przykłady. W Holandii mamy dobrze działający system programów probacyjnych. Sześć miesięcy przed zakończeniem wyroku sądowego sprawca będzie w więzieniu, ale będzie poza celą, będzie na zewnątrz i jest tam zobowiązany do pracy. Bardzo często będzie poddany nadzorowi elektronicznemu. Jest to nadzorowane przez służby probacyjne. Kolejną formą, stosowaną również w innych krajach, jest warunkowe zwolnienie po dwóch trzecich wyroku pod nadzorem służb probacyjnych, czyli pod nadzorem kuratora.

W większości krajów elektroniczny monitoring został wprowadzony jako sankcja albo jako warunek dołączony do warunkowego zwolnienia, ale nie zawsze jest to realizowane przez służby probacyjne. Mamy różnorodne praktyki stosowane w różnych krajach. Siódma tendencja – większość deklaracji misji odzwierciedla tradycyjny etos probacji, żeby chronić społec-

czeństwo poprzez efektywne egzekwowanie środków alternatywnych i sankcji. Te dwie koncepcje – ochrona obywateli i praca metodami rehabilitacji i resocjalizacji – stanowią w tej chwili jądro działalności probacyjnej w Europie.

Następne zadania. Opieka i pomoc przestępcom są w dalszym ciągu najważniejszą częścią służb probacyjnych. Zadania te mogą być uznawane jako czynnik wiążący całą pracę probacyjną i obejmują cały szereg problemów. Interwencje służb probacyjnych są dostosowane do charakteru problemu, specjalną wagę przykładamy do przestępstw powodowanych nadużyciem narkotyków, przestępstw seksualnych, przestępstw brutalnych i do rodzaju przestępców – czy są to osoby z zaburzeniami osobowości, narkomani, mniejszości etniczne. Wskazówki, wsparcie i pomoc mogą być udzielone we wszystkich przypadkach postępowania karnego. W większości europejskich krajów mamy całkiem dobrze rozwinięte systemy probacyjne, chociaż obecny stan tych systemów różni się ze względu na różne poziomy skuteczności i wsparcia społecznego, które jest potrzebne dla utrzymania najwyższego poziomu służb probacyjnych.

W innych krajach, szczególnie w tych, gdzie probacja została wprowadzona ostatnio, są bardziej ograniczone środki, niektóre mogą realizować tylko podstawowe zadania probacyjne, takie jak na przykład nadzór nad skazanymi przestępcami. Muszę wskazać, że struktura polskiej służby probacyjnej jest inna niż w innych europejskich krajach. W większości krajów służby probacyjne są bezpośrednio związane z Ministerstwem Sprawiedliwości i ponoszą odpowiedzialność bezpośrednio przed departamentem probacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości. Także kierownik szczebla regionalnego jest bezpośrednio odpowiedzialny przed departamentem probacji Ministerstwa Sprawiedliwości, a nie jest odpowiedzialny przed sądami, jak, zdaje się, wygląda to w obecnym polskim systemie.

Dziesiąty trend. Powiem o rosnącej tendencji do uzgadniania i podobieństw, jeśli chodzi o sprawy misji, zadań i organizacji w różnych krajach europejskich, to jednak pozostają bardzo duże różnice, jeśli chodzi o przestępstwa i sprawców. Większość usług służb probacyjnych, tak jak w Polsce, zajmuje się jedynie mniej poważnymi i niebrutalnymi przestępstwami i przestępcami popełniającymi przestępstwo po raz pierwszy, ale inni, na przykład w Holandii, w Anglii, w dalszym ciągu stale tworzą coraz większe zagrożenie.

Punkt jedenasty. Wszędzie brak badań i publikacji na temat efektywności probacji. Jesteśmy w bardzo interesującym czasie dla służb probacyjnych, ponieważ w tej chwili w Europie zwraca się na probację dużo

pozytywnej uwagi. Dam przykłady. Rada Europy podejmuje w tej chwili badanie dotyczące probacji, które zaowocuje rekomendacjami, zaleceniami lub wytycznymi dla rządów, jeśli chodzi o minimalne wymagania dla systemów probacyjnych i ich działalności. To spowoduje większą harmonizację systemów probacyjnych, a także ich procedur. Spodziewamy się finalizacji tych zaleceń w 2009 r.

Drugi przykład. W tej chwili Unia Europejska finalizuje ramy dla transferu środków alternatywnych i sankcji probacyjnych przez całą Europę. Trzeci przykład. Rada Europy i Unia Europejska uznają wagę opracowania podstawowego zestawu statystyki probacyjnej z definicjami, danymi i jednocześnie z opracowanym systemem zbierania danych. Rada Europy przedstawi instrumenty States II, w wyniku czego zostaną one dostosowane i ulepszone, a jednocześnie bardziej dokładne badanie finansowane przez CEP i finansowane z Unii Europejskiej zostanie podjęte dla ustalenia, w jaki sposób różne systemy probacyjne mogą być porównywalne, jeśli chodzi o ich działalność.

Unia Europejska jest zainteresowana przydzieleniem większej ilości środków na badania i projekty badawcze dotyczące najlepszych praktyk, jeśli chodzi o probację europejską. Nasza organizacja utrzymuje bliskie kontakty z instytucjami Unii Europejskiej w celu ustalenia priorytetów w zakresie programów finansujących prowadzonych przez Unię Europejską zgodnie z priorytetami wyrażanymi przez członków naszej organizacji CEP. Te cztery przykłady podkreślają coraz większą wagę działalności probacyjnej w dalszym zmniejszaniu liczby i długości wyroków więzienia i jednocześnie zmniejszenia kosztów pobytu w więzieniu. Jestem przekonany, że ten proces może być wzmocniony, jeśli służby probacyjne w całej Europie zechcą ze sobą bliżej współpracować i zharmonizować swoje struktury, zadania i praktykę.

Trzecim tematem mojego wystąpienia jest to, o czym będę mówił obecnie. Już wspomniałem o ramowej decyzji europejskiej na temat sankcji i środków alternatywnych. Unia Europejska jako swój cel ma swobodę przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Realizacja tego wspólnego celu spowodowała silną pozycję Unii Europejskiej w konkurencji światowej i spowodowała również wzrost bogactwa krajów członkowskich. Wiemy oczywiście w tej chwili o kryzysie finansowym, który również trapi Europę i czekają nas nieco trudniejsze czasy, ale ciemną stroną tego obrazu jest to, że przestępczość wzrosła i stała się zjawiskiem transgranicznym. Wszystkie kraje członkowskie mają w tej chwili bardzo dużo więźniów pochodzących z zagranicy, głównie z innych krajów europejskich, co stwarza problemy dla

systemu więziennictwa, jeśli chodzi o zarządzanie i jednocześnie o sposób traktowania więźniów z zagranicy, ale przede wszystkim w związku ze sprawami związanymi ze zwolnieniem i resocjalizacją takich więźniów. W tym zakresie nie zrobiono nic. Jeśli chodzi o więźniów zagranicznych, wymaga to uzgodnionych działań.

W związku z tym Unia Europejska przyjęła decyzję ramową na temat transferu skazanych osób pomiędzy krajami członkowskimi. Powinna być ona być wdrożona do 2011 r. Częścią tego rozporządzenia jest możliwość transferu alternatywnych sankcji i środków probacyjnych pomiędzy krajami członkowskimi. Na przykład pozwoliłoby to na transfer sankcji wspólnotowej, jak kara pracy, do kraju pochodzenia przestępcy. Z kolei dało to większą szansę na to, że sprawca, przestępca zagraniczny nie będzie skazany na karę pozbawienia wolności, karę zamknięcia, do której najczęściej uciekają się w tej chwili sądy. Teraz bardzo często sprawca ma możliwość powrotu do swojego kraju pochodzenia. Przygotowanie takiej decyzji ramowej oraz sankcji i środków to był bardzo trudny proces, ponieważ krajowe definicje i procedury dla stosowania sankcji alternatywnych różnią się znacznie bardziej w różnych krajach niż te same, jeśli chodzi o wyroki więzienia.

Wygląda na to, że pod prezydencją francuską ta decyzja ramowa zostanie przyjęta, co jednocześnie będzie wyzwaniem, ale też i szansą, szczególnie dla służb probacyjnych. Wyzwanie to będzie spowodowanie efektywności transnarodowego nadzoru. Dlatego tak ważne są programy, oceny, które zajmują się czynnikami kryminogenicznymi i społecznymi, ważna jest możliwość identyfikacji tych czynników i zapewnienie, że sprawcy zostaną postawieni przed sądem, jeśli nie poddadzą się tym wymogom.

W wielu przypadkach transfer oznacza zamianę jednej celi na inną, ale dla probacji transfer do innej jurysdykcji obejmuje przygotowanie warunków zamieszkania, szkolenia, związków rodzinnych i osobistych, w wyniku czego jest to znacznie większe wyzwanie niż po prostu wymiana więźniów. Ale daje to bardziej trwałe efekty, ponieważ doprowadza do zmian w postawach i w zachowaniu, zmniejsza możliwości recydywy i powoduje zmniejszenie liczby potencjalnych ofiar. Po raz pierwszy w tej chwili prawo Unii Europejskiej jest rozszerzone, prawo Unii Europejskiej, nie Rady Europy, i w tej chwili obejmuje ono probację po raz pierwszy. Będzie miało to zastosowanie do wszystkich krajów europejskich. Oczywiście sędziowie i politycy będą obserwować dokładnie, w jaki sposób zareagujemy. Jeśli będzie duży poziom niepowodzenia lub też jeśli powstanie wrażenie, że probacja nie jest traktowana poważnie, to wówczas decyzja ramowa stanie się znowu martwą literą, tak jak konwencja Rady Europy z 1964 r. Byłoby to wielką

szkodą. Jeśli natomiast wszystko będzie działać dobrze i taka będzie opinia, wówczas możemy pokazać, że potrafimy osiągnąć dobre wyniki i możemy uczynić z probacji bardzo interesującą opcję dla całej Europy.

Dałem państwu przegląd tego, czym zajmuje się nasza organizacja, jakie są główne zmiany w systemach probacji w Europie i jakie są najbliższe rozporządzenia, które obejmą po raz pierwszy sprawy probacyjne. Mam nadzieję, że będzie to z pożytkiem dla państwa, ponieważ teraz rozważacie w którym kierunku iść i w jakim kierunku rozwijać wasze służby probacyjne. Jeśli chcecie, nasza organizacja w każdej chwili gotowa jest usiąść z wami i z waszymi przedstawicielami, aby przedyskutować obecną sytuację i pomóc wam w dostosowaniu waszych własnych wyborów tak, abyście osiągnęli najlepsze wyniki w zmniejszeniu liczby więźniów i jednocześnie w wypracowaniu alternatywnych środków, co przygotowałoby wasze służby do wyzwań, przed którymi stoi Europa.

Jestem świadomy, że prawdziwa, najcięższa praca wykonywana jest codziennie właśnie tam, dlatego też działalność naszej organizacji zmierza do włączenia się do tego entuzjazmu, wytrwałości i satysfakcji z pracy tych wszystkich, którzy realizują ważne zadania probacyjne. To jest właśnie przypadek Polski, ale też innych krajów Europy. To tworzy stałą inspirację dla was, dla mnie jako sekretarza generalnego i dla mojej organizacji. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu sekretarzowi generalnemu za przedstawienie doświadczeń europejskich w zakresie stosowania probacji. Myślę, że jest teraz okazja, by zadać kilka pytań lub ustosunkować się do wypowiedzi na temat systemu probacji w Polsce.

Bardzo proszę.

Dr Elżbieta Dobiejewska

Prezes Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami

Jestem prezesem Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami, mediatorem sądowym, członkiem społecznej rady do spraw ADR przy ministrze sprawiedliwości.

Bardzo dziękuję za zaproszenie, uczestniczę po raz trzeci w konferencji poświęconej temu tematowi i po raz trzeci, o czym mówię z przykrością, będę mówiła o tej samej sprawie. Naszemu gościowi zagranicznemu ogromnie dziękuję, bo po raz pierwszy z jego ust dziś padło słowo dotyczące praw człowieka. Otóż chciałabym powiedzieć, że do jednych z probacyjnych metod, o czym pan sędzia Hejduk był uprzejmy wspomnieć, należy sprawiedliwość naprawcza. Główną jej instytucją jest mediacja i to na każdym etapie postępowania. Nasze przepisy prawne umożliwiają stosowanie tej mediacji i w okresie przygotowawczym od 2003 r., a od 1998 r. umożliwiały stosowanie przed rozpoczęciem rozprawy głównej.

Niestety, w Kodeksie karnym wykonawczym jest pewien dziwolak. Mieści się on w art. 162 §1. Pada tam słowo mediacja. Jest parę osób na sali, które wiedzą, dlaczego nie umiemy tego artykułu właściwie odczytać, bo w Kodeksie karnym wykonawczym w 1997 r., kiedy to instytucję mediacji dzięki komisji senackiej, dzięki senatorom Komisji Praw Człowieka i Praworządności udało się wprowadzić do Kodeksu, w art. 9 kkw była również mediacja. Wtedy ten artykuł skreślono, przypuszczam, że nie zauważono, że w art. 126 §1 określenie mediacja zostało, z którym nie wiadomo, co robić – czy jest to mediacja przed wyrokiem, czy jest to mediacja w trakcie. W związku z powyższym jest to paragraf martwy.

Pan profesor Szymanowski na III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka (1998 r.), gdzie z moją nieżyjącą przyjaciółką przedstawiłyśmy artykuł o możliwości stosowania mediacji w Polsce, również mediacji po wyroku, powiedział mi, żeby się nie niepokoiła, ponieważ nie jest to zakazane, to będzie dozwolone. Do dnia dzisiejszego, łącznie z tym gremium, które nazywa się społeczną radą do spraw ADR, opracowujemy z roku na rok wspólnie z penitencjarystami projekty pilotażowe dotyczące mediacji po wyroku skazującym na karę bezwzględnego pozbawienia wolności bądź na karę, jak to tutaj mówiono, w zawieszeniu. Jest to idealna sprawa, która umożliwi realizowanie praw człowieka, bo strony tej mediacji, sprawca i pokrzywdzony, są podmiotami. W ubiegłym roku wydawało nam się, że już się ten pilotażowy projekt uda wprowadzić, ale nieba są nieżyciwe, dlatego że jak otwierają nam się drzwi w Ministerstwie Sprawiedliwości, to zamykają się drzwi u więźniaków. I tak było tym razem. Jest tu pani wiceminister, która była otwarta i powiedziała, że nasz projekt trzeba tylko przekazać do konsultacji do więźniaków. Trwało to bardzo długo, były uwagi słuszne i uwagi niesłuszne, ale znowu sprawa spaliła na panewce.

Jeśli państwo pozwolą, cofnę się do poprzednich naszych sesji. Mianowicie do tego, co powiedział pan profesor Siemaszko, że liczba przestępstw

nieletnich wzrasta i stają się one coraz bardziej groźne. Należy zadać sobie pytanie, dlaczego, jeśli od 2001 r. w art. 3a upn (ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich) sędziowie mogą posyłać sprawę do mediacji, tak mało tych spraw jest posyłanych. Prezesi sądów okręgowych mają listy mediatorów do prowadzenia spraw nieletnich, mediatorów merytorycznie przygotowanych, bo jest to niezwykle porządne rozporządzenie ministra dotyczące spraw nieletnich. W 2007 r. było 327 przypadków w całej Polsce, a ugód ponad 80%. Proszę zważyć skuteczność, kiedy młody człowiek musi stanąć twarzą w twarz z osobą, którą skrzywdził, kiedy musi nauczyć się powiedzieć, dlaczego to zrobił, musi nauczyć się przeprosić i ewentualnie, jeśli jest to możliwe, zadośćuczynić, on, a nie rodzice, którzy za niego zapłacą. 327 przypadków w całej Polsce. Podobnie od dwóch lat, niestety, nie wzrasta liczba spraw kierowanych do mediacji w sprawach dorosłych.

Proszę wierzyć, że istnieje już spora liczba rzetelnie przygotowanych mediatorów, są podyplomowe dwusemestralne studia na Uniwersytecie Warszawskim, w Wyższej Szkole Psychologii Społecznej, są gremia organizacji pozarządowych, Polskie Centrum Mediacji, Dolnośląski Ośrodek Mediacji, Towarzystwo Mediatorów Rodzinnych, Krajowe Towarzystwo Mediatorów, które szkolą mediatorów. Pytamy więc, dlaczego mając takie możliwości, państwo tak bardzo boicie się słowa mediacja w tej probacji. Może dlatego, że jest to zmiana filozofii karania, a łatwiej zmienić przepis, trudniej zaś zmienić filozofię. Dlatego ośmieliłam się tyle czasu państwu zająć tą kwestią. Ucieszyłam się słysząc od naszego zagranicznego gościa o mediacjach transgranicznych. Istnieje już w Polsce projekt polsko-niemiecki wzorowany na projekcie niemiecko-francuskim, niemiecko-amerykańskim i niemiecko-angielskim dotyczącym konwencji haskiej i cywilnej odpowiedzialności za uprowadzenie dziecka poza granice jego stałego miejsca zamieszkania.

Pan sędzia powiedział mi, że to wiąże się również z Kodeksem karnym i gdzieś sobie tutaj, zdaje się, artykuł 211 zapisałam, jeśli więc będą takie sprawy, proszę pamiętać, istnieje deklaracja wrocławska opracowana przez Niemców i Polaków i na tej podstawie wiemy, jak mediować. Mielśmy już trzy seminaria, przygotowujemy się do czwartego seminarium transgranicznego. Chcę też państwu powiedzieć, że w maju tego roku Rada Europy opracowała do końca dyrektywy, w jaki sposób państwa Unii Europejskiej mają postępować w przypadku mediacji transgranicznych dotyczących prawa cywilnego, w tym prawa rodzinnego. Do 2011 r. pierwsza informacja, a do końca 2016 r. – końcowa informacja z państw, które w tym uczestniczyły. Wszystkie europejskie państwa, poza Danią, podpisały tę dyrekty-

wę. Trzeba będzie zdać sprawozdanie. Zaczęliśmy wcześniej, obyśmy ze względów na opór materii nie byli ostatni. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo pani doktor za interesującą wypowiedź.

Chciałbym jednak zaapelować do państwa, żebyśmy wykorzystali obecność naszego gościa, a w szczególności, żebyśmy zadali pytania, bo niewątpliwie jego wystąpienie takie pytania zrodziło.

Dr Elżbieta Dobiejewska
Prezes Wrocławskiego Towarzystwa Opieki nad Więźniami

Chciałabym zadać pytanie, czy organizacja, którą reprezentuje nasz gość, jest organizacją stricte pozarządową, czy należy do jakiejś struktury wykonania czy orzekania kary? Jeśli jest to organizacja pozarządowa, to proszę jeszcze coś o niej powiedzieć.

Leo Tigges
Sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (CEP)

Jest to organizacja pozarządowa, ale większość członków są to ministerstwa sprawiedliwości krajów europejskich.

Prof. dr hab. Zofia Świda
Kierownik Katedry Postępowania Karnego
na Uniwersytecie Wrocławskim
Sędzia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

Chciałam się w paru słowach odnieść do trzech zagadnień. Po pierwsze, pan profesor Szymanowski mówił o tym, o czym zresztą było mówione, jak pamiętam, też w 2003 r. podczas naszej konferencji, że w krajach zachodnich to głównie grzywna, a u nas warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności. Wynika to bardzo prosto z przepisu art. 58 §2 Ko-

deksu karnego, który ciągle obowiązuje – może to się zmienić, jak będzie bogatsze społeczeństwo – i stanowi zakaz orzekania grzywny, kiedy kondycja majątkowa człowieka, którego chce się skazać, uzasadnia przypuszczenie, że on nie uiszczy grzywny albo nie będzie jej można ściągnąć. I to jest zakaz obligatoryjny, więc sąd nie może orzec grzywny, musi orzec warunkowe zawieszenie.

Jeszcze parę słów powiem o warunkowym umorzeniu postępowania. Była tu mowa o jego wykonaniu, ale chcę zwrócić uwagę na to, że jest to instytucja absolutnie u nas niedoceniona. Wynika to zresztą z tego, co zrobiono z tym w środkach masowego przekazu, kiedy społeczeństwo właściwie to warunkowe umorzenie traktuje jak umorzenie, a między warunkowym umorzeniem a umorzeniem jest większa różnica niż między warunkowym umorzeniem a skazaniem. Dlatego nie widzę w tym nic złego na przykład, o czym dzisiaj była mowa, że to wykonanie pracy przez kuratorów, to znaczy dozór, nie różni się, bo przecież człowiek, wobec którego umarza się warunkowo postępowanie, jest człowiekiem winnym, jest wobec niego stwierdzona wina. To trzeba bardzo podkreślać, dlatego że był w 2000 r. wyrok Trybunału Konstytucyjnego – dzisiaj jest już nieaktualny – wydany po to, żeby uzasadnić, że to można stwierdzić postanowieniem, bo orzekamy warunkowe umorzenie zawsze wyrokiem i to też na posiedzeniu. Dlatego trzeba było tak zrobić, ponieważ nasza Konstytucja mówi, że winę można stwierdzić tylko wyrokiem, a warunkowe umorzenie stwierdza winę.

Ponieważ ten wyrok trybunału twierdził, że warunkowe umorzenie nie obala domniemania niewinności, to o tyle jest zupełnie bez sensu takie stwierdzenie, że właśnie przy warunkowym umorzeniu postępowania jest obligatoryjne orzeczenie naprawienia szkody. Czyli gdybyśmy uznali, że jest nadal domniemanie niewinności, które nie zostało obalone, to oznaczałoby, że człowiek niewinny naprawia obligatoryjnie szkodę. Warunkowe umorzenie daje mnóstwo możliwości, oczywiście tylko przy przestępstwach drobnych, bo zagrożonych karą do trzech lat, i wtedy, kiedy człowiek był niekarany za przestępstwo umyślne, więc to obejmuje tylko mały okres. Moim zdaniem to wspinały środek właśnie dla tej sytuacji. Tu jest też pole do mediacji, przy czym muszę też na marginesie powiedzieć, że mediacja jest wspinała, tylko musimy pamiętać, że ona nie musi być, ona jedynie może być, musimy pamiętać, że muszą być dwie strony, że do mediacji trzeba oskarżanego i pokrzywdzonego, którzy chcą tej mediacji. Nie ma żadnej siły, żeby narzucić mediację. Można ją propagować, ale narzucić się nie da. Można apelować do organów, żeby robiły mediacje, ale przecież jeżeli zainteresowani nie zechcą, nie ma o niej mowy. Przy warunkowym

umorzeniu mediacja też może pomóc, bo może wtedy objąć przestępstwa zagrożone do lat pięciu, bo wtedy, kiedy ugoda, ale ugoda może być też bezpośrednia.

Krótko mówiąc, moim zdaniem trzeba w jakiś sposób zwrócić uwagę. Był okres, kiedy optowano za ostrością karania i wtedy rzeczywiście warunkowe umorzenie było bardzo źle widziane w prawie. Dlatego też wtedy prokuratorzy nie składali wniosków o warunkowe umorzenie, mieli to w jakiś odgórny sposób założone, że to prawie jakby nic nie jest, a przecież może to być bardzo dolegliwy środek. Dlatego że jest wprawdzie mowa o sprzeciwie, ale sprzeciw to tylko wcześniej, kiedy człowiek czuje się niewinny i nie chce warunkowego umorzenia na posiedzeniu, tylko chce uniewinnienia na rozprawie, a jak się skończy, przecież nie wiadomo.

Z kolei możliwość podjęcia warunkowego umorzenia oznacza, że probacja nie zdała egzaminu, że okres próby nie powiódł się, ale nie tylko, że ktoś coś popełnił, ale właśnie nie zapłacił za szkodę, za którą miał zapłacić obligatoryjnie, nie wykonał obowiązków, które się orzeka przy okazji warunkowego zwolnienia, na przykład zakaz prowadzenia samochodu, wiele innych uciążliwych, i że człowiek, który popełnił niewielki występki i nie był karany za przestępstwo umyślne, jednak jest winien i ma dolegliwość. To jest spora grupa sytuacji, w których można ten środek probacyjny, moim zdaniem, niedoceniać, zastosować. Trzeba oczywiście również przekonać do tego społeczeństwo. Mnie się wydaje, że ta nazwa, że jest to ze słowem umorzenie, które normalnie oznacza po prostu formalną przeszkodę w ogóle rozważania winy, bo umorzenie jest wtedy, kiedy jest przeszkoda procesowa i nic się nie dzieje, nie ma orzekania ani o winie, ani o niewinności, tylko po prostu przedawnienie czy inne przeszkody. Może gdyby była zmiana nazwy, to by to warunkowe umorzenie postrzegano jako odpowiedzialność karną winnego człowieka. Tyle że nie nazwaną skazaniem, bo właśnie wina i społeczna szkodliwość nie jest znaczna, ale jeżeli coś nie jest znaczne, to jednak jest. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję pani profesor, w szczególności za zwrócenie uwagi na niedoceniecie instytucji warunkowego umorzenia. Rzeczywiście zorientowani są w tym profesjonaliści, natomiast w opinii społecznej warunkowe umorzenie jest często utożsamiane z całkowitą bezkarnością,

w szczególności często w mediach lansuje się taki pogląd, że skoro warunkowo umorzono, to człowiek jest niewinny. Bardzo ważne jest to, o czym powiedziała pani profesor, że tam przecież wyrokiem przesądza się o winie człowieka i to o winie, która nie budzi wątpliwości, bo jest to jedna z podstawowych przesłanek warunkowego umorzenia postępowania karnego: wina nie budzi wątpliwości.

Drugi bardzo ważny element to obowiązek naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody, na co należy w polskim procesie karnym, w moim przekonaniu, kłaść głęboki nacisk. Dlatego że trzeba czynić wszystko, żeby proces karny służył zadośćuczynieniu pokrzywdzonemu. To jest przecież jedna z podstawowych funkcji prawa karnego.

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę następną osobę.

Dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka

Zakład Prawa i Polityki Penitencjarnej, Uniwersytet Jagielloński

Chciałam zadać pytanie, może nawet dwa. W Holandii duża część spraw o drobne i średnie czyny załatwiana jest przed wniesieniem sprawy do sądu, w drodze tak zwanej transakcji, nawet nie warunkowe umorzenie postępowania, ale transakcja, rodzaj negocjacji pomiędzy podejrzanym a prokuratorem. Prokurator stawia warunki, podejrzany wyraża zgodę na ich wypełnienie albo nie. Czy to warunkowe odstąpienie od ścigania, połączone ze zgodą podejrzanego na wypełnienie szeregu warunków typu zapłata odszkodowania, naprawienie szkody, nie rodzi jakichś problemów konstytucyjnych?

Czy prokurator w momencie, kiedy proponuje podejrzanemu warunkowe odstąpienie od ścigania, oczywiście przy spełnieniu pewnych warunków, czy zwykle korzysta z raportu sporządzonego przez kuratora? Czy też korzysta czasami, czy też na tym etapie służby kuratorskie w ogóle nie są angażowane w sporządzenie raportu czy przedstawienie jakichś rekomendacji?

Ostatnie pytanie. W momencie, kiedy sąd orzeka, wydaje wyrok skazujący, czy zwykle ma do dyspozycji raport kuratora, czy ten raport zawiera rekomendacje co do zastosowania ewentualnych sankcji nałożenia obowiązków i czy nie pojawia się tu problem kolizji z zasadą domniemania niewinności albo prawa do obrony? Ponieważ w Holandii nie ma rozbicia procesu na stadium orzekania o winie i o karze, tylko sąd decyduje o tym

jednocześnie. W momencie kiedy ma raport kuratora z zaleceniami co do wyboru sankcji, co do rodzaju obowiązków, czy nie ma tu naruszenia zasady domniemania niewinności? W każdy razie u nas w literaturze karnistycznej rozważa się ten problem. Dziękuję bardzo.

Leo Tigges

Sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (CEP)

Z wielką przyjemnością odpowiem na te pytania. Nie jestem prawnikiem, więc może nie uwzględnię wszystkich aspektów sądowych, ale sądzę, że Holendrzy mają bardzo pragmatyczne podejście do tych zagadnień i właśnie w ten sposób postępujemy z wieloma sprawami. W sposób efektywny, ale naszym zdaniem uczciwy. Nasi prokuratorzy zawsze mieli prawo warunkowego zrezygnowania z oskarżenia. Co to oznacza? Że prokurator już nie będzie oskarżał w dalszym ciągu, może z powodu tego, że przestępstwo nie jest zbyt poważne, albo może że będzie lepiej dla społeczeństwa, dla ofiary czy nawet dla przestępcy, albo może nawet będzie lepiej dla sprawcy, jeśli obieca on spełnić pewne warunki. W konsekwencji tego zrzeczenia się powstała koncepcja transakcji, o której pani wspomniała. Jeśli chodzi o specjalne sankcje alternatywne, czyli prace na rzecz społeczności, można zastosować taką transakcję, ale tylko przy zgodzie pozwanego, jeśli on się nie zgodzi, to będzie sprawa przed sądem. Zanim prokurator nie podejmie takiej decyzji na temat warunków takiej transakcji i w większości przypadków to są prace społeczne, czyli znowu, jest to nowy pożytek płynący z tego typu orzecznictwa, ale zawsze jest to poprzedzone sprawozdaniem kuratora, czyli oficera probacyjnego. W tym raporcie musimy mieć rekomendacje, że ta osoba jest odpowiednia do realizacji takich prac społecznych. Musi być wiadomo, czy on jest zatrudniony, czy też nie jest zatrudniony. W związku z tym od tego będzie zależała liczba godzin pracy na rzecz społeczności, jakie się orzeknie w jego przypadku. Czyli jest to właśnie taka transakcja.

Następnie pytanie, jeśli chodzi o sprawozdanie, o raport. W tych przypadkach, kiedy pozwany mówi, że nie jest winny, wówczas służby kuratora, służby probacyjne nie przedstawiają takiego raportu. Jeśli przyzna się do winy – może się nie przyznać do wszystkich punktów oskarżenia prokuratora, ale jeśli jest winny i mówi, że jest winny, przyznaje się, to oczywiście służby probacyjne przedstawiają raport. Ale proszę pamiętać, że możliwości służby probacyjnej nie są na tyle duże i nie zawsze jest potrzebne, żeby

w każdym przypadku przedstawiać taki raport. Dlatego też w Pałacu Sprawiedliwości, gdzie pracuje generalny prokurator, jak również w sądach jest specjalna sekcja probacji i oni w tej sekcji probacji mogą prokuratorowi przedstawić sprawozdanie, czy też nie, czyli po prostu służby probacyjne pełnią tu funkcje doradcze i doradzają, czy warto przedstawić raport probacyjny kuratora czy też nie.

Sądzę, że jest to bardzo efektywny system. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Wydaje mi się, że transakcja, o którą pani pytała, jest chyba instytucją podobną do warunkowego umorzenia postępowania karnego. Wcześniej, jak pamiętamy, tę instytucję w Polsce stosował prokurator, ostatnio podnieśliśmy standardy i przeszła do sądu, ale chyba o tym samym mówimy.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Dr Paweł Moczydłowski

Ekspert ds. więziennictwa

Chciałem się wypowiedzieć na temat szans udanego wdrożenia elektronicznego monitoringu w Polsce. Po pierwsze, jeżeli analizować niepowodzenia i powodzenia w zakresie wdrożenia elektronicznego monitoringu w krajach świata, w tym przede wszystkim Europy, to trzeba powiedzieć, że wdrożenie elektronicznego monitoringu zawsze było problematyczne, a udało się przede wszystkim tam, gdzie istniał bardzo silny system probacji. Zaczął się w Stanach Zjednoczonych, w związku z tym tam powstała idea wdrożenia elektronicznego monitoringu. Główny motyw to przeludnienie w więzieniach i niemożność „przerobienia” pewnej populacji przez oficerów probacji. O ile dobrze pamiętam, oficer probacji nie może się tam zajmować więcej niż trzydziestoma osobami. W związku tym, jeżeli byśmy zastosowali elektroniczny monitoring, gdzie pewien program, który jest zainstalowany w komputerze, jest w stanie kontrolować drugą osobę, w związku z tym ta możliwość kontrolowania innych osób zdecydowanie się tu zwiększa. Generalnie nadzór nad tym nowym narzędziem, które zwiększa pojemność możliwości kontrolowania ludzi w warunkach wolno-

ściowych, czy też realizowania resocjalizacji w warunkach wolnościowych, został zbudowany na już wykształconych bardzo silnych systemach probacji. To jest ta pierwsza wątpliwość. Radziłbym najpierw dobrze pomyśleć i zrobić system probacji.

Druga rzecz, to proszę pamiętać, że będzie to eksperyment dość oryginalny, bo będzie wdrażany w społeczeństwie o innej kulturze prawnej. Myślę, że państwo wiedzą, co dokładnie stoi za pojęciem innej kultury prawnej i że należy się tego eksperymentu troszkę z tego powodu obawiać, bo stosunek naszego społeczeństwa do prawa i tak dalej jest trochę inny niż na Zachodzie i mogą tu wystąpić pewne problemy. Nie podam nazwy kraju, ale jeden z byłych europejskich krajów socjalistycznych, obecnie członek Unii, próbował to zrobić, a potem przeklął to, zakopał pod ziemię i powiedział, że nigdy do tego nie wróci.

Kolejna sprawa. Musimy pamiętać, że u nas w Polsce elektroniczny monitoring będzie instalowany w obrębie nieporównywalnej do Anglii infrastruktury elektrotechnicznej. To jest ważna sprawa. Tam jest to już ugruntowane i tam odnosi z pewnością pewne sukcesy. Trzeba by także o tym powiedzieć.

Następna sprawa. Powodzenie elektronicznego monitoringu w mniejszym stopniu zależy od kwestii technologicznych niż kwestii programowych. Dam prosty przykład. Wyobraźcie sobie państwo, że żyjemy w kraju, w którym do tej pory nie było instytucji małżeństwa i trzeba ją wdrożyć. Ludzie nie wiedzą, co to jest. Dajmy na to są dwie propozycje. Jedna, tak jak kiedyś była w Bułgarii taka koncepcja małżeństwa, że przychodziło się z partnerem na policję i rejestrowało związek. Po tygodniu parze się nudzi i wychodzą ze związku. To jest pewna koncepcja małżeństwa, ale jest jedną z koncepcji. Ludzie wiedzieli, co to jest, mieli odpowiedni stosunek do tego i tak było. Ale może być inna koncepcja, model rzymskokatolicki, czyli przysięga na zawsze przed panem Bogiem, nierozzerwalnie itd., itp.

Co chcę przez to powiedzieć? Otóż czy prokuratorzy zostali przeszkoleni i będą wiedzieli, co to jest elektroniczny monitoring, jak się nim posługiwać, za jakie przekroczenia można wnioskować o ten elektroniczny monitoring.

Czy sąd, sędziowie są przygotowani, wiedzą o tym itd., itd. Czy funkcjonariusze służby więziennej, kiedy będą namawiać więźniów, wiedzą o tym, jakiego to rodzaju małżeństwo i czy w ogóle jest pewien model. Czy więźniowie będą wiedzieli, co to jest. Na Zachodzie są książki, w których napisano, co to jest ten elektroniczny monitoring, i co musisz zrobić, jeśli będziesz chciał ubiegać się o elektroniczny monitoring. Czy jest program, jak przekonać społeczeństwo poprzez mass-media do tego, żeby ludzie ze-

chcieli poprzeć tę ideę. Dopiero w klimacie jasności, na co się decydujemy, i przyzwolenia może się to udać.

Proszę pamiętać, że są to pewne koszty, a nie słyszałem, że są na to także budżetowe pieniądze.

(*Głos z Sali*: Już są)

Jak na razie elektroniczny monitoring więcej obiecuje, niż daje. Do tej pory ten, który znamy i który zdaje się chcemy instalować w Polsce, jest elektronicznym monitoringiem pierwszej generacji, czyli tym stróżem, który pilnuje, czy opuszczam dom, czy nie. Zarzuty, które były w świecie pod adresem elektronicznego monitoringu są takie, że była taka tendencja, żeby elektroniczny monitoring stosować wobec tych, co do których być może można było nie stosować elektronicznego monitoringu, bo jakoś dawali sobie radę w środkach wolnościowych. Powodzenie elektronicznego monitoringu polega na tym, ile my niebezpiecznych przestępców wyciągniemy z kryminału i włożymy pod porządnego, prawdziwego stróża prawa.

Ten elektroniczny monitoring już drugiej już generacji, który nie jest jeszcze doskonały, żeby zgodnie z naszymi fantazjami i obietnicami co do elektronicznego monitoringu spełniał swą rolę, byłby z GPS. Wtedy rzeczywiście można wypuścić pedofila, można mu zainstalować program GPS, żeby wiedzieć, w których częściach miasta może przebywać, a w których nie, ale trzeba do tego dołożyć program, który alarmuje policję, jeśli zbliża się on w dany obszar, by policja w miarę szybko mogła tam dojechać. W związku z tym trzeba uwzględnić infrastrukturę państwa, która będzie w stanie przekazywać te informacje.

I tutaj zaczynamy być bliżej spełnienia naszych fantazji na temat elektronicznego monitoringu. Jest i trzeciej generacji, kiedy w ogóle wchodzi już cały system i tak dalej, i tak dalej.

Panie Ministrze, Szanowni Państwo, chciałem tylko powiedzieć, żeby nie było tu naiwnej wiary w to, że to się uda, bo generalnie jestem ostrożnym zwolennikiem. Musimy wsiąść do tego pociągu, bo potem znajdziemy się za światem, ale proszę nie mieć żadnych złudzeń co do tego, że to rozwiąże problem przeludnienia i tak dalej. To trzeba pilotażowo, króciutko, krok po kroku, żeby wykształcić ludzi, którzy będą mogli kształcić innych itd.

Zakończę w takiej oto konwencji, o jakiej tu już była mowa: żeby nie było tak, że im więcej elektronicznego monitoringu, tym mniej elektronicznego monitoringu. Naprawdę życzę państwu tego sukcesu, żeby w 2014 r., bo było powiedziane, że piąta faza, nie było potem po piątej fazie szóstej fazy, czyli powołanie sejmowej komisji do spraw wyjaśnienia, dlaczego to się nie udało. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana sekretarza generalnego, a później pana generała Nasiłowskiego.

Leo Tigges
Sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (CEP)

Dziękuję bardzo za tę uwagę. My zezwalamy na monitoring elektroniczny, chociaż uważamy, że nie jest to panaceum na wszystkie problemy. Myślę, że jest to jeden ze środków, który może zostać wykorzystany, aby zmniejszyć liczbę więźniów, ale nie jedyny. Myślę, że na przykład wyroki warunkowe dla tych osób, które w tej chwili są posyłane do więzienia, te które mają prawdziwą treść, z odpowiednimi warunkami, kontrolą, zobowiązaniami, powrotem do prokuratora, kiedy te warunki nie są spełniane, może być bardzo silnym środkiem nie tylko zmieniającym zachowanie i postawę sprawcy, ale może być stosowany wobec różnego rodzaju więźniów.

Po drugie, rozumiem pewne niepokoje, jeżeli chodzi o to, że nowe instrumenty, nowe możliwości, nowe metody okazują się nie być alternatywą dla osób, które są w tej chwili w więzieniu, ale mogą być stosowane wobec osób, które w innym przypadku mogłyby być posłane do więzienia, a więc bardzo ważne jest przeprowadzenie odpowiednich badań. W przypadkach, gdzie to stanowi alternatywę dla niebezpiecznego przestępcy, aby pozostał on poza więzieniem, myślę, że w tym przypadku monitoring elektroniczny nie jest wystarczający, ponieważ ważna jest kontrola, nadzór i kierowanie przez kuratora, funkcjonariusza służby probacyjnej. Myślę, że taki program powinien być realizowany krok po kroku, ponieważ wszystkie organizacje muszą nauczyć się, w jaki sposób to robić, w jaki sposób się komunikować ze sobą wzajemnie, a więc musi to być wdrażane stopniowo, ale jestem za monitoringiem elektronicznym pod warunkiem, że jest to wdrażane w sposób przemyślany i krok po kroku.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Właściwie przewidujemy wdrażanie monitoringu w drodze etapów. Sądzę, że pan generał lepiej tę sprawę doprecyzuje.

Gen. Paweł Nasiłowski
Centralny Zarząd Służby Więziennej

Panie Przewodniczący!

Przykro mi, że pan doktor Moczydłowski w słusznych swoich obawach nie znalazł w mojej krótkiej prezentacji uspokojenia tych obaw. W tej chwili trudno wyskalować, z jakim powodzeniem system będzie wdrożony, ale samo to, że wdrażany jest w etapach i pierwszy etap dotyczy tylko pięciuset skazanych, jednej apelacji. Pan doktor napisał książkę „Przestępca na uwięzi”, która zbiera doświadczenia różnych krajów, i uczyliśmy się w tych samych państwach i dokładnie próbujemy pójść tą drogą, żeby najpierw była mała próba, pierwszy etap, pięciuset skazanych, jedna apelacja. Proszę też nie mieć zmartwienia o to, że kadry nie będą przygotowane, na każdym etapie jest zaplanowana odpowiednia forma szkolenia kadry, która będzie uczestniczyła w tym eksperymencie. Jeśli tych szkoleń będzie za mało bądź ewentualnie ukaże się jeszcze inny obszar, oczywiście będą uzupełniane.

Na każdym etapie muszą być wypełnione warunki przewidziane dla tego etapu. Jeśli nie zostaną spełnione, nikt nie pójdzie dalej. Trudno teraz przewidzieć, jaka będzie fluktuacja skazanych w monitoringu, jak będą orzekały sądy. Przykro mi też, że pan doktor nie dostrzegł tego, że urządzenie najnowszej generacji jest wprowadzone, czyli tej drugiej generacji, już nie mówiąc o trzeciej, do której na razie trudno sięgnąć. Po to była wprowadzona nowela ustawy, żeby to urządzenie drugiej generacji już funkcjonowało w systemie. Hume mawiał: „Nic nie wiemy bez doświadczenia”. Tu chcemy doświadczać w sposób racjonalny, bardzo wyważony. Wielka Brytania wdrażała system piętnaście lat i dopiero teraz dochodzono do tego etapu. I podzielono też Wielką Brytanię i Walię na dwie strefy. Znamy te doświadczenia i wiemy, że nie jest to proste, ale oczekujemy wsparcia wiedzy naukowej i praktycznej, a także oczywiście aparatu wykonawczego, bo wszystkie szczegóły wykonawcze dopiero teraz będą doprecyzowane. Nie można było przecież doprecyzować szczegółowych kompetencji sądów

i sędziów penitencjarnych i kuratorów bez wyboru oferty, czyli bez wiedzy, kto i jak oferuje ten system wykonać.

Tak więc zapewniam, że to, co od nas zależy i to, co jest nam dane, będzie wykonane z należytą starannością i całą wiedzą europejską, którą pan tu podsumował, a którą my posiadamy i której się uczymy. Kiedyś Eugeniusz Szwarc, dramaturg, który urodził się w sowieckiej Rosji, a którego otruto za jego dramaty, w największym swym dramacie „Smok” napisał, że jest milion chorób znanych, ale trzy miliony jeszcze nieznanych. My jesteśmy na takim etapie, poznajemy wszystkie ewentualności. Trudne wdrożenie przed nami, ale chcemy wszystkie błędy usunąć i prosimy o pomoc.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu generałowi za to wyjaśnienie.
Bardzo proszę pana Krzysztofa Myckę.

Krzysztof Mycka
Naczelnik Wydziału Kurateli w Departamencie Wykonania Orzeczeń
i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości

Mam w zasadzie jedno pytanie. Na koniec 2007 r. w polskiej probacji było około 750 tysięcy spraw, w tym warunkowe zawieszenie wykonania kar, praktycznie dotyczy to kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszanej, warunkowe umorzenie, kara ograniczenia wolności, warunkowe przedterminowe zwolnienie i inne zadania tego typu, jak na przykład przygotowanie do zwolnienia. 750 tysięcy spraw i kuratela dla dorosłych, czyli tak naprawdę służba probacyjna w liczbie około 3 tysięcy kuratorów zawodowych i około 20 tysięcy kuratorów społecznych.

Moje pytanie brzmi: jak my sobie możemy radzić? A odnosząc to pytanie do sekretarza generalnego CEP, jak służby probacyjne w Europie, w sytuacji, kiedy wymiar sprawiedliwości generuje dla tych służb zbyt dużo zadań, ażeby można było je wykonać na takim poziomie na przykład jak trzydzieści osób do jednego kuratora zawodowego, jak radziły sobie służby europejskie i jakie były ewentualnie etapy wychodzenia z sytuacji, które być może miały miejsce w niektórych krajach?

Leo Tigges

Sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji (CEP)

To oczywiście jest bardzo trudne pytanie i jest mi bardzo trudno na nie odpowiedzieć, ponieważ nie znam waszej sytuacji szczegółowo. Ale pierwsze, co mi przychodzi na myśl, to że 3 tysiące kuratorów zawodowych i grupa kuratorów społecznych to bardzo dużo. Wiele krajów europejskich z zazdrością patrzyłoby, że macie tyle osób pracujących w systemie probacji. Zwiększanie liczby kuratorów nie zawsze rozwiązuje problem. Myślę, że najważniejsze jest to, by przyjrzeć się całemu systemowi egzekucji karnej, w jaki sposób partnerzy w tym łańcuchu efektywnie ze sobą współpracują i wykorzystują służby probacyjne w tych przypadkach, w których te służby mogą być rzeczywiście skuteczne i efektywne.

Wydaje mi się, że najważniejsze jest to, aby służby probacyjne służyły pomocą sądom w taki sposób, gdzie te działania mogą być efektywne, w ocenie tego, gdzie występuje ryzyko recydywy. Jest wiele badań pokazujących, że zbyt wiele ingerencji, zbyt wiele kar, ale również zbyt wiele interwencji probacyjnej, gdzie ryzyko jest niskie, może pogorszyć sytuację. Warto więc mieć jasność, gdzie jest ryzyko recydywy, gdzie występują czynniki kryminogenne. Myślę, że trzydzieści spraw na kuratora to jest realistyczne, pod warunkiem, że nie wszystkie są na takim etapie, że potrzebują bardzo intensywnego zajmowania się nimi. To muszą być osoby, które już są od dłuższego czasu pod nadzorem i już w tej chwili potrzebują mniej-
szej kontroli i te, które dopiero wchodzą w ten system.

Myślę, że jest bardzo ważne, aby usiąść z sędziami, z prokuratorami, ze służbą więzienną i przedyskutować, w jaki sposób zwiększyć efektywność służby probacyjnej. Trzeba mieć otwarty umysł i mieć to, co my nazywamy w Holandii, partnerów w łańcuchu, żebyśmy byli przygotowani do tego, aby opuścić wydeptane ścieżki i pójść nową drogą. W ten sposób można jak najlepiej wykorzystać zasoby ludzkie, które mamy do dyspozycji. Według mnie, w wielu krajach służby probacyjne, również w Polsce, mogą mieć do czynienia z bardziej poważnymi przypadkami, niż ma to miejsce w tej chwili. Oczywiście do tych mniej poważnych przypadków trzeba podchodzić w inny sposób, ale równie efektywny. Wiem, że jest niemożliwe w wielu krajach, aby płacić grzywny, ale jest pewien system, w ramach którego można zatrudnić wielu przestępców, aby mogli oni zapłacić społeczeństwu za to, co zrobili.

Można tu włączyć bardzo dużą grupę przestępców, którym nie potrzeba nic więcej niż po prostu wykonywanie pewnej pracy. Niektórzy oczywiście będą potrzebować pomocy, potrzebować kierownictwa. W Holandii mamy

takich przestępców, którzy wykonują prace społeczne i nie stwarza to większych problemów. Po prostu trzeba znaleźć inne sposoby ukarania tych przestępców, bardziej efektywne kosztowo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę o zabranie głosu następnego mówcę.

Marek Motuk
Dyrektor Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Mam siedem pytań, ale ograniczę się do trzech. Pierwsze, co pana zdaniem jest miarą efektywności służb probacyjnych? Co decyduje o tym w pana ocenie, że te służby działają skutecznie, efektywnie, że probacja jest skuteczna i efektywna bądź nie? Drugie pytanie. W Polsce funkcjonuje kuratela rodzinna, kurator rodzinny. Czy kuratela rodzinna występuje też w szerokim zakresie w innych krajach Europy, w Unii Europejskiej? I trzecie pytanie, jak wygląda współpraca służb probacyjnych ze służbą więzienną, jeśli chodzi o bieżącą pracę?

Leo Tigges
Sekretarz generalny Europejskiej Organizacji do spraw Probacji

Najważniejszym wskaźnikiem takiej efektywności jest oczywiście zmniejszenie liczby sprawców. Służby probacyjne mogą doprowadzić do tego, że sprawcy zmieniają swoje zachowanie, zdają sobie sprawę, że powinni postępować inaczej, wówczas nawet nowy system motywacyjny powstanie dla nich i wtedy możemy uznać to za sukces. Ale nie zawsze tak jest. Często miernikiem efektywności jest to, że sprawca popełnia inne jeszcze przestępstwo, ale mniej groźne i w dłuższym odstępie czasu. W końcu możemy się spodziewać przyspieszenia tego procesu, nie możemy oczekiwać, że wszyscy przestępcy staną się aniołkami i przestaną popełniać przestępstwa, ale ten czas się wydłuży.

W wielu krajach nie ma kuratora rodzinnego, ale jak już mówiłem, probacja dotyczy społeczności, a rodziny są częścią społeczności, czyli tam, gdzie są rzeczywiście jakieś problemy rodzinne, służby probacyjne nie tylko muszą współpracować ze sprawcą, ale z całym systemem, z tą strukturą, w której on żyje, bo ta struktura, to środowisko, w którym on żyje, może być również czynnikiem sprzyjającym przestępstwu. Współpraca służb probacyjnych i więziennych ma znaczenie wręcz zasadnicze, ponieważ kiedy się skończy pobyt w więzieniu, on znajdzie się na ulicy, a musi być przygotowany do swojego zwolnienia. Jeśli nie jest przygotowany, to znowu będzie na ulicy i wiemy, że pierwsze tygodnie są najważniejszymi tygodniami w życiu powięziennym, w życiu na wolności.

Musimy stworzyć sprawcy przestępstw możliwości, żeby pracował nad swoimi problemami w czasie odbywania kary więzienia. Najlepsze rezultaty są, jeśli mamy na tym etapie współpracę między służbą więzienną i służbą probacyjną. To jest kwestia tego, że oficer probacyjny będzie kuratorem po zwolnieniu i bardzo często, a widzimy to coraz częściej w różnych krajach, probacja jest bardzo zaangażowana w ostatnim etapie odbywania kary więzienia, tuż przed zwolnieniem i wspólnie ze sprawcą starają się sporządzić listę problemów, jakie skazany przewiduje po zwolnieniu, po wyjściu na wolność i co ma zamiar zrobić w tym względzie. Będzie to coś w rodzaju kontraktu sprawcy ze sobą, jak ma zamiar postępować po odbyciu kary, a kurator dopomaga mu w realizowaniu warunków tego kontraktu.

Jest jeszcze kwestia rozpoczęcia zwolnienia warunkowego. To jest również bardzo ważna rola kuratorów, żeby skazany spełnił te zobowiązania, jakie podjął w stosunku do siebie. Dlatego podkreślam raz jeszcze, ogromne znaczenie ma współpraca służb probacyjnych i więziennych. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Na tym zakończylibyśmy dzisiaj dyskusję.

Serdecznie państwu dziękuję. Dziękuję naszemu gościowi za bogatą informację dotyczącą funkcjonowania systemu probacyjnego w Unii Europejskiej. Jesteśmy wdzięczni, że zechciał pan odpowiedzieć na stawiane pytania. Serdecznie dziękuję państwu za dużą aktywność, za zaangażowanie w dyskusji.

Sesja IV
Ocena stanu realizacji przez Polskę
Zaleceń nr R(92)16
Komitetu Ministrów Rady Europy
w sprawie europejskich reguł
dotyczących sankcji
i środków alternatywnych
z dnia 19 października 1992 roku

Przewodniczący obrad:
senator Zbigniew Romaszewski
wicemarszałek Senatu
senator Stanisław Piotrowicz
przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za zaproszenie na konferencję, na której sporo ciekawych rzeczy dowiedziałam się wczoraj. Przede wszystkim zauważyłam jednoznaczne poparcie dla zmiany polityki karnej, zmiany zmierzającej do tego, żeby ograniczyć stosowanie bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Tak jednoznacznego poparcia dla koncepcji rozwoju sankcji alternatywnych chyba już dawno nie udało mi się zauważyć. Jest to bardzo obiecujące.

Przedmiotem tej sesji ma być ocena stanu realizacji przez Polskę zaleceń Rady Europy z 1992 r. Zalecenia dotyczą stosowania sankcji i środków wykonywanych w społeczności lokalnej, to znaczy takich sankcji i środków, które polegają na pozostawieniu podejrzanego, oskarżonego, skazanego na wolności przy jednoczesnym ograniczeniu jego wolności i nałożeniu na niego różnych obowiązków. Tak naprawdę sankcje i środki wykonywane w społeczności lokalnej są to sankcje i środki, o których my tutaj wczoraj powszechnie mówiliśmy, sankcje i środki probacyjne czy probacja. Tak zdefiniowane sankcje i środki wykonywane w społeczności lokalnej odpowiadają temu, o czym my mówimy przynajmniej tutaj na tej konferencji, jako o probacji.

Zalecenia z 1992 r. zawierają cały zespół różnych standardów mających zapewnić stosowanie i wykonywanie tych sankcji i środków probacyjnych w sposób bezstronny, równy wobec prawa, proporcjonalny do ciężaru popełnionego czynu z uwzględnieniem właściwości sprawcy, również w taki

Dr hab. Barbara Stańdo-Kawecka – Zakład Prawa i Polityki Penitencjarnej na Uniwersytecie Jagiellońskim.

sposób, który będzie zapewniał poszanowanie praw podejrzanego, oskarżonego i skazanego. Realizacja tych reguł, które dotyczą poszanowania, przestrzegania pewnych standardów równości wobec prawa, bezstronności raczej nie budzi wątpliwości. Jeśli zaś oceniać stopień realizacji zaleceń Rady Europy przez Polskę, to należałoby się w pierwszym rzędzie zastanowić nad pytaniem, czy w praktyce te sankcje i środki probacyjne traktowane są, tak jak wynika z tego dokumentu, jako ważny, istotny, znaczący środek zwalczania przestępczości i unikania ujemnych skutków uwięzienia.

Odpowiedź na to pytanie w świetle tego, co usłyszeliśmy wczoraj, brzmi: raczej nie. W praktyce w polityce karnej ostatnich lat w Polsce sankcje i środki probacyjne traktowane były jako istotny sposób zwalczania przestępczości w dość ograniczonym zakresie, myślę, że państwo zgodzą się ze mną w tej kwestii. Chciałam państwu zwrócić uwagę, że zalecenia te pochodzą z 1992 r. W latach 1999–2004, jeśli wierzyć statystykom Rady Europy, w Polsce nastąpił wzrost populacji więziennej o 50% i wysunęliśmy się wtedy na czoło wszystkich krajów europejskich. Jeśli chodzi o tempo przyrostu liczby osób pozbawionych wolności, mieliśmy niekwestionowane pierwszeństwo w tym zakresie. Nie świadczy to dobrze o popularności sankcji i środków probacyjnych, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że ten ogromny wzrost populacji uwięzionych nastąpił w czasie, kiedy przestępczość była stabilna, czy też wykazywała tendencję spadkową, więc nie można go tłumaczyć gwałtownie narastającą przestępczością.

Dlaczego tak się dzieje, skąd ten wzrost populacji więziennej, skąd utrzymujące się od lat przeładnienie więzień? Oczywiście odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, jest mnóstwo czynników, które w jakimś zakresie tłumaczą to zjawisko. Jeśli weźmiemy pod uwagę strukturę orzekanych kar, to możemy stwierdzić, tak jak mówiono wczoraj, że odsetek kary pozbawienia wolności w strukturze bezwzględnej kary pozbawienia wolności w strukturze orzekanych kar nie jest jakiś rażąco wysoki. Na stu skazanych mniej więcej jedenastu skazanych są to skazani na karę bezwzględnego pozbawienia wolności. W porównaniu z innymi krajami europejskimi nie jest to jakoś rażąco wysoki odsetek, ale proszę zwrócić uwagę na to, że jeśli przyjrzymy się dokładnie statystykom, to okaże się, że w Polsce liczba podejrzanych jest niemal równa liczbie skazanych. Niemal każdy podejrzany zostaje skazany, nie mamy takich mechanizmów, jakie funkcjonują w krajach skandynawskich, w Holandii, o której mówił wczoraj Leo Tigges, które pozwalałyby na załatwianie spraw z zakresu drobnej i średniej przestępczości, tam gdzie sprawca nie kwestionuje, że popełnił zarzucany

czyn, gdzie jest gotów wziąć na siebie odpowiedzialność za ten czyn. Nie mamy takich mechanizmów, które pozwalałyby załatwiać te sprawy na etapie przed wydaniem wyroku skazującego czy w ogóle przed wniesieniem aktu oskarżenia do sądu i które pozwoliłyby trochę odblokować sądy i zająć im się naprawdę poważnymi sprawami.

Oczywiście twierdzenie, że nie mamy takich mechanizmów, jest pewną przesadą, ponieważ mamy instytucję choćby warunkowego umorzenia postępowania karnego. Z tym że po przekazaniu orzekania o warunkowym umorzeniu postępowania karnego sądom nastąpił znaczący spadek zakresu stosowania tej instytucji. Dlaczego? Państwo, którzy jesteście praktykami, na pewno wiecie to lepiej ode mnie. Spotkałam się z opinią prokuratorów, że skoro i tak muszą pisać wniosek o warunkowe umorzenie postępowania do sądu, to wolą już napisać akt oskarżenia, bo satysfakcja dla prokuratury jest większa, jeśli nastąpi skazanie. Nie twierdzę bynajmniej, że jest to postawa charakterystyczna dla wszystkich prokuratorów, ale spotkałam się z takim stanowiskiem.

Faktem jest, że zakres stosowania warunkowego umorzenia postępowania karnego znacząco się zmniejszył, natomiast jego miejsce w dużym stopniu zajęło dobrowolne poddanie się karze, czyli wniosek o skazanie bez przeprowadzenia rozprawy. Jak ktoś z państwa wczoraj zauważył, wniosek ten często dotyczy orzeczenia kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania. Dlaczego? Być może dlatego, że w społecznym odbiorze ta sankcja traktowana jest jak sankcja nieniosąca ze sobą żadnej realnej dolegliwości, być może również dlatego, że daje skazanemu dość korzystne perspektywy na zatarcie skazania, lepsze nawet niż w wypadku skazania go na grzywnę. Zmiany te do pewnego stopnia tłumaczą ten bardzo wysoki odsetek kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania, który często budzi zdziwienie. Tak wysoki odsetek kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania jest dość charakterystyczny dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej i bierze się między innymi właśnie z braku wypracowanych, ugruntowanych w praktyce, wykorzystywanych sposobów załatwiania spraw na etapie wcześniejszym niż formalne, oficjalne skazanie.

Chciałam państwu jeszcze zwrócić uwagę na kwestie związane z orzekaniem grzywny. Grzywna nie jest sankcją wykonywaną w społeczności, w rozumieniu europejskich reguł, zaleceń dotyczących stosowania sankcji i środków probacyjnych. Natomiast ten zakres stosowania grzywny jest dość istotnym problemem w tej chwili w Polsce. Twórcy Kodeksu karnego z 1997 r. zakładali, że grzywna stanie się podstawową reakcją na przestęp-

stwa z zakresu drobnej, średniej przestępczości, które stanowią zdecydowaną większość wśród wszystkich przestępstw, jakie trafiają do sądu. Tymczasem praktyka rozminęła się z intencjami ustawodawcy. Okazało się, że na stu skazanych na grzywnę po 1998 r., kiedy wszedł w życie Kodeks karny, było mniej więcej osiemnastu, czasami dwudziestu, czyli grzywna orzekana jest faktycznie w dość ograniczonym zakresie.

Można spotkać się z twierdzeniem, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest art. 58 §2 Kodeksu karnego, który stanowi, że grzywny nie orzeka się, jeśli z okoliczności wynika, że skazany nie będzie jej mógł zapłacić i grzywny nie da się ściągnąć. Przepis, który w założeniu miał chronić przed zastępczą karą pozbawienia wolności, w praktyce uważany jest za przeszkodę do orzekania grzywny. Pojawiają się coraz częściej propozycje, żeby ten przepis skreślić. Być może nie są to propozycje nieuzasadnione, ale chciałam państwu zwrócić uwagę, że ten niewielki zakres stosowania grzywny wynika również z innych przyczyn. W świetle badań, choć jeszcze nieopublikowanych, okazuje się, że sąd ma raczej umiarkowaną wiedzę na temat stanu majątkowego, zarobków, dochodu oskarżonego, a źródłem tej wiedzy w większości spraw jest sam oskarżony. Czyli sąd po prostu pyta oskarżonego, jakie ma dochody, jaki ma majątek i na podstawie tych oświadczeń ustala, czy w razie skazania na grzywnę, skazany będzie mógł zapłacić grzywnę, czy będzie można ją ściągnąć.

Jest to dość wątpliwe źródło informacji. Ten brak informacji sądu na temat sytuacji nie tylko majątkowej, ale również sytuacji rodzinnej, zawodowej, różnych właściwości, osobistych czynników, które leżą u podstaw popełnionego przestępstwa, brak informacji sądu czy niewielki zakres informacji jest również przeszkodą do orzekania, czy jest jednym z powodów, dla których kara ograniczenia wolności orzekana jest w węższym zakresie, niż pewnie byłoby to celowe z punktu widzenia racjonalnej polityki karnej.

Chciałam państwu zwrócić także uwagę, że oprócz tych zaleceń z 1992 r., o których w tej chwili mówimy, dość interesującą lekturą są zalecenia Rady Europy z 2000 r. dotyczące poprawy sytuacji, jeśli chodzi o stosowanie sankcji i środków wykonywanych w społeczności lokalnej. Mianowicie okazało się po kilku latach od przyjęcia tych reguł z 1992 r., że ten zakres stosowania sankcji i środków wykonywanych w społeczności jest niższy, niż oczekiwali tego eksperci Rady Europy w różnych krajach, również w krajach Europy Zachodniej. W związku z tym pojawił się problem, co należałoby zrobić, żeby ten zakres stosowania tych właśnie sankcji i środków probacyjnych rozszerzyć, jakie są powody relatywnie niewielkiego używania ich w praktyce, co należałoby w tym zakresie zmienić.

Wśród tych zaleceń dotyczących poprawy sytuacji, jeśli chodzi o stosowanie sankcji i środków alternatywnych, znajdują się takie, które dla większości z państwa będą pewnie oczywiste. Mianowicie, żeby skutecznie ograniczać stosowanie kary pozbawienia wolności, żeby rozszerzać zakres stosowania sankcji i środków probacyjnych, należy podejmować środki zmierzające do tego, żeby wzrosło zaufanie sędziów do sankcji i środków probacyjnych, żeby sędziowie traktowali te sankcje i środki jak wiarygodną, realną alternatywę do kary pozbawienia wolności. Do realizacji tego celu należałoby prowadzić dobrą politykę informacyjną i angażować sędziów w ocenę prowadzonej polityki karnej, w ocenę zarówno efektów ekonomicznych, jak i efektów społecznych sankcji orzekanych w ramach prowadzonej polityki karnej, angażować sędziów w ocenę stopnia realizacji celów karania, takich jak zapewnienie ochrony społeczeństwa, redukcja recydywy, a także stopień zabezpieczenia interesów ofiar w postępowaniu karnym.

Generalnie dla szerszego zakresu stosowania sankcji i środków probacyjnych istotne jest poparcie społeczne, a to poparcie społeczne można uzyskać również tylko przez dobrą politykę informacyjną, przez wskazywanie na skutki różnych kar, różnych środków stosowanych w ramach polityki karnej. Są takie kraje, gdzie poparcie dla stosowania środków probacyjnych znacząco wzrosło właśnie pod wpływem dobrej polityki informacyjnej, w wyniku nagłaśniania w społeczności faktu, że na przykład ten budynek został wyremontowany przez skazanych, to przedszkole zostało wyremontowane przez skazanych na karę wykonywaną w społeczności lokalnej, ten plac, pokazany w lokalnej gazecie, w programie telewizyjnym został wyremontowany przez skazanych. W ten sposób łatwiej jest przekonać opinię publiczną, że orzekanie kar związanych z pracą na rzecz społeczności lokalnej, z punktu widzenia społeczeństwa ma lepsze skutki niż osadzanie kogoś w więzieniu za pieniądze podatników w sytuacji, kiedy perspektywa recydywy w świetle wszystkich dostępnych badań wynosi około 50%, a w przypadku nieletnich i młodocianych nawet 70%. Nie jest to zachęcająca perspektywa, przemawiająca za tym, żeby z tej kary korzystać rzeczywiście ostrożnie, wtedy kiedy faktycznie jest to niezbędne z uwagi na ciężar popełnionego czynu, na stopień zagrożenia, jaki stwarza sprawca.

Z punktu widzenia upowszechnienia sankcji wykonywanych w społeczności należałoby się przyjrzeć w Polsce polityce, ale także przepisom regulującym warunkowe przedterminowe zwolnienie. Nie chcę państwu zabierać zbyt dużo czasu, ale jest rzeczą zdumiewającą, że jeden przepis może być tak różnie interpretowany w praktyce, nie tylko stosowany, ale

również interpretowany, przez różne sądy. Zwrócę tylko uwagę na to, że wśród orzeczeń sądów apelacyjnych dotyczących podstaw warunkowego zwolnienia można znaleźć orzeczenia skrajnie odmienne. Jedne sądy twierdzą, że jeżeli spełnione są przesłanki formalne i zachodzi pozytywna prognoza, to udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia jest obligatoryjne, ponieważ ustawodawca nie przewidział żadnych podstaw, według których można byłoby w takiej sytuacji tego zwolnienia odmówić.

Zdaniem innych sądów udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia jest zawsze fakultatywne i nawet jeżeli spełnione są wszystkie przesłanki – i formalne, i przesłanka materialna – to od sądu zależy, czy on tego zwolnienia udzieli, czy nie udzieli. Nie tylko kwestia podstaw stosowania w orzecznictwie, ale również praktyka orzekania warunkowego przedterminowego zwolnienia jest mocno zróżnicowana. Nie wiem, czy to zjawisko utrzymuje się nadal, ale rok, dwa lata, trzy lata temu można było w niektórych rejonach obserwować zjawisko tak zwanej turystyki zwolnieniowej, to znaczy skazani odbywający karę w pewnym okręgu, zamiast koncentrować się na tym, co powinni zrobić, żeby były podstawy do korzystnej oceny ich prognozy w przyszłości, koncentrowali się na tym, co zrobić, żeby zostali przeniesieni w odpowiednim czasie do zakładu karnego położonego w rejonie innego sądu penitencjarnego. Przy tak zróżnicowanym sposobie interpretowania przepisów i stosowania wydaje mi się, że potrzebna jest ingerencja ustawodawcy. Są to bardzo niepokojące zjawiska i kwestia prawidłowej realizacji celów wykonywania kar, ale również kwestia równości wobec prawa.

Na zakończenie chciałam jeszcze tylko zwrócić uwagę na to, że sporo mówiono na temat dozoru elektronicznego. Z wprowadzeniem dozoru elektronicznego w Polsce wiąże się dość duże nadzieje na możliwość ograniczenia populacji więziennej, chociaż padały też wczoraj takie stwierdzenia, że dozór elektroniczny nie jest żadnym złotym środkiem, nie jest żadnym panaceum na rozwiązanie wszystkich obecnych problemów związanych z dużą populacją więzienną. Nie wchodząc w szczegółowo w kwestie dozoru elektronicznego, bo nie mamy na to czasu, chciałam państwu zwrócić uwagę na zakres stosowania dozoru elektronicznego w obecnej ustawie o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Udzielenie skazanemu zgody na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego wymaga spełnienia pewnych przesłanek ogólnych oraz przesłanek szczególnych. To są moje notatki, jeśli z czymś państwo się nie zgadzacie, bardzo proszę o sprostowanie. Do przesłanek ogólnych stosowania dozoru

będzie należała zgoda skazanego, czyli udzielić zezwolenia na odbywanie kary w tym systemie można tylko w przypadku zgody skazanego. Zgoda osób pełnoletnich, które zamieszkują wspólnie ze skazanym, posiadanie przez skazanego określonego miejsca stałego pobytu, odpowiednie warunki mieszkaniowe, które umożliwiają zainstalowanie urządzeń monitorujących i funkcjonowanie tego systemu. Taką przesłanką ogólną są jeszcze warunki techniczne, czyli techniczne możliwości podmiotu dozoruującego zainstalowania, uruchomienia i realizacji tego dozoru.

Zwróćmy jeszcze uwagę na przesłanki szczegółowe. Mianowicie jeśli chodzi o zgodę na odbywanie krótkoterminowej kary pozbawienia wolności orzeczonej w wymiarze do sześciu miesięcy w systemie dozoru elektronicznego, to zgodnie z treścią ustawy podstawą udzielania takiego zezwolenia są następujące przesłanki: oczywiście kara nie przekracza sześciu miesięcy, odbycie kary w systemie dozoru elektronicznego jest wystarczające dla osiągnięcia celów kary, szczególne względy bezpieczeństwa i stopień demoralizacji i inne szczególne okoliczności nie przemawiają za potrzebą osadzenia skazanego w zakładzie karnym, skazany za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe nie był uprzednio skazany na bezwzględną karę pozbawienia wolności, chyba że zachodzą warunki do wydania wyroku łącznego.

Proszę zerknąć na te przesłanki i powiedzieć, czy one przypadkiem nie są bardziej restrykcyjne niż przesłanki warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. Tym bardziej że w ustawie dotyczącej dozoru ustawodawca odwołuje się do celów kary, podczas gdy w Kodeksie karnym przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary akcentuje cel indywidualno-prewencyjny, co również wpływa na fakt, że te przesłanki stosowania dozoru są ostrzejsze niż warunkowego zawieszania wykonywania kary.

W takim razie przy prawidłowym stosowaniu przepisów Kodeksu karnego dotyczących warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w ogóle nie powinno być klientów do stosowania dozoru w tej formie, czyli nie powinno być skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności, którzy spełnialiby wszystkie przesłanki dotyczące udzielenia zgody na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego. Podobny jest problem, jeśli chodzi o stosowanie dozoru elektronicznego w innym wariancie, to znaczy, w przypadku skazanych za karę nieprzekraczającą dwunastu miesięcy, po odbyciu co najmniej połowy kary. Tam również te przesłanki są rygorystyczne.

Natomiast przy założeniu, że jeśli minimum niezbędne do uzyskania warunkowego zwolnienia – myślę o okresie odbytej kary nie mniej niż

sześć miesięcy – zostanie skreślone, to wtedy podstawy do udzielenia warunkowego, przedterminowego zwolnienia i do uzyskania zgody na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego znowu będą się w dużej mierze pokrywać i dozór elektroniczny będzie konkurował tak naprawdę z warunkowym zwolnieniem, a nie będzie stanowił alternatywy dla faktycznie odbywanej kary. Trzeba przedyskutować dobrze zakres stosowania dozoru elektronicznego, zanim wyłoży się dość duże publiczne pieniądze na uruchomienie tej instytucji. Być może te wątpliwości dotyczące zakresu stosowania dozoru elektronicznego w ustawie wynikają stąd, że wzorem dla ustawodawcy były rozwiązania stosowane w innych krajach, ale tam, gdzie Anglicy czy Szwedzi mówią o dozorcze elektronicznym przed końcem kary, to dla nich oznacza przed warunkowym zwolnieniem, które ma charakter automatyczny. Po prostu skazany po odbyciu określonej części kary, w Anglii połowę, w Szwecji dwóch trzecich, wychodzi z więzienia, jeśli nie zachodzą jakieś szczególne powody, na przykład jeśli nie był karany dyscyplinarnie i w wyniku tego nie przedłużono mu pobytu.

To co dla niektórych krajów jest stosowaniem dozoru przed końcem kary, w istocie oznacza dla nich przed terminem automatycznego warunkowego zwolnienia. Dozór stosowany w tym wariantcie faktycznie wchodzi zamiast kary, zamiast kilku miesięcy pobytu w zakładzie karnym w okresie poprzedzającym warunkowe zwolnienie, nie konkuruje z tym warunkowym zwolnieniem.

Jeśli zaś chodzi o stosowanie dozoru jako formy odbywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności, to w zasadzie poza Szwecją nie jest to zjawisko, które występowałoby w innych krajach europejskich. Może jeszcze wcześniej w Szwajcarii przed zmianą części ogólnej Kodeksu karnego, ale tam sytuacja była bardzo skomplikowana, bo szwajcarski Kodeks karny przed zmianą części ogólnej, przeprowadzoną w ostatnich latach, był kodeksem uchwalonym w 1937 r. Struktura federacyjna Szwajcarii sprawia, że wprowadzenie wszelkich zmian na poziomie federalnym jest bardzo trudne, więc właściwie ten kodeks przewidywał tylko karę pozbawienia wolności bezwzględną, zawieszoną i grzywnę, nie było w nim sankcji niezolacyjnych, które wchodziły do kodeksów karnych państw europejskich w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.

Ponieważ w różnych kantonach organy wykonujące karę pozbawienia wolności miały pewien zakres swobody decydowania o sposobie jej wykonania, w niektórych kantonach przyjęto takie rozwiązanie, że to organy decydujące o wykonaniu kary pozbawienia wolności wyrażały zgodę na odbycie tej kary w formie pracy społecznie użytecznej. Dla nas jest to zu-

pełnie niezrozumiałe, jak karę pozbawienia wolności można odbywać w formie pobytu na wolności połączonego z pracą społecznie użyteczną, czy też wyrażano tam zgodę właśnie na odbycie tej kary w systemie dozoru elektronicznego. Wynikało to z jakiejś praktycznej potrzeby radzenia sobie z sytuacją, w której Kodeks karny nie przewidywał sankcji nieizolacyjnych.

Znacznie częściej dozór elektroniczny stosowany jest tak, jak to mówiono wczoraj, jako jeden z obowiązków nakładanych na skazanego na karę ograniczenia wolności czy karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania jako jeden z obowiązków, którego podstawowym celem jest ułatwienie kontroli wykonywania innych obowiązków, ma też ułatwić kontakt ze skazanym i systematyczne, konsekwentne realizowanie innych obowiązków. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję pani profesor za interesujący wykład.

Chciałbym dopowiedzieć coś do kwestii, którą poruszyła pani profesor, mianowicie, że liczba podejrzanych w Polsce równa się zazwyczaj liczbie skazanych i że należałoby podjąć działania w tym kierunku, żeby odciążyć sąd. Jak zrozumiałem, należałoby podjąć takie działania, żeby do pewnych rozstrzygnięć dochodziło na etapie przedsądowym. Pragnę zwrócić uwagę, że to już mieliśmy, bo kiedyś w kompetencjach prokuratora była instytucja warunkowego umorzenia, ale poszliśmy w innym kierunku, że o winie człowieka nie powinien orzekać żaden inny organ jak tylko niezawisły sąd. Dlatego te możliwości do rozstrzygania przed sądem zostały prawnie przekazane sądom. To jest pierwsza rzecz. Druga, myślę, że warto o tym powiedzieć, ponieważ wpisuje się to w pewien stereotyp myślenia, że prokurator jest bardzo zainteresowany jak największą liczbą aktów oskarżenia. Otóż nie jest to do końca prawdziwe. To, dlaczego prokuratorzy piszą mniej wniosków o warunkowe umorzenie, wynika zupełnie z innego powodu. Mianowicie z takiego, że jeżeli prokurator napisze do sądu wnioski o warunkowe umorzenie, a sąd po zapoznaniu się z aktami sprawy stwierdzi, że jednak w tym wypadku nie zachodzą podstawy do warunkowego umorzenia, zwraca sprawę prokuratorowi, żeby ten napisał akt oskarżenia.

To wszystko wydłuża procedurę. W związku z tym prokurator niejako z ostrożności procesowej woli napisać od razu akt oskarżenia, po to, by na

posiedzeniu sądu złożyć wniosek o warunkowe umorzenie. Czyli powiedziałbym, że nie chodzi o to, że prokurator ma większą satysfakcję, jak napisze akt oskarżenia, tylko o to, żeby przyspieszyć to postępowania. I to tym jest, w moim przekonaniu, głównie podyktowane.

Inna jeszcze kwestia. Myślę, że też warto o tym wspomnieć, to rzeczywiście paradoks wynikający z przepisów prawa. Sądzę, że państwo zgodzą się z tym. Otóż wedle prawa szybciej zatarciu ulega kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania niż najdrobniejsza kara grzywny. To też jest jedna z okoliczności, dla których skazani są zainteresowani, żeby wymierzyć im karę pozbawienia wolności w niewielkim wymiarze w zawieszeniu, bo szybciej ulegnie ona zatarciu. Okres zawieszenia plus dalszych sześć miesięcy, a grzywna, jak pamiętam, pięć lat to najkrótszy okres do zatarcia skazania. Myślę, że tę sytuację prawną pewnie należałoby zmienić.

Serdecznie dziękuję pani profesor.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana doktora Janusza Zagórskiego, dyrektora Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dr Janusz Zagórski

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mam przyjemność powiedzieć trochę o praktyce stosowania czy wykonywania europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych, bo też na praktyce bazujemy w Biurze Rzecznika i mamy dosyć bogate doświadczenia badawcze w tym zakresie.

Dziękuję pani profesor, dzięki której otrzymaliśmy dużą dawkę informacji dotyczących polityki karnej w kraju i za granicą i generalną ocenę orzecznictwa sądów w tym zakresie.

Ja chciałbym się skoncentrować, tak jak powiedziałem, na praktyce i taka będzie treść mojego wystąpienia. Przygotowałem obszerny materiał, który jest takim przeglądem poszczególnych reguł, które zawiera zalecenie nr 92 w sprawie europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych, a więc będzie można później, kiedy ukaże się publikacja przygotowana przez Senat, doczytać więcej. Ja nie będę miał tyle czasu, więc skoncentruję się na pewnym przeglądzie sytuacji, myślę, że zwłaszcza dla praktyków, których mamy w większości na sali, będzie to interesujące i być może będzie jakimś przyczynkiem do dyskusji, w której ewentualnie zabiorę jeszcze głos.

Chciałem nawiązać do wczorajszego wystąpienia pana Leo Tiggesa, bo jak przysłuchiwałem się temu, co mówił, to okazuje się, że w znacznym stopniu wypowiadał się o tym, co jest oparte właśnie na tych regułach, a więc ta praktyka krajów europejskich, o której mówił, dotyczy wprost sytuacji, która

Dr Janusz Zagórski – dyrektor Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

wynika z reguł. Te reguły powinny być u nas stosowane, nie są one nam jeszcze szeroko nam znane, ale już w znacznym stopniu docierają do powszechnej wiadomości właśnie poprzez te trzy kolejne spotkania, które organizuje Senat z naszym udziałem. Jeśli chodzi o to, co zawieram w swoim referacie, który będzie wydrukowany, to jak powiedziałem, będzie to przegląd poszczególnych reguł w odniesieniu do sytuacji w praktyce.

Tę swoją ocenę stanu realizacji poszczególnych reguł europejskich odnoszę do organizacji i statusu kuratorów sądowych dla dorosłych, w pierwszej części. W drugiej części z kolei opieram to na stosowaniu kar, odnoszę je do stosowania kar nieizolacyjnych i koncentruję się, po pierwsze, na wykonywaniu i stosowaniu kary ograniczenia wolności raczej w odniesieniu do praktyki, mniej w odniesieniu do naszych rozwiązań prawnych, a w drugiej części odnoszę się również do stosowania dozoru przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności, bo też analizę sytuacji w tym zakresie przeprowadziłem w ostatnich latach. I na tym będę się koncentrował.

Trzeba byłoby poczynić takie podstawowe zastrzeżenie, że europejskie reguły nie są jakimiś wzorcowymi regułami, a więc nie jest to wzorzec, do którego musimy dążyć, a więc coś, co jest rzeczywiście do osiągnięcia. To są raczej reguły, które stanowią zbiór pewnych wymogów do powszechnego przyjęcia i stosowania. Bez poszanowania tych wymogów nie jest możliwe zadowalające stosowanie sankcji i środków alternatywnych. Myślę, że te reguły to jest to, co powinno mieć miejsce i w praktyce orzeczniczej, i w praktyce wykonywania poszczególnych sankcji i środków o charakterze nieizolacyjnym.

Chciałem zwrócić uwagę na to, że stosowanie sankcji i środków alternatywnych musi zapewnić pewną równowagę, z jednej strony, pomiędzy ochroną społeczeństwa, a z drugiej z strony, stworzeniem warunków do resocjalizacji osoby poddanej tym środkom. Ten kompromis jest tu widoczny, jest to założenie generalne całego zalecenia 92 i trzeba o tym pamiętać, a więc pogodzić te korzyści, jakie przynosi sprawcy przestępstwa stosowanie określonych sankcji, z interesem społeczeństwa, ochroną społeczeństwa, a więc utrzymaniem porządku prawnego, zapewnieniem ofiarom przestępstw rekompensaty za poniesione straty.

Odniosę się do tych reguł, które dotyczą statusu kuratora sądowego. W następnym panelu będzie również o tym mowa, w następnej sesji będziemy mówili o sytuacji kuratorów. Pozwolę sobie połączyć to, co dotyczy oceny stosowania reguł, z tym, co będzie później mówione o rozwoju kurateli sądowej w Polsce.

Zacząłbym od bardzo ważnej reguły 38, była ona już wczoraj wskazywana przez jednego z referentów. Ta reguła kładzie nacisk na odpowiedni dobór kadry kuratorów pod względem ilościowym i jakościowym. Żąda się w szczególności od poszczególnych jednostek administracyjnych, aby określały i wykonywały własne normy, które stanowią układ odniesienia w ramach danego systemu do stosowania istniejących sankcji i środków alternatywnych oraz zadań stojących przed pracownikami.

Można powiedzieć, że w Polsce zadań określonych w regule 38 nie realizuje się w stopniu dostatecznym. Brakuje przede wszystkim fundamentów dla obu elementów krajowego systemu wykonywania kar alternatywnych, o co dopominał się już w swoich wystąpieniach Rzecznik Praw Obywatelskich. Po pierwsze, właściwie skonstruowanych, takich realnych limitów obciążenia zadaniami kuratora zawodowego. To rozporządzenie, które funkcjonuje, nie jest odniesieniem do praktyki i nie stanowi perspektywy rozwojowej kurateli sądowej. Po drugie, to odniesienie powinno dotyczyć ustalonych warunków systematycznego doposażania sądów w etaty kuratorów zawodowych. To powinien być proces stały, jeżeli nawet będzie kiedyś trzeba zmniejszyć stan etatowy kuratorów, to należałoby to zrobić, ale uwzględniając właśnie realizację tego pierwszego wskaźnika, skonstruowania realnych limitów obciążenia zadaniami kuratora zawodowego.

Później przekłada się to na pewną praktykę obciążenia kuratorów zawodowych w poszczególnych sądach rejonowych, w poszczególnych okręgach sądowych. Z badań nad karą ograniczenia wolności mam negatywne spostrzeżenia, wyraziłem je na poprzedniej konferencji probacyjnej, która była tu organizowana w 2003 r. Ówczesny wiceminister sprawiedliwości i naczelnik wydziału kurateli sprzeciwiali się tym moim twierdzeniom, iż obowiązki nałożone na kuratorów nie są równomiernie rozłożone. Te obciążenia są różne i nie są dostosowane. Ostatnio spotkałem się z kolei z ocenami, które potwierdzały moje zdanie z tamtego okresu, że jednak obciążenie kuratorów nie jest równomiernie rozłożone w całym kraju. Po kilku latach otrzymałem jakąś satysfakcję, zresztą opierałem wówczas swoje oceny na badaniach, na rozmowach z kuratorami sądowymi, którzy również na to wskazywali. Być może, że w tym czy w następnym panelu będzie okazja do wysłuchania samych kuratorów zawodowych w tej sprawie, bo jestem ciekawy, jak do dziś uporano się z tym problemem, o którym mówiłem wcześniej.

Z kolei reguła 41 zaleca, aby personel zawodowy podlegał organom władzy wykonawczej, które będą sprawować nad nimi nadzór. Ja bym przeszedł do porządku dziennego nad tą regułą, bo jest ona zrozumiała, jasna,

ale zapoznałem się z ostatnim projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z 18 września 2008 r. dotyczącym nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych. Stwierdzono tam, że sytuacja, jaka występuje w tej chwili w kurateli, nie przystaje do standardu określonego w regule 41. Dlatego że wybór kuratora okręgowego, dokonywany przez prezesa sądu okręgowego pomiędzy dwoma przedstawionymi mu kandydatami, jest – cytuję – *de facto* wyborem podejmowanym przez Okręgowe Zgromadzenie Kuratorów. Doprowadziło to, zdaniem ministerstwa, do sytuacji, że prezesi sądów okręgowych i minister sprawiedliwości ponoszą odpowiedzialność za wykonywanie orzeczeń, a nie mają bezpośredniego wpływu na kadrę zarządzającą służbą powołaną do realizacji tych zadań. Jest to dosyć kontrowersyjne stwierdzenie, ale myślę, że wymagałoby to raczej oceny ze strony jakiegoś fachowego czynnika niezależnego od ministerstwa, bo wydaje mi się, że ta rola samorządu kuratorów powinna być nadal bardzo ważna, istotna, a z drugiej strony powinno mieć miejsce podporządkowanie kuratorów okręgowych czy to prezesom sądów okręgowych, czy może bardziej ściśle również mieć miejsce podporządkowanie resortowi sprawiedliwości, zwłaszcza właściwemu departamentowi czy wydziałowi w tym ministerstwie. Jest to jeszcze kwestia do dyskusji i myślę, że warto byłoby dokonać pewnej oceny w tym zakresie.

Reguła 42 ma służyć w swojej treści między innymi realizacji zadań, których wykonanie zaleciła reguła 38. Mianowicie organy władzy wykonawczej powinny otrzymać na cel wykonywania swoich zadań odpowiednie środki finansowe z funduszy publicznych. Fundusze te mają przede wszystkim pochodzić z budżetu państwa, ale mogą pochodzić również z innych źródeł, to jest od instytucji i od osób prywatnych. Na Zachodzie jest ta praktyka stosowana, widać, że są uruchamiane różne fundusze, które służą realizacji działań probacyjnych. U nas tego nie ma. Swego czasu napisałem serię artykułów, kiedy byłem stałym korespondentem „Rzeczpospolitej”, o tym, że potrzebny nam jest udział czynnika prywatnego w działalności związanej z wykonywaniem kar, zwłaszcza kar o charakterze nieizolacyjnym.

Tymczasem u nas, jak pamiętamy, ustawa o kuratorach sądowych weszła w 2002 r. bez związania ze środkami finansowymi, w okresie *vacatio legis* tej ustawy weszła bowiem w życie nowelka, która wskazywała, że wejście w życie tej ustawy nie będzie wywoływało w pierwszym roku jej obowiązywania skutków finansowych dla budżetu, to o czymś już świadczy. Druga rzecz, jak to się przekłada na wykonywanie kar w tej chwili, na stosowanie tych kar. Środków finansowych nie ma na to, żeby uruchamiać je na wykonywanie kary ograniczenia wolności, na realizację pewnych zadań związanych z ułat-

wianiem wykonywania poleceń, obowiązków przez skazanych na kary nieizolacyjne. To jest też szeroki temat, ja tylko sygnalizuję pewne kwestie.

Reguła 44 kładzie z kolei nacisk na rolę sprawnego obiegu informacji w tworzeniu takich warunków społecznych, w których te sankcje i środki alternatywne są akceptowane jako taka właściwa, wiarygodna reakcja na zachowania kryminalne. W Polsce ta działalność informacyjna, o czym przed chwilą mówiła pani profesor, na rzecz zapewnienia właściwego zrozumienia sankcji i środków alternatywnych przez opinię publiczną jest daleko niewystarczająca. Dlatego też społeczeństwo, nie znając walorów innych kar i środków karnych, koncentruje uwagę na karze pozbawienia wolności jako tym podstawowym, a czasem jedynym środkiem represji karnej. O tej karze się wie, tę karę się zna w społeczeństwie i dlatego o niej się mówi i jest ona preferowana. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w Polsce od wielu lat brakuje aktualnych wyników badań nad efektywnością tych kar. Myślę, że jest tu duża rola Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, słyszałem, że w 2006 r. rozpoczęły się pewne badania instytutu związane ze stosowaniem właśnie dozoru i przebiegu okresów próby i będzie badana również efektywność tych środków. Zobaczymy, za jaki czas i w jakiej formie otrzymamy te wyniki badań.

Pani Dobrohna Wójcik, z którą dziś rozmawiałem, pani profesor, stwierdziła, że te badania są kontynuowane w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości. Może to być taki pierwszy generalny przyczynek do oceny sytuacji w tym zakresie.

Najważniejsze zadania związane z wykonywaniem środków probacyjnych, tak jak sprawowanie dozoru, wykonują przede wszystkim kuratorzy społeczni. To jest fakt. Na przykład w 2007 r. aż 61% dozorów było wykonywanych przez kuratorów społecznych, a 39% przez kuratorów zawodowych. Zapewne sytuacja ta stoi w pewnej sprzeczności z treścią reguły 49, która zaleca, aby pomoc ze strony osób prywatnych należących do danej społeczności nie zastępowała pracy, która powinna być wykonana przez personel zawodowy. Obowiązki nałożone na kuratorów społecznych nie mają bowiem charakteru pomocniczego i uzupełniającego wobec tych, jakie wykonują kuratorzy zawodowi, a praca kuratorów zawodowych też w rzeczywistości służy odciążeniu personelu zawodowego, o ile oczywiście uznamy, iż kuratorzy społeczni, chociaż sama nazwa na to wskazuje, są rzeczywiście osobami prywatnymi w tym zakresie, o którym mowa w regule powołanej przeze mnie. Jest tu pewien konflikt interesów, stąd dążenie do tego, aby nasza kuratela była kuratelą przede wszystkim zawodową, a w uzupełnieniu – społeczną. Chociaż jak mówiłem na poprzedniej konfe-

rencji w Białowieży przedstawiając wyniki badań, sytuację w zakresie wykonywania dozorów, to muszę z całą pewnością stwierdzić na podstawie tych badań sondażowych, że kuratorzy społeczni wcale nie gorzej spisywali się realizując te dozory od kuratorów zawodowych, ba, często kuratorzy zawodowi przekazywali im trudne przypadki, z którymi sobie radzili albo samodzielnie, albo z udziałem kuratorów zawodowych.

To może tyle tytułem reguł w odniesieniu do stanu kurateli polskiej.

Szanowni Państwo!

Trochę uwag na temat stosowania środków o charakterze probacyjnym oraz kary ograniczenia wolności i pracy społeczno-użytecznej. Tu pewnie oceny są wyraziste, bo mamy badania, które przeprowadziłem w tym zakresie w odniesieniu do kary ograniczenia wolności i teraz stosowania wykonywania dozoru. Mogę te swoje opinie oprzeć na własnych doświadczeniach, które uważam za prawdziwe, wiarygodne, próby wynosiły powyżej dwustu skazanych, każdy z przypadków. Badana była dokumentacja aktowa, akt sądowych, teczek dozoru, teczek wykonywania kary ograniczania wolności, a więc pełny materiał w tym sondażu. Zwróciłbym uwagę na regułę 21, która zakazuje tworzenia i nakładania sankcji alternatywnych, które byłyby sprzeczne z międzynarodowymi zasadami, zwłaszcza przyjętymi przez ONZ i Radę Europy. Jest to pewien problem związany z obowiązkiem pracy, który jest istotnym elementem. Proszę zauważyć, w art. 72 Kodeksu karnego mówi się o obowiązku wykonywania określonej pracy. Praca jest podstawą w prawie ograniczenia wolności, pracy społeczno-użytecznej. Można powiedzieć, że nasze akty prawne dopuszczają pracę przymusową, bez stworzenia jasnej procedury wyrażania zgody skazanych wykonujących pracę.

Tymczasem akty prawne prawa międzynarodowego dopuszczają taką pracę przymusową tylko w odniesieniu do kary pozbawienia wolności i warunkowego przedterminowego zwolnienia. To jest też temat jeszcze do dyskusji, do rozwinięcia, myślę, że pewne przepisy, rozwiązania prawne są tu potrzebne, które służyłyby rozwiązaniu tego problemu.

Treść reguły 22 z kolei bierze w obronę prawa skazanego i zaznacza, że dla tworzenia i stosowania sankcji i środków alternatywnych należy dążyć do takiej trudnej równowagi właśnie pomiędzy ochroną porządku prawnego w społeczeństwie a interesami skazanego. Ta konkluzja generalna wychodzi tu w związku z regułą 22 w sposób jasny. W trakcie moich badań nie stwierdziłem, aby w wyniku wykonywania kary ograniczenia wolności albo dozoru przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności zostały w jakiś sposób naruszone prawa skazanych do poszanowania

ich życia prywatnego i rodzinnego, co gwarantuje oczywiście art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W tej sprawie nie odnotowałem też w trakcie badań żadnych zarzutów, a więc można powiedzieć, że realizacja tej reguły odbywa się w sposób właściwy. Myślę, że warto w tym kontekście powiedzieć o regule 23, która wskazuje jednocześnie, aby ingerencja związana z wykonywaniem sankcji alternatywnych nie narażała na szwank godności osobistej, stosunków rodzinnych, relacji społecznej i zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. W warunkach wykonywania kary ograniczenia wolności czy też stosowania dozoru wpisane jest funkcjonowanie skazanego w społeczeństwie ludzi wolnych. To jest zasada. Ten brak izolacji, a czasami można powiedzieć, wręcz wystawienie skazanego na widok publiczny naraża go na publiczne znieważenia lub na stygmatyzację, która będzie chociażby polegała na niezdrowej ciekawości ludzi postronnych. Osoby, które były objęte badaniem, nie skarżyły się na występowanie tego rodzaju dolegliwości w czasie odbywania przez nie kary ograniczenia wolności lub dozoru, więc sytuacja tu jest też właściwa. Być może dlatego, że najczęściej tylko niewielka grupa pracowników w poszczególnych zakładach pracy zdawała sobie sprawę, że w ich firmie pracują sprawcy przestępstw lub wykroczeń. Takie samo odniesienie można uczynić do sąsiadów w miejscu zamieszkania skazanego, uczniów, nauczycieli w szkole, do której uczęszczał ten skazany, którego objęto dozorem. Te warunki reguły 23 są spełniane.

Myślę, że jest to jedno z istotnych zabezpieczeń skazanego przed szeroko rozumianą stygmatyzacją, a więc ta umiejętność poinformowania zainteresowanego otoczenia o sytuacji, o statusie tej osoby, która idzie do określonego zakładu pracy, która podlega określonym zadaniom, jest sprawdzana, kontrolowana w miejscu pracy, to jest bardzo istotne i ta reguła jest bardzo ważna dla praktyki wykonywania kar nieizolacyjnych.

Reguła 27 z kolei zaleca stosowanie takich metod wykonywania sankcji alternatywnych, które nie będą powiększać dolegliwości. Jednak w trakcie badań nad wykonywaniem kary ograniczenia wolności spotkałem się z sytuacją, która chyba może świadczyć o powiększaniu takiej dolegliwości. Polegała na takim długotrwałym, nieraz kilkumiesięcznym oczekiwaniu skazanych na rozpoczęcie i wykonywanie obowiązków pracy z powodu brakuających stanowisk pracy. Skazany stawiał się systematycznie w zakładzie pracy, na przykład raz w tygodniu, raz w miesiącu po to, żeby dowiedzieć się, że nie może jeszcze rozpocząć pracy, bo nie ma dla niego miejsca. Sytuacja taka nieraz wydłużała okres kary, zaś tych niecierpliwych na pewno zniechęcała do odbycia tej kary. Jest to, myślę, pewna sytuacja, którą moż-

na podciągnąć pod regułę 27. Nie spotkałem się natomiast z przypadkami nadmiernie częstego kontrolowania skazanego. W tym zakresie nie stwierdziłem zarzutów.

Problemem jest zaś terminowe rozpoczynanie dozoru, rozpoczynanie kary ograniczenia wolności. Teraz w przypadku badania dozoru stwierdzamy, że termin rozpoczęcia dozoru jest bardzo często naruszany, to jest kwestia przesłania w odpowiednim czasie do wykonania kuratorowi dozoru, to jest kwestia również terminowego rozpoczęcia dozoru przez kuratora społecznego i można powiedzieć, że jest to mankament, praktyka bardzo powszechna w sytuacji w przypadku sądów polskich.

Jest to sprawa, którą należałoby się zająć, na którą należałoby zwrócić uwagę, bo są tu duże zaniedbania. Nie wiem, czy kuratorzy nie mogliby z jednej strony bardziej wpływać na procedurę przekazywania do wykonania spraw dozoru, to jest istotne w całej sprawie. Sądy nie kwapią się, trwa to sześć, osiem miesięcy. Spotkałem się nawet z dwunastomiesięcznym upływem czasu od uprawomocnienia się, po którym dopiero następowało rozpoczęcie dozoru. To się kłóci z wszelką ideą probacyjną, a w niektórych przypadkach ci ludzie wyjeżdżali już czy to za granicę, czy w inne miejsce zamieszkania, popełniali kolejne przestępstwa i trafiali do aresztu.

Co można byłoby zrobić w tym okresie kilku, kilkunastu miesięcy, w którym powinien trwać już dozór? Myślę, że i ta sytuacja też podpada pod regułę 27.

Zapraszam do mojego całego referatu, w tej formule konfrontuję tam poszczególne reguły z praktyką wykonywania kary ograniczenia wolności i wykonywania dozoru przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu doktorowi.

Niewątpliwie chcielibyśmy wysłuchać w całości referatu, niemniej jednak pewne ramy czasowe nas dyscyplinują, ale w całości referat, zapewniam, znajdzie w materiałach z dzisiejszej konferencji, które będą opublikowane. Myślę, że do ważnych kwestii poruszonych przez pana dyrektora w swoich wystąpieniach ustosunkują się kuratorzy to w następnym panelu.

Teraz proszę o wystąpienie pana sędziego Michała Lewoca z Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Michał Lewoc

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący!

Chciałbym omówić z państwem ocenę stanu realizacji przez Polskę zaleceń Komitetu Ministrów z punktu widzenia zarówno osoby, która w chwili obecnej zajmuje się probacją w Ministerstwie Sprawiedliwości, jak również, a może i przede wszystkim z punktu widzenia sędziego karnisty, który orzeka w sądzie pierwszej instancji. Przez długi czas miałem okazję oprócz orzekania w wydziale karnym spraw w kategorii spraw K, orzekać także sprawy wykonawcze w sekcji wykonawczej. Zatem problem wykonywania orzeczeń, a także problem wykonywania probacji jest mi w związku z tym szczególnie bliski. W sekcji wykonywania orzeczeń sprawy probacyjne oceniam mniej więcej na około 90%, zatem kontakt z tymi sprawami jest szczególnie istotny.

Zgodnie z zasadą, im później zaczniemy, tym wcześniej skończymy, pozwolę sobie bardzo szybko przejść do rzeczy. Wstęp tylko ogólnie w dwóch zdaniach. W krajach Europy Zachodniej – a mam tu na myśli nie tylko kraje Europy Zachodniej sensu stricto, ale pewnego rodzaju cywilizacji zachodniej, czyli mam tu na myśli także Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Kanadę, a nawet Australię – rozwój probacji jest niesłychanie prężny już od ponad 60 lat, i to takiej nowoczesnej probacji. Dlatego mamy skąd czerpać wzorce, tym bardziej że te kraje dopracowały się już którejś generacji systemu probacyjnego, procedur postępowania ze sprawcami przestępstw.

26 listopada 1991 r. Polska wstąpiła do Rady Europy. Pamiętajmy, że Komitet Ministrów to jest organ Rady Europy. W związku z tym Polska ge-

Michał Lewoc – sędzia Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

neralnie po 1989 r. wybrała sobie kierunek cywilizacyjny. Zatem teraz implementowanie rozwiązań, jakie są w świecie cywilizowanym, jest naszą powinnością. Chciałbym powiedzieć, że kodyfikacje karne z 1997 r., Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy, a także Kodeks postępowania karnego, w gruncie rzeczy w znakomitej większości wypełniają reguły, o których za chwilę będziemy mówić. Niestety, są pewne pola, zwłaszcza pola probacyjne, które wymagają dalszej działalności.

Jak już powiedziałem, probacja w krajach Europy Zachodniej rozwija się i ewoluuje. Ewoluuje cały czas, co jest związane z czynnym poszukiwaniem najlepszych metod pracy ze sprawcą przestępstwa. Chodzi przede wszystkim o to, żeby ten sprawca więcej nie popełniał takich czynów. Zatem chciałem przedstawić państwu przykłady tej ewolucji. Otóż dzisiaj omawiamy zalecenie nr 16 Komitetu Ministrów skierowane do państw członkowskich w sprawie europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych. W tak zwanym międzyczasie Komitet Ministrów, w ogóle Rada Europy doczekała się kolejnych zaleceń, które uzupełniają te, które dzisiaj tu omawiamy.

Zatem zobaczmy zalecenie z 1997 r. w sprawie personelu wykonującego kary i środki alternatywne, zwłaszcza istotne dla naszej służby probacyjnej oraz rekomendację z 2000 r. dla państw członkowskich w sprawie poprawy realizacji europejskich zasad wykonywania sankcji i środków o charakterze wolnościowym. To jest rekomendacja, która uzupełnia te reguły, o których dzisiaj będziemy mówić.

Teraz jestem w kropce, dlatego że zalecenie nr 16 zawiera 90 reguł. Omówienie każdej z tych reguł, przyjrzenie się, w jaki sposób są one realizowane przez nasz kraj, przekracza możliwości czasowe. Na to faktycznie trzeba byłoby poświęcić dużo pracy. W każdym razie zalecenie to składa się z trzech części. Część pierwsza to zasady ogólne, część druga – zasoby ludzkie i środki finansowe, część trzecia – problemy zarządzania związane z sankcjami i środkami. Na użytek dzisiejszego wystąpienia chciałbym wskazać tylko niektóre reguły, które są w moim przekonaniu niezwykle istotne zarówno dla probacji w naszym kraju, jak i dla samej służby kuratorskiej.

Część pierwsza. Chcę powiedzieć bardzo krótko, że generalnie wszystkie te reguły są wypełnione przez nasz system prawny i mam na myśli nie tylko ustawę Kodeks karny wykonawczy, Kodeks karny, ustawę Kodeks postępowania karnego, ale także ustawy ustrojowe, czyli prawo o ustroju sądów powszechnych, a także ustawę o kuratorach sądowych, oczywiście z rozporządzeniami, które są wydawane na podstawie stosownych delegacji.

Zanim zacznę omawiać regułę, która budzi moje wątpliwości w części ogólnej, chciałbym przedstawić podstawowe dane z orzecznictwa. Wiem, że mówiliśmy już tu z dziesięć razy na ten temat, ale chciałbym zwrócić wagę na pewne interesujące spostrzeżenia. Proszę zobaczyć, w 2007 r., tak wynika ze statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, skazano ponad 450 tysięcy osób, mówię skazano, osądzono więcej, ponad 500 tysięcy. Z tego wymierzono ponad 85 tysięcy kar grzywnien, prawie 50 tysięcy kar ograniczenia wolności i ponad 317 tysięcy kar pozbawienia wolności.

Zanim powiemy o procentach, chciałbym zwrócić uwagę na orzecznictwo co do kar bezwzględnych i kary z zastosowaniem warunkowego zawieszenia wykonania. Jak wiemy, nie tylko kara pozbawienia wolności może być warunkowo zawieszona, ale także i kara ograniczenia wolności bądź kara grzywny. Jeżeli chodzi o karę grzywny z warunkowym zawieszeniem kar grzywny, sądy orzekły tylko niewiele ponad 1,5% kar grzywny. Dalej – kara ograniczenia wolności prawie 3%, kara pozbawienia wolności – 87%. Dlaczego tak jest? Przecież art. 69, który stanowi o nadzwyczajnej instytucji w postaci warunkowego zawieszenia wykonania kary dotyczy wszystkich tych kar jednakowo. Przesłanki zastosowania tej instytucji są jednakowe do wszystkich kar. Skąd taka rozbieżność – 3% i 87%. Mam wrażenie, oprócz tych wszystkich spostrzeżeń, które wczoraj były na tej sali wskazywane, myślę, że być może jest pewna luka w tej triadzie naszych kar, którą sądy wypełniają właśnie w ten sposób.

Zalecenie, o którym wspominałem na początku – z 2000 r., które uzupełnia te reguły, o których dzisiaj mówimy, zaleca państwowym członkowskim wprowadzenie osobnej sankcji w postaci probacji jako takiej, czyli oprócz kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem, o którym tam ta rekomendacja mówi *expressis verbis*, mówi także o probacji. Być może wprowadzenie probacji do naszego systemu jako oddzielnego, nie wiem, czy rodzaju kary, ale oddzielnego postępowania z osobą, która staje przed sądem, jest jakimś rozwiązaniem. Być może to spowodowałoby, że ten procent nie byłby taki drastyczny, ponieważ według mnie obowiązujące przepisy nie odpowiadają nam na pytanie, dlaczego jest taka dysproporcja.

Jeżeli chodzi o strukturę orzecznictwa. Art. 32 Kodeksu karnego wyraźnie mówi nam, i jest to zasadnicza zmiana, przesunięcie akcentów w porównaniu z Kodeksem karnym z 1969 r. Dawniej było tak, że jeżeli sędzia miał do wyboru karę, to najpierw stosował karę najsurowszą, czyli karę pozbawienia wolności, dopiero później ograniczenia, a na samym końcu grzywnę. Kodeks z 1997 r. w sposób rewolucyjny zmienił kolejność rodzaju

kary, przedstawiając Polskę na europejskie tory. Jeżeli sąd ma do wyboru orzeczenie kary, powinien najpierw zastosować karę grzywny, dopiero jeżeli uzna, że ta kara jest nieadekwatna ze względu na szkodliwość czynu, do stopnia winy, itd., itd. lub jeżeli art. 58 §2, o którym pani profesor wspomniała, mu nie zabrania tego, dopiero wtedy sięga do innego rodzaju kary, kary ograniczenia wolności, a dopiero na samym końcu na karę pozbawienia wolności.

Ta struktura orzecznicza świadczy w moim przekonaniu o tym, że jednak mentalność nie zmieniła się z chwilą wprowadzenia nowego Kodeksu karnego. Nie mówię nawet o mentalności sędziów orzekających, ale o mentalności społeczeństwa. Ponieważ sędziowie nie orzekają w oderwaniu od społeczeństw, w jakimś stanie nieważkości, i oczekiwania tych społeczeństw oddziałują na sędziów. Dlatego właśnie być może tak jest. Nie chcę się wgłębiać w strukturę orzecznictwa i związane z tym problemy, ale jest mi to potrzebne do wyjaśnienia pewnej reguły.

Jeszcze zobaczymy, jak się mają kary bezwzględne pozbawienia wolności do kar z warunkowym zawieszeniem. W 2007 r. było 13% kar bezwzględnych, reszta to są kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem. Dalej, jeżeli chodzi o stosunek procentowy kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem do wszystkich innych kar, to 61%, 39%. To jest prośbę państwa zasadniczy problem. I jeszcze jedno. Liczba osób osadzonych na dzień 30 września 2008 r. – tę informację ściągnąłem ze strony internetowej Centralnego Zarządu Służby Więziennej i od razu chciałbym powiedzieć, że ta strona jest bardzo dobra, aktualizowana na bieżąco i naprawdę bardzo dobrze się z niej korzysta – liczba osób osadzonych to 84 tysiące, od razu mogę powiedzieć, że troszkę spadła w ostatnim czasie, liczba miejsc w jednostkach penitencjarnych – 79,5 tysięcy, niedługo prawie 80. Liczba orzeczeń oczekujących na wykonanie – 46 tysięcy, liczba osób oczekujących na osadzenie – 40 tysięcy. Ze statystyk wynika, że liczba osób, które nie stawily się pomimo otrzymania wezwania, wynosi 35 tysięcy, ale ta statystyka bodajże nie obejmuje jeszcze kar zastępczych, czyli w sumie chyba też 30 tysięcy. W każdym razie osób oczekujących na osadzenie będzie znacznie więcej. Zaludnienie wynosi 106%. Trzeba powiedzieć, że to zaludnienie znacznie spada od 2006 r. i jest to niewątpliwie zasługą funkcjonariuszy, a także służby więziennej. Spadło ze 124 bodajże procent czy jeszcze więcej do tylko 106%.

Tu jest graficzne określenie, co by się stało, gdyby tych ponad 40 tysięcy osób pewnego dnia stawilo się do zakładów karnych. Możemy sobie to tylko wyobrazić.

Teraz dochodzę do reguły 10. Jest to dla mnie istotna reguła z części ogólnej. Reguła 10 stanowi: nie będą istniały przepisy prawa dopuszczające automatyczną zamianę sankcji i środków alternatywnych na karę więzienia w przypadku pogwałcenia warunków lub zobowiązań wynikających z tych sankcji i środków. Aneks terminologiczny jest zawarty w całym zaleceniu i tam czytamy, co to są sankcje i środki alternatywne. To są sankcje i środki, które nie powodują odizolowania sprawcy od społeczeństwa, ale wiążą się z pewnym ograniczeniem jego wolności poprzez nałożenie warunków lub zobowiązań, które są egzekwowane przez organy władzy odpowiedzialne w świetle przepisów prawa za wykonywanie tych zadań. Termin ten – to wiemy z uzasadnienia – odnosi się do wszelkich sankcji nakładanych przez sąd lub sędziego oraz sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym.

Reguła 10 przypomina bardzo instytucje z art. 75 §1. Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności. Chciałem się wspólnie z państwem zastanowić, czy rzeczywiście jest tak, że my w swoim ustawodawstwie naruszamy czy gwałcimy tę regułę 10. Czy rzeczywiście nie jest to automatyzm? Jeżeli sędzia dostaje sprawę, dostaje najpierw informację z Krajowego rejestru karnego, gdzie jest mowa o ponownym skazaniu, bierze obie sprawy, porównuje i rzeczywiście gdy w okresie próby ktoś popełnił przestępstwo i ten drugi sąd nieopatrznie, powiedzmy sobie, orzekł karę pozbawienia wolności, sędzia nie ma innej możliwości aniżeli tylko podjąć decyzję o zarządzeniu wykonania kary. To jest pełen automatyzm, sędzia jest tu, nie wiem jakich użyć słów, ubezwłasnowolniony w tym przepisie. Ponieważ wystarczyłby tu właściwie dobry komputer zamiast sędziego, powiedzmy w dziewięćdziesięciu kilku procentach przypadków właściwie, ponieważ komputer świetnie sobie porówna, czy jest to przestępstwo podobne, czy nie, a o datach popełnienia przestępstwa w ogóle nie ma o czym mówić.

Zatem w moim przekonaniu, art. 75 powoduje przeludnienie zakładów karnych, ponieważ rzesza nietrzeźwych rowerzystów skazanych ponownie zalega w zakładach karnych, nie mówiąc o tak zwanych alimenciarzach itd., itd. Miałbym prośbę, żebyśmy rozważyli, czy w tezach bądź w postulatach naszej konferencji, zresztą to nie jest nowy argument, bo czytałem w materiałach z konferencji poprzednich, że ten postulat już się pojawiał, nie postawić postulatu uchylenia w ogóle tego przepisu. Zostałby tylko 75 §2, który jest absolutnie wystarczający w moim przekonaniu. Być może ta drobna zmiana spowodowałaby zmiany faktyczne i to daleko idące.

Idziemy dalej. Reguła 31. Sankcje i środki alternatywne będą nakładane tylko pod warunkiem, że wiadomo, jakie warunki lub zobowiązania będą odpowiednie i czy sprawca jest gotów się do nich zastosować. Skąd wiadomo, jakie warunki lub zobowiązania są dla sprawcy odpowiednie, skąd sędzia może to wiedzieć. Ano może to wiedzieć z analizy akt sprawy pod warunkiem, że w aktach sprawy jest informacja na ten temat. Ta reguła wiąże się z podstawowym dla mnie, jako sędziego, narzędziem, to znaczy głębokim rozpoznaniem osobowości sprawcy. Dlaczego? Można powiedzieć, że dlatego, że ja mam taki obowiązek. Ponieważ art. 53, o którym za chwilę powiem, wymaga i nakłada obowiązek na sędziego, który wymierza obojętnie jaką karę, już nie mówię o probacji, ale w ogóle jakąkolwiek karę, obowiązek dostosowania środków karnych, środków probacyjnych także nie tylko do winy, stopnia społecznej szkodliwości i tak dalej, ale przede wszystkim do warunków osobistych i właściwości tego człowieka.

Dobra kara, żeby spełniła swój cel, musi być skrojona na daną osobę. Jeśli kara będzie nietrafiona, to później choćby kurator stawał na głowie, nic nie robi. Wtedy probacja okaże się porażką. Dlatego zobaczmy art. 53, który mówi, co trzeba wziąć pod uwagę, między innymi właściwości, warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa, zachowanie się po jego popełnieniu. Do zdobycia tych wszystkich informacji nie wystarczy, że udzieli ich osoba oskarżona, bo mi powie, co będzie chciała. Zresztą instytucja wysłuchania czy odebrania danych osobowych jest bardzo krótka, schematyczna, bym powiedział. Zatem bez głębokiego rozpoznania osoby nic nie zrobimy.

Jak już powiedziałem, przy zastosowaniu jakiegokolwiek formy probacji przepisy zmuszają mnie do tego, żebym sprawdził te okoliczności. Zobaczmy art. 66, czyli instytucja warunkowego umorzenia postępowania. Postawa sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia muszą uzasadniać przypuszczenie, że ten ktoś nie popełnił przestępstwa. Skąd sędzia ma wiedzieć o tym? Dalej, art. 69, to są podstawowe przesłanki zastosowania tego przepisu. Bez tego nie mogę zastosować warunkowego umorzenia postępowania. Tak samo jest z warunkowym zawieszeniem. Można zawiesić, jeżeli jest to wystarczające dla zapobieżenia powrotowi do przestępstwa. Zawieszając sąd bierze pod uwagę przede wszystkim postawę sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, dotychczasowy sposób życia oraz zachowanie się po popełnieniu przestępstwa. To jest tak zwana pozytywna prognoza kryminologiczna. Jeżeli wydaję wyrok i jest uzasadnienie, muszę zawrzeć w uzasadnieniu, dlaczego sąd orzekł karę z warunkowym zawieszeniem wykonania, to oprócz informacji o nieka-

ralności w aktach sprawy nie mam absolutnie nic. Mam dane osoby odebrane od niej podczas przesłuchania przez policjantów, w protokole przesłuchania osoby. Pomijam, że ma to generalne znaczenie dla kosztów postępowania, bo jeżeli ten człowiek powie, że nie pracuje, to jaką mam podstawę do zasądzenia kosztów, pomijając już kwestie egzekucyjne. Zmierzam w kierunku wywiadów środowiskowych. W 2007 r. w trybie art. 214, czyli w toku postępowania przygotowawczego oraz w toku postępowania rozpoznawczego, kuratorzy na zlecenie stosownych organów przeprowadzili jedynie ponad 15 tysięcy wywiadów, co stanowi 6, prawie 7%. Zaś w trybie art. 14 kkw, czyli już w postępowaniu wykonawczym, kiedy jest już po wszystkim, dopiero wtedy sąd stara się uzyskać informację na temat tego skazanego i okazuje się, że zarówno orzeczona kara, jak i środek probacyjny są orzeczone w sposób niewłaściwy. Pomijam już sytuacje ekstremalne, że kara ograniczenia wolności jest orzekana wobec osoby bez nogi, bez ręki.

Chciałbym pokazać stosunek procentowy jeszcze na wykresie. Popatrzmy, art. 14 to 93%, 214 – 7%, czyli można powiedzieć, wydaje się, że reguła 31 nie jest wykonana.

W jaki sposób zwiększyć liczbę tych wywiadów? Przede wszystkim trzeba przekonać sędziów, a zwłaszcza prokuratorów do zarządzania tych wywiadów. Dlaczego prokuratorów? To bardzo proste, nie chcę się rozwodzić, prokuratorzy mogą składać wnioski z art. 335 do sądu, gdzie jak wczoraj mówiliśmy, chyba połowa orzeczeń jest wydawana przez sądy karne już właśnie po zaakceptowaniu tych wniosków. Proszę zobaczyć, jaki realny wpływ ma teraz przedstawiciel publiczny na wynik, czyli na kształt orzeczenia, w tym kształt probacji. To nie jest bez znaczenia.

Dalej, rozpoznanie właściwe osoby na etapie postępowania przygotowawczego czy rozpoznawczego z pewnością spowoduje znaczny spadek, po prostu nie będzie konieczności dowiadywania się tych rzeczy na dalszym etapie, czyli na etapie postępowania wykonawczego. Taki jest przynajmniej logiczny wniosek.

W mojej ocenie należy całkowicie zmienić sposób myślenia na temat sporządzania wywiadów środowiskowych, na temat zbierania przez kuratorów odpowiednich informacji. Kurator powinien mieć dostęp do wszelkich możliwych, oczywiście w granicach rozsądku, danych, które posiadają już inne organy władzy publicznej, czyli władzy państwowej i władzy samorządowej. Jeżeli te dane kurator nawet zza biurka może na swój komputer, mówiąc skrótem, przenieść i później na podstawie stosownego programu od razu wypełnione będą w formularzu, to oczywiście może on pójść do środowiska i jeżeli ma taką potrzebę, uzyskać odpowiednie dane, czy uzu-

pełnić, ale większość informacji, na których naprawę mu zależy, już jest w posiadaniu innych organów.

Dostęp kuratora do baz danych organów samorządowych i państwowych jest tu podstawowym warunkiem, ponieważ kuratorzy są obciążeni i to z pewnością mogłoby im pomóc.

Część druga – zasoby ludzkie. Moi znakomici przedmówcy już kilkakrotnie poruszyli ten temat, dlatego pozwolę sobie tylko ograniczyć się do niezbędnego minimum. Chodzi o rekrutację. Jeżeli chodzi o dyskryminację osób, to myślę, że ustawa o kuratorach sądowych całkowicie zabezpiecza, nie spotkaliśmy z takimi sytuacjami w trybie nadzoru, natomiast jeżeli chodzi o rekrutację z punktu widzenia grup sprawców, a także zróżnicowania grupy sprawców, pod tym kątem powinniśmy dobierać osoby. Tutaj według mnie system szwankuje. Dlatego że generalnie w zespołach nie ma specjalizacji. Sprawy są rozdzielane na kuratorów za pośrednictwem systemu terytorialnego podziału spraw. Specjalizacja zadań wpływa na zwiększenie profesjonalizmu zadań i wiemy o tym z doświadczeń państw zachodnich, że wpływa na skuteczność i efektywność działań. Odpowiednio działający system awansu – to jest interesujące, zapobiega on wypaleniu zawodowemu, ponieważ młody kurator przychodząc do zespołu, najpierw przydzielany jest do spraw najprostszych, niewymagających jakichś specjalizacji. On działa i rozwija się i dopiero później, za kilka lat przenosimy go wyżej, do bardziej odpowiedzialnych zadań lub do jakiegoś zakresu tych zadań. On rozwija się, specjalizuje w tym, później przechodzi dalej i dalej. To mogłoby być połączone także z systemem awansu. Dlatego o tym wiemy, na przykład od naszego gościa z Australii, pana Henryka Nowrota, który mówił o syndromie wypalenia zawodowego, w jaki sposób oni temu zapobiegają.

Pójdźmy dalej, regulę 38 już omawiał przede mną pan doktor, także chciałbym tylko szybko powiedzieć o etatyzacji kuratorskiej służby sądowej w tym roku. Proszę zobaczyć, ponad już w chwili obecnej jest 5 tysięcy kuratorów, 3118 to kuratorzy dla dorosłych, 1860 to kuratorzy rodzinni, wspominał o tym zresztą pan doktor Tadeusz Jedynak wczoraj.

W 2008 r. kuratela była uzupełniona o 150 etatów, do końca roku powinny być generalnie 5 172 etaty. Od ostatniej konferencji w 2003 r. nastąpił znaczny wzrost kadry kuratorów sądowych. Nie chcę wnikać w to głębiej, ponieważ nie mamy na to czasu. Obciążenie pracą kuratorów zawodowych, tak jak wspominał o tym wczoraj pan doktor Tadeusz Jedynak, także i dzisiaj była o tym mowa. Istnieje rozporządzenie w sprawie standardów obciążenia kuratora sądowego. Niestety, wartości rzeczywiste przekraczają

te, które są w tabeli. Proszę zobaczyć: dozory własne do 35, teraz jest 38 dozorów średnio na kuratora. Dozory powierzone – mieścimy się w tych górnych granicach normy. Inne sprawy – tu jest znaczne przekroczenie, łącznie niemal dwukrotnie. Wywiady środowiskowe. Kurator średnio co tydzień robi taki wywiad.

Generalnie realizujemy tę normę, ponieważ służba kuratorska jest doetatyzowywana co roku. Istnieje natomiast konieczność rozpoczęcia rzeczywistej dyskusji na temat tego, co to są standardy. Dalej, czy wartości wymienione w tych standardach są rzeczywiste, jak je mierzyć, jak przydzielać, jak dzielić sprawy na łatwe – trudne. Przecież nie jest tak, że wszystkie dozory są łatwe, nie jest tak, że wszystkie dozory są trudne. Wymaga to analizy i sposobu szybkiego promowania i efektywnego wykonywania zadania. To jest niesłuchanie istotne. Nie można dopuszczać do sytuacji, gdy sprawy, które mogłyby się już zakończyć wcześniej w postaci wniosku kuratora o zwolnienie z dozoru wcześniejszego, są kontynuowane, podobnie jest ze sprawą ograniczenia wolności. Dlatego na tym trzeba się skupić.

Dalej, konieczność wypracowania rozwiązań systemowych, które umożliwiłyby kuratorowi sądowemu sprawne i efektywne wykonywanie wszystkich nałożonych na niego obowiązków, czyli dostęp kuratora do baz danych, oprzyrządowanie teleinformatyczne, współpraca z innymi służbami publicznymi, nowoczesne określenie procedur postępowania w różnych sprawach, o tym wspominałem poprzednio.

Chciałbym jeszcze powiedzieć o zjawisku, z którym spotykam się na różnego rodzaju szkoleniach, nie tylko z kuratorami, ale z przedstawicielami innych grup, na przykład z pracownikami społecznymi. Wielokrotnie zdarzają się sytuacje, kiedy do jednej rodziny patologicznej wędruje policjant, przedstawiciel samorządu terytorialnego, czyli opieki społecznej, który mija się w drzwiach z kuratorem rodzinnym, który tam przychodzi, bo jest decyzja sądu rodzinnego i w dalszym drzwiach mija się z kuratorem dla dorosłych, ponieważ ta rodzina jest tak patologiczna, że występują tam wszystkie problemy. Te cztery albo pięć czasami różnych instytucji mija się ze sobą, przepuszczają się w drzwiach, ale nie wymieniają się żadnymi informacjami. Dlaczego się nie wymieniają? Otóż te osoby zwracają uwagę na to, że ustawa o ochronie danych osobowych nawet zabrania im w zespołach, które tworzone są w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, wymieniać ze sobą informacji o konkretnej rodzinie, ponieważ wymiana takiej informacji w ich ocenie już jest naruszeniem tej ustawy. Oni się po prostu boją. Pytają, jak to można robić.

Reguła 40. Tu wydaje się, że wszystko jest zapewnione, zarówno jeżeli chodzi o wynagrodzenia, warunki i wymiar pracy. Tu chyba nie ma wątpliwości. Zatrzymam się, Panie Doktorze, na regule 41, ponieważ z naszego punktu widzenia jest ona niesłuchanie istotna. Jeżeli kuratorska służba sądowa ma podlegać organom władzy wykonawczej, a nie organom władzy sądowniczej, tu jest pewna filozofia. Sąd ma zajmować się wymiarem sprawiedliwości, ma orzekać sprawy, wykonaniem wszystkiego innego powinien zajmować się zupełnie ktoś inny. Dlatego że to obciąża sądy, powodując, że one nie mają czasu na realizację swoich podstawowych zadań.

W chwili obecnej zwróciłbym jednak uwagę na to, że jeżeli okręgowe zgromadzenie kuratorów wybiera dwóch przedstawicieli, którzy są, dwie osoby, które są przedstawiane prezesowi, to prezes musi wybrać którąś z nich. To później ta osoba kontroluje wszystkich kuratorów, czyli ma wpływ. Proszę zobaczyć, jak często kurator okręgowy jest bardzo obciążony. Dlatego że wywodzi się on ze środowiska, a później musi ich kontrolować, mało tego, ministerstwo z góry przysyła kolejne wytyczne: trzeba realizować jakieś tam działania kontrolne. W jakim on jest dyskomforcie psychicznym.

Uzasadnienie reguły 41. Cytuję: „Ponieważ skuteczność, podkreślone, wykonywania sankcji i środków zależy głównie od jakości personelu zawodowego, organ władzy wykonawczej powinien wykorzystać wszelkie dostępne metody nadzorowania prac tego personelu, a zwłaszcza oceny jego efektywności”. Proszę państwa, zalecenie Komitetu Ministrów posługuje się co chwila sformułowaniem skuteczność sankcji alternatywnych środków, efektywność pracy. Zwracam na to uwagę, a także zwrócę przy regule 90. Wspominał o tym także wczoraj pan doktor Tadeusz Jedynak.

Zaangażowanie i udział społeczeństwa w probacji. Pan doktor już o tym mówił. Chciałbym tylko się skupić na regule 49, o czym także mówił pan doktor przed chwilą. Pomoc ze strony osób prywatnych należących do danej społeczności nie będzie zastępować pracy, która należy do kuratora zawodowego. Nie ma wątpliwości, że kuratorzy społeczni są przedstawicielami społeczności lokalnej. Dawniej był to tak zwany czynnik społeczny, czyli społeczność lokalna deleguje swoich przedstawicieli – to jest ściśle związane z istotą probacji rozumianej w stylu właśnie zachodniej Europy. To społeczność ma oddziaływać na sprawcę w taki sposób, żeby on zmienił swoje zachowanie. Zatem kuratela społeczna jest istotnym elementem. Ale nie możemy zastępować kuratorami społecznymi pracy kuratorów zawodowych. Kuratorzy dla dorosłych na koniec 2007 r. wykonywali 306 tysięcy dozorów. 119 tysięcy wykonywali kuratorzy zawodowi, 186 tysięcy kuratorzy społeczni. Dozory kuratorów dla dorosłych, dozory kurato-

rów społecznych – 61%, kuratorzy zawodowi – 39%. Kuratorów społecznych na koniec grudnia było 30 tysięcy. 18 tysięcy w pionie dla dorosłych, reszta w pionie nieletnich.

Uzasadnienie reguły 51. Proszę zobaczyć: „Praca wykonywana przez osoby należące do społeczności ma charakter pomocniczy i uzupełniający względem pracy wykonywanej przez kadry organów władzy wykonawczej i nie powinna ona służyć do odciążania personelu zawodowego poprzez wymaganie od członków społeczności, aby podejmowali się prac, które powinny być wykonywane przez zawodowych.

Ostatnia reguła. Reguła 90, która z mojego punktu widzenia jest niesłychanie istotna. Mówi ona, że ocena sankcji i środków alternatywnych będzie uwzględniać między innymi to, czy ich stosowanie jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawców, to raz, i społeczeństwa – dwa. Przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności. Dalej, pomaga zaspokajać potrzeby sprawców. Proszę zobaczyć, jak wysoko są postawione potrzeby sprawców, czyli ich zmian. Dalej, przyczynia się do zmniejszenia kosztów, przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie.

Według mnie ta reguła wskazuje, że skuteczność i efektywność probacji powinna być przedmiotem ocen i badań. To jest oczywiste. Powinno się oceniać skuteczność probacji zatem poprzez pryzmat tego, czy przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar, przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie, przyczyni się do zmniejszenia kosztów, przyczynia się do zaspokojenia potrzeb sprawców mających związek z popełnionym przestępstwem. To są podstawowe wymienione w owych zaleceniach kryteria skuteczności i efektywności probacji. Na to mamy bezpośrednią odpowiedź w akcie prawnym.

Z punktu widzenia oczekiwań ustawodawcy, w art. 53, w części ogólnej Kodeksu karnego dotyczącej wymiaru kary wskazano, że podstawowym celem kary i środków probacyjnych jest zapobieganie ponownemu popełnieniu przestępstwa. To jest podstawowy cel. Art. 53 wskazuje na cele wychowawcze i zapobiegawcze, art. 66 podaje przesłankę: w szczególności nie popełnił przestępstwa, art. 69 jako cel kary wskazuje zapobieżenie powrotowi do przestępstwa.

Wnioski końcowe. W znacznej większości zalecenia Komitetu Ministrów są realizowane przez Polskę i nie ma tu powodów do obaw. W niektórych dziedzinach normy są zapisane w naszym ustawodawstwie, ale, na co wskazywał pan doktor, nie zawsze są one realizowane. Nie ma wątpliwości, że istnieje konieczność dalszych zmian w tym zakresie w naszym ustawodawstwie.

Jeszcze jeden postulat, z punktu widzenia sędziego karnisty. Rozważmy, czy istnieje konieczność obligatoryjnego orzekania dozoru. Przypomniało mi się to przy okazji obciążenia kuratorów. Dozoru w sytuacji orzekanych kar wobec młodocianych, kary z warunkowym zawieszeniem. Kuratorzy dla dorosłych są wówczas obciążeni co najmniej trzyletnią pracą z takim człowiekiem. Kuratorzy sami zgłaszają fakt, że nie we wszystkich przypadkach przecież istnieje taka konieczność, że to jest zupełnie bez sensu. Natomiast ustawodawca nakłada na sędziego znowu obowiązek, tak to ujmijmy, orzeczenia tego dozoru przez trzy lata. Niektórzy uważają, że w ogóle nie można wcześniej z tego dozoru zwolnić. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo panu sędziemu za połączenie teorii z praktyką, w szczególności za to ostatnie i za konkretne wnioski. Myślę, że jest to dość optymistyczne, że jednak zbytnio nie odbiegamy od standardów europejskich. Cieszę się z tego zapewnienia.

Rada Europy
Conseil de l'Europe

Europejskie reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych

Zalecenie nr R (92) 16 i memorandum wyjaśniające

Zagadnienia prawne

1. Zalecenie nr R (92) 16, przyjęte dnia 19 października 1992 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy, zostało opracowane przez komitet ekspertów działający z upoważnienia Komitetu Europejskiego ds. Przestępstw Kryminalnych (CDPC). Tekst zalecenia znajduje się poniżej.

2. Niniejsze wydawnictwo zawiera również memorandum wyjaśniające do zalecenia nr R (92) 16, opracowane przez komitet ekspertów. Pełną odpowiedzialność za ten dokument ponosi Sekretariat.

Zalecenie nr R (92) 16

Komitetu Ministrów skierowane do państw członkowskich
w sprawie europejskich reguł dotyczących sankcji
i środków alternatywnych

(Przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 19 października 1992 r.
na 482. spotkaniu zastępców ministrów)

Komitet Ministrów, działając na podstawie Artykułu 15.b Statutu Rady Europy,

- mając na uwadze duże znaczenie dla rozwoju współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie przyjęcia przez państwa należące do Rady Europy wspólnych zasad dotyczących polityki karnej;
- obserwując znaczne postępy, jakie dokonały się w państwach członkowskich w dziedzinie stosowania sankcji i środków alternatywnych;
- mając na uwadze to, że sankcje te i środki stanowią ważny sposób walki z przestępczością i że są wolne od negatywnych następstw kary pozbawienia wolności;

– mając na uwadze potrzebę opracowania międzynarodowych norm regulujących tworzenie, nakładanie i wykonywanie tych sankcji i środków, zaleca, aby w pracach ustawodawczych i innych działaniach, rządy państw członkowskich kierowały się wytycznymi sformułowanymi w dokumencie pt. Europejskie reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych (zamieszczonym w załączniku do niniejszego zalecenia) oraz dążyły do stopniowego wdrażania tych zasad i starały się o jak najszersze rozpowszechnianie niniejszego dokumentu.

Aneks do zalecenia nr R (92) 16

Preambuła

Niniejsze reguły mają na celu:

- a. dostarczenie zbioru norm, które umożliwiłyby organom ustawodawczym poszczególnych państw oraz ich wykonawcom (organom władzy orzekającej i organom władzy wykonawczej) zapewnienie sprawiedliwego i efektywnego stosowania sankcji i środków alternatywnych. Zasady stosowania tych sankcji i środków muszą zapewniać konieczną i pożądaną równowagę pomiędzy – z jednej strony – ochroną społeczeństwa, zarówno w sensie utrzymania porządku prawnego, jak i zapewnienia ofiarom przestępstw rekompensaty za poniesione straty, oraz – z drugiej strony – potrzebą stworzenia warunków, które umożliwiałby resocjalizację przestępców;
- b. dostarczenie państwom członkowskim podstawowych kryteriów, dzięki którym stosowanie sankcji i środków alternatywnych nie stanowiłoby zagrożenia dla podstawowych praw człowieka przysługujących sprawcom, wobec których stosowane są te sankcje i środki. Należy również zapobiec nadużywaniu tych sankcji i środków, na przykład poprzez stosowanie ich przeciwko wybranym grupom społecznym. Należy rozważyć zarówno społeczne korzyści, jak i ujemne następstwa oraz potencjalne zagrożenia wiążące się lub mogące się wiązać z tymi sankcjami i środkami. Sam fakt, iż dana sankcja, środek lub metoda wykonawcza jest substytutem dla kary pozbawienia wolności nie stanowi wystarczającego ich uzasadnienia;
- c. sformułowanie jasnych zasad postępowania dla pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych oraz dla

wszystkich członków społeczności, którzy w tym uczestniczą; zasady te powinny gwarantować zgodność wykonania sankcji i środków z nałożonymi warunkami i zobowiązaniami, dzięki czemu sankcje i środki stają się wiarygodne. Nie znaczy to jednak, że do stosowania sankcji i środków alternatywnych należy podchodzić w sposób sztywny i formalistyczny. Wręcz przeciwnie, do każdego przypadku należy podchodzić w sposób zindywidualizowany, to znaczy tak, aby kara była proporcjonalna do przestępstwa lub wykroczenia, jak również dostosowana do charakteru i możliwości sprawcy. Ponadto, istnienie zbioru norm międzynarodowych powinno ułatwić wymianę doświadczeń, zwłaszcza w dziedzinie metod pracy.

Trzeba z całym naciskiem stwierdzić, że sankcje i środki alternatywne stosowane zgodnie z niniejszymi regułami mają być korzystne tak dla społeczeństwa, jak i dla sprawcy; dzięki nim sprawca zachowuje wolność wyboru i może wypełniać swoje społeczne obowiązki.

Stosowanie sankcji karnych niewymagających odizolowania sprawcy od społeczeństwa może w dłuższej perspektywie stanowić lepsze zabezpieczenie interesów tego społeczeństwa, w tym także interesów ofiary lub ofiar przestępstw.

W związku z tym, przy nakładaniu i wykonywaniu sankcji i środków alternatywnych należy brać pod uwagę powyższe zagadnienia, jak również zasadniczy cel, którym jest traktowanie sprawcy jak odpowiedzialnego za swoje czyny człowieka.

Niniejsze reguły, pomyślane jako uzupełnienie europejskich reguł dotyczących więziennictwa, nie powinny być traktowane jako system wzorcowy. Stanowią raczej zbiór wymogów do powszechnego przyjęcia i stosowania. Bez poszanowania tych wymogów nie jest możliwe zadowalające stosowanie sankcji i środków alternatywnych.

Zarówno doświadczenie, jak i wszechstronna znajomość sytuacji państw członkowskich, pozwalają Radzie Europy stwierdzić, iż z reguł tych korzystają i kierują się nimi tak ciała ustawodawcze, jak i ci, którzy ustawy te realizują.

Niniejsze reguły dotyczą wszystkich sankcji i środków alternatywnych podpadających pod definicję podaną w aneksie terminologicznym, w tym sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładami karnymi. Reguły te nie obejmują środków przeznaczonych specjalnie do walki z przestępczością młodocianych.

Część pierwsza – zasady ogólne

Reguła 1

Niniejsze reguły będą stosowane w sposób bezstronny.

Reguła 2

Definicje podane w aneksie terminologicznym stanowią integralną część niniejszych reguł.

Rozdział I – ramy prawne

Reguła 3

Definicja, przyjęcie i stosowanie sankcji i środków alternatywnych będą uregulowane przepisami prawa.

Reguła 4

Warunki i zobowiązania nałożone na stosowanie sankcji i środków alternatywnych przez organ władzy orzekającej będą miały charakter jasnych i wyraźnych przepisów prawa; to samo dotyczy konsekwencji pogwałcenia tych warunków i zobowiązań.

Reguła 5

Sankcje i środki alternatywne nie będą nieograniczone w czasie.

Czas trwania sankcji i środków alternatywnych ustalać będzie odpowiedni organ uprawniony do wydania takiej decyzji w granicach określonych przepisami prawa.

Reguła 6

Charakter i czas trwania sankcji i środków alternatywnych będą proporcjonalne do ciężaru gatunkowego przestępstwa lub wykroczenia, za popełnienie którego sprawca został skazany na karę lub o które dana osoba jest oskarżona, a także będą uwzględniać sytuację osobistą karanej osoby.

Reguła 7

Organy władzy odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych określone zostaną przepisami prawa.

Przepisy prawa określać będą również zakres obowiązków i kompetencje organów wykonawczych.

Reguła 8

Uprawnienia władz wykonawczych w zakresie wyboru metod wykonywania sankcji i środków alternatywnych, przenoszenia w razie konieczności

ści swoich obowiązków na strony trzecie oraz uzgadniania wykonania sankcji i środków ze sprawcą, z innymi organami władzy lub stronami trzecimi, będą uregulowane przepisami prawa.

Reguła 9

Zastosowanie kary aresztu lub więzienia w przypadku nieprzestrzegania przez sprawcę warunków i zobowiązań wynikających z sankcji i środków alternatywnych będzie regulowane przepisami prawa.

Reguła 10

Nie będą istniały przepisy prawa dopuszczające automatyczną zmianę sankcji i środków alternatywnych na karę więzienia w przypadku pogwałcenia warunków lub zobowiązań wynikających z tych sankcji i środków.

Reguła 11

Przepisy prawa powinny nakazywać przeprowadzanie regularnych i niezależnych kontroli pracy organów władzy wykonawczej. Kontrole te będą przeprowadzane przez doświadczony i wykwalifikowany personel.

Rozdział II – gwarancje sądowe i procedury wnoszenia skarg

Reguła 12

Decyzja o nałożeniu lub cofnięciu alternatywnej sankcji lub środka przedprocesowego będzie podejmowana przez organ władzy sądowej.

Reguła 13

Sprawcy przysługiwać będzie prawo złożenia skargi do wyższej instancji organów władzy orzekającej na decyzję zastosowania wobec niego sankcji lub środków alternatywnych, a także zmiany bądź cofnięcia takich sankcji lub środków.

Reguła 14

Jeśli sprawca chce złożyć skargę na to, iż ograniczenie jego wolności lub decyzja wykonawcza dla danej sankcji lub środka alternatywnego są nielegalne lub sprzeczne z treścią tej sankcji lub środka, to jego odwołanie się od tej decyzji będzie przedłożone organowi władzy sądowej.

Reguła 15

Sprawca, który chce złożyć skargę na decyzję wykonawczą wydaną przez organ władzy wykonawczej, bądź na brak takiej decyzji, będzie miał możliwość skorzystania z procedury składania skarg.

Reguła 16

Procedura składania skarg będzie prosta. Skargi będą rozpatrywane szybko i decyzje będą wydawane bez nieuzasadnionej zwłoki.

Reguła 17

Organ władzy powołany do rozpatrywania skarg otrzyma wszystkie informacje niezbędne do podjęcia decyzji. Potrzeba osobistego przedstawienia sprawy przez składającego skargę będzie w każdym przypadku starannie rozpatrzona, a zwłaszcza wtedy, gdy on sam wyraził takie życzenie.

Reguła 18

Decyzja wydana przez organ władzy powołany do rozpatrywania skarg oraz jej uzasadnienie zostaną przedstawione na piśmie osobie składającej skargę oraz organowi władzy wykonawczej.

Reguła 19

W przypadku, gdy przepisy prawa zezwalają na korzystanie z pomocy wyznaczonej przez sprawcę osoby lub, w razie konieczności, z pomocy adwokata z urzędu, zezwolenia na skorzystanie z takiej pomocy nie można odmówić sprawcy, który chce skorzystać z prawa do złożenia skargi na decyzję dotyczącą nałożenia, zmiany bądź cofnięcia sankcji lub środka alternatywnego, bądź na decyzję dotyczącą wykonania tej sankcji lub środka.

Rozdział III – poszanowanie podstawowych praw

Reguła 20

Nakładanie i wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie wolne od jakiejkolwiek dyskryminacji z uwagi na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne, narodowość, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub jakiegokolwiek inne, status ekonomiczny, społeczny lub jakiegokolwiek inny, oraz kondycję fizyczną i umysłową.

Reguła 21

Nie będą tworzone ani nakładane żadne sankcje i środki alternatywne ograniczające prawa cywilne lub polityczne sprawcy, sprzeczne z normami przyjętymi przez społeczność międzynarodową w dziedzinie podstawowych swobód i praw człowieka. Przy wykonywaniu sankcji lub środków alternatywnych prawa te nie mogą być ograniczane w większym stopniu, niż wynika to z decyzji o nałożeniu owych sankcji i środków.

Reguła 22

Charakter wszystkich sankcji i środków alternatywnych, a także sposób ich wykonywania, będą zgodne z prawami człowieka, których poszanowanie gwarantują sprawcy porozumienia międzynarodowe.

Reguła 23

Charakter, treść i metody wykonania sankcji i środków alternatywnych nie będą naruszały prywatności i godności osobistej sprawców ani ich rodzin i nie będą powodowały ich prześladowania. Nie można też narażać na szwank ich godności osobistej, stosunków rodzinnych, relacji społecznych i zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. Stworzone zostaną odpowiednie zabezpieczenia, chroniące sprawcę przed znieważeniem, niezdrową ciekawością osób postronnych i upublicznieniem jego życia prywatnego.

Reguła 24

Instrukcje organów władzy wykonawczej, a w szczególności instrukcje dotyczące wymogów związanych z kontrolą sprawcy, będą praktyczne i dokładne; nie będą one wykraczać poza to, co jest niezbędne dla efektywnego wykonywania danej sankcji lub środka.

Reguła 25

Sankcje i środki alternatywne nie mogą wiązać się z poddawaniem sprawcy terapii medycznej lub psychologicznej, ani z innymi praktykami niezgodnymi z przyjętymi przez społeczność międzynarodową normami etycznymi.

Reguła 26

Charakter, treść i metody wykonywania sankcji i środków alternatywnych nie będą narażały sprawcy na nieuzasadnione ryzyko obrażeń fizycznych i psychicznych.

Reguła 27

Sposób wykonania sankcji lub środków alternatywnych nie będzie powiększać ich dolegliwości.

Reguła 28

Nałożenie lub wykonywanie sankcji lub środków alternatywnych nie będzie ograniczało prawa sprawcy do otrzymywania świadczeń z tytułu istniejącego systemu ubezpieczeń społecznych.

Reguła 29

Jeśli organ władzy wykonawczej korzysta z płatnych usług w zakresie sprawowania kontroli nad sprawcami, świadczonych przez organizacje i osoby prywatne należące do danej społeczności, to odpowiedzialność za

spełnianie przez te usługi wymogów zawartych w niniejszych regułach spoczywa na danym organie władzy wykonawczej.

Do organów władzy wykonawczej należeć też będzie decyzja o podjęciu działań w przypadku ujawnienia w trakcie czynności kontrolnych, że sprawca naruszył warunki, zobowiązania lub instrukcje wynikające z nałożonych sankcji lub środków alternatywnych.

Rozdział IV – współpraca i zgoda ze strony sprawcy

Reguła 30

Nakładanie i wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie miało na celu rozwijanie u sprawcy poczucia odpowiedzialności wobec społeczeństwa w ogólności i wobec ofiary (ofiary) w szczególności.

Reguła 31

Sankcje i środki alternatywne będą nakładane tylko pod warunkiem, że wiadomo, jakie warunki lub zobowiązania będą odpowiednie i czy sprawca jest gotów stosować się do nich.

Reguła 32

Warunki i zobowiązania wymagane od sprawcy, wobec którego zastosowano sankcję lub środek alternatywny, będą uwzględniały jego indywidualne potrzeby mające związek z wykonywaniem tej sankcji lub środka, jego możliwości i prawa, a także jego społeczne obowiązki.

Reguła 33

Niezależnie od kwestii wydania formalnego dokumentu o nałożeniu sankcji lub środka alternatywnego, przed przystąpieniem do wykonania, sprawca zostanie poinformowany o charakterze i celu sankcji lub środka oraz o warunkach i zobowiązaniach, których będzie musiał przestrzegać; informacje te muszą być podane w sposób jasny, w zrozumiałym dla sprawcy języku i – w razie konieczności – na piśmie.

Reguła 34

W związku z tym, iż sankcje i środki alternatywne mają być tak skonstruowane, aby skłonić sprawcę do współpracy i przekonać go, iż nałożenie sankcji jest sprawiedliwą i racjonalną reakcją na popełnione przestępstwo lub wykroczenie, sprawca powinien uczestniczyć – na tyle, na ile jest to możliwe – w podejmowaniu decyzji dotyczących wykonania danej sankcji lub środka.

Reguła 35

Zgoda oskarżonego powinna poprzedzać nałożenie środka alternatywnego, stosowanego przed procesem lub zamiast decyzji o nałożeniu sankcji.

Reguła 36

Jeżeli wymagana jest zgoda ze strony sprawcy, to będzie ona miała charakter świadomy i wyraźny. Następstwem takiej zgody nie może być pozabawienie sprawcy jakichkolwiek podstawowych wolności.

Część druga – zasoby ludzkie i środki finansowe

Rozdział V – personel zawodowy

Reguła 37

Przy rekrutacji, wyborze i awansowaniu personelu zawodowego nie będzie praktykowana dyskryminacja z uwagi na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne czy jakiegokolwiek inne, narodowość, pochodzenie etniczne lub społeczne, majątek, urodzenie lub jakiegokolwiek inny status. Rekrutacja i dobór kadr powinny uwzględniać specjalne zasady postępowania w odniesieniu do niektórych grup ludności, a także zróżnicowanie grupy sprawców, nad którymi ma być sprawowany nadzór.

Reguła 38

Liczebność personelu zawodowego odpowiedzialnego za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie wystarczająco duża, aby mógł on efektywnie wykonywać spoczywające na nim zadania. Pracownicy będą mieć cechy osobowości i kwalifikacje zawodowe konieczne do wypełniania ich funkcji. Opracowane zostaną normy i zasady polityki, gwarantujące odpowiednią liczebność i jakość kadr, w zależności od wymiaru pracy oraz potrzebnych umiejętności i doświadczenia.

Reguła 39

Pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych otrzymają przeszkolenie i wiadomości, dzięki którym będą mogli formułować trafne sądy na tematy związane z ich pracą, praktycznymi zadaniami i normami etycznymi. Kwalifikacje zawodowe pracowników będą doskonalone i rozwijane poprzez dalsze szkolenia i okresowe oceny wyników.

Reguła 40

Prawne i finansowe warunki i wymiar pracy zapewnią ciągłość zawodową i osobową kadr, rozwój poczucia odpowiedzialności służbowej pracowników oraz status zawodowy porównywalny z analogicznymi stanowiskami w innych zawodach.

Reguła 41

Personel zawodowy będzie podlegał organom władzy wykonawczej określonym przepisami prawa.

Organa te określą obowiązki, prawa i kompetencje podległych im pracowników, a także będą sprawować nad nimi nadzór oraz przeprowadzać oceny wyników ich pracy.

Rozdział VI – fundusze

Reguła 42

Organa władzy wykonawczej otrzymają odpowiednie środki finansowe z funduszy publicznych. Strony trzecie mogą wnieść środki finansowe lub inne zasoby, ale organa władzy wykonawczej nie mogą być od nich finansowo uzależnione.

Reguła 43

W przypadku korzystania przez organa władzy wykonawczej ze środków finansowych otrzymywanych od stron trzecich, obowiązywać będą stosowne regulaminy, wyznaczone zostaną osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z tym związanych oraz określone zostaną metody kontrolowania wykorzystania tych środków finansowych.

Rozdział VII – Zaangażowanie i udział społeczeństwa

Reguła 44

Aby zapewnić właściwe zrozumienie sankcji i środków alternatywnych przez opinię publiczną, w tym przez osoby prywatne oraz organizacje i służby prywatne i publiczne zaangażowane w wykonywanie tych sankcji i środków, a także aby zapewnić uznanie ich za adekwatną i wiarygodną reakcję na zachowania kryminalne, prowadzona będzie odpowiednia akcja informacyjna, mająca na celu upowszechnianie wiedzy o charakterze i treści tych sankcji i środków, jak również o różnych metodach ich wykonywania.

Reguła 45

Aby organa władzy odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych mogły zaspokajać potrzeby sprawców i bronić ich praw, użyte zostaną wszystkie stosowne zasoby istniejące w społeczeństwie. Cel ten będzie realizowany także poprzez maksymalne wykorzystanie udziału organizacji i osób prywatnych należących do danej społeczności.

Reguła 46

Udział społeczności ma pomóc sprawcy w zbudowaniu istotnych więzów ze społecznością, w przekonaniu się o tym, że społeczność interesuje się jego sytuacją i w nawiązaniu kontaktów oraz uzyskaniu pomocy.

Reguła 47

Udział społeczności będzie przedmiotem umowy z odpowiednim organem władzy wykonawczej, która w szczególności określi charakter zadań i sposób ich wykonywania.

Reguła 48

Sprawowanie funkcji nadzorczych przez organizacje i osoby prywatne należące do danej społeczności odbywać się będzie wyłącznie w granicach określonych przepisami prawa lub określonych przez organa władzy odpowiedzialne za nakładanie lub wykonywanie sankcji i środków alternatywnych.

Reguła 49

Pomoc ze strony osób prywatnych należących do danej społeczności nie będzie zastępować pracy, która należy do personelu zawodowego.

Reguła 50

Organa władzy wykonawczej określą kryteria i procedury selekcji osób prywatnych należących do danej społeczności oraz informowania ich o spoczywających na nich obowiązkach, zadaniach, kompetencjach, zakresie odpowiedzialności i innych kwestiach.

Reguła 51

W takim zakresie, w jakim będzie to konieczne, pracą osób prywatnych należących do danej społeczności kierować będzie personel zawodowy, który umożliwi tym osobom wypełnianie obowiązków mieszczących się w granicach ich zdolności i możliwości. W razie potrzeby zapewnione zostaną szkolenia.

Reguła 52

Organizacje i osoby prywatne należące do danej społeczności i biorące udział w wykonywaniu alternatywnych sankcji i środków będą zobowiązane do zachowania poufności zawodowej.

Reguła 53

Na czas pełnienia swoich obowiązków osoby prywatne należące do danej społeczności będą ubezpieczone od wypadku, obrażeń i odpowiedzialności cywilnej. Osoby te otrzymają zwrot niezbędnych wydatków, poniesionych w związku z ich pracą.

Reguła 54

Organizacje i osoby prywatne należące do danej społeczności i uczestniczące w wykonywaniu alternatywnych sankcji i środków będą miały prawo do przedstawiania swoich uwag na tematy ogólne mieszczące się w granicach ich kompetencji, jak również na temat indywidualnych przypadków. Uwagi te pozostaną bez odpowiedzi.

Część trzecia – problemy zarządzania związane z sankcjami i środkami

Rozdział VIII – warunki wykonywania

Reguła 55

Sankcje i środki alternatywne będą wykonywane w taki sposób, aby miały możliwie najgłębszy sens dla sprawcy i aby przyczyniały się do jego osobistego i społecznego rozwoju i resocjalizacji. Celom tym będą służyły metody nadzoru i kontroli.

Reguła 56

Konsultacje w sprawie tworzenia, nakładania i wykonywania sankcji i środków alternatywnych mogą być udzielane sądom i prokuraturze tylko przez personel zawodowy lub za jego pośrednictwem oraz przez organizację uprawnioną do tego z mocy przepisów prawa.

Reguła 57

Organa władzy wykonawczej będą odpowiedzialne za zdobycie informacji o prawach przysługujących osobom, wobec których stosowane są sankcje i środki alternatywne, a także za uzyskanie pomocy w zagwaranto-

waniu tych praw. Personel zawodowy, a także organizacje i osoby prywatne należące do danej społeczności i uczestniczące w wykonywaniu alternatywnych sankcji i środków zostaną o tych prawach poinformowane.

Reguła 58

Przed zapadnięciem jakiejkolwiek decyzji w sprawie wykonania sankcji i środków alternatywnych sprawca będzie miał prawo do złożenia ustnego lub pisemnego oświadczenia. Organa władzy wykonawczej zapewnią sprawcy możliwość szybkiego skontaktowania się z kompetentnym członkiem personelu zawodowego w razie konfliktu lub kryzysu.

Reguła 59

Organ władzy wykonawczej będzie rozpatrywał i udzielał odpowiedzi na skargi odnośnie do wykonania sankcji lub środków zastosowanych wobec sprawcy. Prośba sprawcy o zmianę osoby nadzorującej lub wypełniającej inne obowiązki w stosunku do sprawcy zostanie rozpatrzona z należytą powagą i odpowiedzialnością.

Reguła 60

Dla każdego sprawcy organ władzy nadzorczej założy osobny rejestr danych. Rejestr ten będzie na bieżąco aktualizowany, dzięki czemu będzie możliwe, między innymi, sporządzanie raportów o stosowaniu się sprawcy do warunków i zobowiązań wynikających z nałożenia sankcji lub środka.

Reguła 61

Do rejestru danych będą włączane tylko informacje związane z zastosowaną sankcją lub środkiem oraz jego wykonaniem. Informacje te będą możliwie dokładne i obiektywne.

Reguła 62

Sprawca lub osoba działająca w jego imieniu będzie miała dostęp do rejestru danych sprawcy w takim zakresie, w jakim nie będzie to naruszać zasad ochrony prywatnych danych innych osób. Sprawca będzie miał prawo zakwestionować prawdziwość informacji wpisanych do jego rejestru danych. Fakt ten zostanie także odnotowany w rejestrze danych sprawcy.

Reguła 63

O zawartości rejestru danych sprawcy i treści raportów sprawca będzie zazwyczaj informowany przez nadzorującą go osobę, która będzie także odpowiedzialna za udzielanie mu niezbędnych wyjaśnień co do znaczenia zawartych tam informacji.

Reguła 64

Informacje wpisane do rejestru danych sprawcy będą udostępniane tylko podmiotom mającym prawo do ich otrzymania. Ponadto, udostępniane będą wyłącznie informacje związane z wykonywaniem przez podmiot ubiegający się o wydanie informacji jego zadań.

Reguła 65

Po zakończeniu wykonywania sankcji lub środka alternatywnego, rejestr danych założony przez organ władzy wykonawczej zostanie zniszczony lub złożony w archiwum przy zachowaniu zasad ochrony danych przed dostępem stron trzecich. Czynność ta może być wykonana dopiero po wygaśnięciu skutków prawnych sankcji lub środka, ale przed upływem maksymalnego terminu określonego przepisami prawa.

Reguła 66

Rodzaj i zakres informacji o sprawcach, udostępnianych agencjom pośrednictwa pracy lub pomocy indywidualnej i społecznej jakiegokolwiek typu, będzie każdorazowo zależał od celu udostępnienia; ponadto, udostępniane będą tylko informacje mające związek z tym celem. W szczególności, bez wyraźnej i świadomej zgody sprawcy nie będą udostępniane informacje o popełnionym przestępstwie lub wykroczeniu i o sprawach osobistych sprawcy, ani żadne informacje, które mogłyby mieć niekorzystne skutki społeczne lub stanowić ingerencję w życie prywatne sprawcy.

Reguła 67

Prace wykonywane przez sprawcę na rzecz społeczności nie mogą być bezcelowe; muszą one być społecznie użyteczne i istotne, a także w miarę możliwości rozwijać kwalifikacje sprawcy. Prace społeczne nie będą wykonywane w celu przysporzenia zysku jakimkolwiek przedsiębiorstwu.

Reguła 68

Warunki, w jakich sprawca wykonuje pracę na rzecz społeczności, będą zgodne z obowiązującymi przepisami o bezpieczeństwie i higienie pracy. Sprawca będzie ubezpieczony od wypadków, obrażeń i odpowiedzialności publicznej spowodowanej wykonywaniem sankcji lub środków.

Reguła 69

Koszty wykonywania sankcji lub środków nie będą z zasady ponoszone przez sprawcę.

Rozdział IX – metody pracy

Reguła 70

Wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie się opierało na realizacji zindywidualizowanych programów i budowaniu właściwych stosunków roboczych pomiędzy sprawcą, osobą nadzorującą i organizacjami lub osobami prywatnymi należącymi do danej społeczności i biorącymi udział w wykonywaniu sankcji i środków.

Reguła 71

Metody wykonywania sankcji i środków będą każdorazowo dostosowane do danych okoliczności. W tym celu organy władzy i pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie sankcji i środków będą mieć wystarczający margines swobody w podejmowaniu dyskrecjonalnych decyzji; nie może to jednak powodować znaczących różnic w traktowaniu sprawców.

Reguła 72

W przypadku zaistnienia potrzeby istotnej dla wykonania sankcji lub środka, zapewniona zostanie właściwej jakości pomoc osobista, społeczna lub materialna.

Reguła 73

Instrukcje wykonawcze do decyzji o nałożeniu sankcji i środków wydawane przez organa władzy wykonawczej będą praktyczne i dokładne. Nie będą one wymagały od sprawcy spełnienia warunków wykraczających poza to, co jest zawarte w decyzji o nałożeniu sankcji lub środka.

Reguła 74

Czynności kontrolne będą podejmowane w takim zakresie, w jakim są one niezbędne do prawidłowego wykonywania nałożonych sankcji lub środków i będą oparte na zasadzie minimalnej ingerencji. Będą one proporcjonalne do danej sankcji lub środka, a także ograniczone przez cel nałożenia tej sankcji lub środka.

Reguła 75

Organa władzy wykonawczej będą się posługiwały sprawdzonymi, profesjonalnymi metodami. Metody te będą aktualizowane w miarę pojawiania się nowych wyników badań z dziedziny opieki społecznej i innych dziedzin pokrewnych.

Rozdział X – funkcjonowanie sankcji lub środków oraz konsekwencje niezastosowania się do nich

Reguła 76

Przed wszczęciem wykonania sankcji i środków alternatywnych sprawca zostanie poinformowany o treści danej sankcji lub środka i o tym, czego się od niego oczekuje. Zostanie również poinformowany o konsekwencjach niezastosowania się do warunków i zobowiązań określonych w decyzji oraz o procedurze przekazania sprawy w ręce organów władzy orzekającej w przypadku niezastosowania się lub nieadekwatnego zastosowania się do wymogów wynikających z sankcji lub środka.

Reguła 77

Organa władzy wykonawczej będą odpowiedzialne za określenie procedur postępowania w stosunku do sprawców dla personelu odpowiedzialnego za wykonywanie sankcji i środków oraz procedur dla organów władzy orzekającej na wypadek niestosowania się lub nieadekwatnego stosowania się sprawcy do nałożonych warunków i zobowiązań.

Reguła 78

Kwestie związane z drobnymi wykroczeniami przeciwko zarządzeniom organów władzy wykonawczej lub przeciwko nałożonym warunkom i zobowiązaniom, nie wymagające zastosowania procedury cofnięcia sankcji lub środka, będą załatwiane bez zwłoki przy użyciu środków dyskrecjonalnych, a w razie konieczności – procedur administracyjnych.

Reguła 79

Przeprowadzając w związku z drobnym wykroczeniem rozmowę wyjaśniającą o charakterze administracyjnym, należy umożliwić sprawcy przedstawienie jego punktu widzenia. Rezultat rozmowy i jakichkolwiek innych działań wyjaśniających będą wciągnięte do rejestru danych sprawcy i będą mu bezzwłocznie i w sposób jasny zakomunikowane.

Reguła 80

W przypadku jakiegokolwiek poważnego pogwałcenia warunków lub zobowiązań wynikających z sankcji lub środków alternatywnych organ władzy wykonawczej bezzwłocznie i na piśmie powiadomi o tym fakcie organ władzy orzekającej.

Reguła 81

Pisemny raport dotyczący pogwałcenia przez sprawcę warunków lub zobowiązań będzie zawierać obiektywny i szczegółowy opis sposobu ich pogwałcenia oraz okoliczności, w jakich do tego doszło.

Reguła 82

Organ władzy orzekającej może wydać decyzję o zmianie bądź częściowym lub całkowitym cofnięciu sankcji lub środków alternatywnych tylko po szczegółowym zbadaniu faktów zgłoszonych przez organ władzy wykonawczej.

Reguła 83

Przed podjęciem decyzji o zmianie bądź częściowym lub całkowitym cofnięciu sankcji lub środków alternatywnych organ władzy orzekającej upewni się, czy sprawca miał możliwość zapoznania się z dokumentami, na których opiera się wniosek o zmianę bądź cofnięcie sankcji lub środków, oraz zgłoszenia swoich uwag o domniemanym pogwałceniu nałożonych warunków lub zobowiązań.

Reguła 84

Pogwałcenie warunków lub zobowiązań wynikających z sankcji lub środków, które może z mocy obowiązujących przepisów prawa prowadzić do zmiany bądź częściowego lub całkowitego cofnięcia sankcji lub środków, samo w sobie nie będzie traktowane jak naruszenie prawa.

Reguła 85

Rozpatrując możliwość cofnięcia sankcji lub środków alternatywnych, należy wziąć pod uwagę to, w jaki sposób i w jakim stopniu nałożone warunki i zobowiązania były przez sprawcę przestrzegane.

Reguła 86

Pozbawienie wolności nie będzie konieczną konsekwencją decyzji o cofnięciu sankcji lub środków alternatywnych.

Reguła 87

W reakcji na postępy poczynione przez sprawcę organ władzy orzekającej będzie mógł w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa zmienić warunek lub zobowiązanie wynikające z nałożenia sankcji lub środków alternatywnych.

Reguła 88

W przypadku stwierdzenia, iż sprawca przestrzegał wymaganych warunków i zobowiązań i że osiągnięcie celu nałożonych sankcji lub środków

nie wydaje się już wymagać dalszego ich wykonywania, organ władzy orzekającej będzie mógł przedterminowo zakończyć wykonywanie tych sankcji lub środków.

Rozdział XI – badanie i ocena funkcjonowania sankcji i środków alternatywnych

Reguła 89

Badania nad sankcjami i środkami alternatywnymi będą popierane. Sankcje te i środki będą poddawane regularnej ocenie.

Reguła 90

Ocena sankcji i środków alternatywnych będzie uwzględniać między innymi to, czy ich stosowanie:

- jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawców, organów władzy sądowej, orzekającej i wykonawczej oraz społeczeństwa, biorąc pod uwagę cele, którym mają służyć sankcje i środki alternatywne;
- przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności;
- pomaga zaspokajać potrzeby sprawców mające związek z popełnionym wykroczeniem lub przestępstwem;
- przyczynia się do zmniejszenia kosztów;
- przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie.

Aneks – Terminologia

1. Sankcje i środki alternatywne

Termin „sankcje i środki alternatywne” odnosi się do sankcji i środków, które nie powodują odizolowania sprawcy od społeczeństwa, ale wiążą się z pewnym ograniczeniem jego wolności poprzez nałożenie warunków i/lub zobowiązań, które są egzekwowane przez organa władzy odpowiedzialne w świetle przepisów prawa za wykonywanie tych zadań.

Termin ten odnosi się do wszelkich sankcji nakładanych przez sąd lub sędziego, a także wszelkich środków stosowanych przed podjęciem lub zamiast podjęcia decyzji o zastosowaniu sankcji oraz sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym.

Wprawdzie sankcje finansowe nie podpadają pod niniejszą definicję, to jednak wszelkie czynności nadzorcze lub kontrolne podejmowane w celu wyegzekwowania tych sankcji wchodzą w zakres niniejszych reguł.

2. Prawo – w wyrażeniach „ustanowione przepisami prawa”, „uregulowane przepisami prawa”

Wyrażenia „ustanowione przepisami prawa” i „uregulowane przepisami prawa” odnoszą się do przepisów prawa uchwalonych przez parlament i opublikowanych w dekretach rządowych (rozporządzeniach i zarządzeniach) o mocy przepisów wykonawczych.

3. Organ władzy sądowej

Na potrzeby niniejszych reguł termin „władza sądowa” oznacza sąd, sędziego lub prokuratora.

4. Organ władzy orzekającej

Termin „organ władzy orzekającej” obejmuje organa władzy sądowej upoważnione z mocy przepisów prawa do nakładania lub odwoływania sankcji i środków alternatywnych oraz do zmieniania warunków i zobowiązań wynikających z tych sankcji i środków, a także inne organa o podobnych uprawnieniach. Pojęcie organu władzy orzekającej jest szersze niż pojęcie organu władzy sądowej.

5. Organ władzy wykonawczej

Przez „organa władzy wykonawczej” rozumie się organa upoważnione do podejmowania decyzji w sprawie praktycznego wykonywania sankcji i środków alternatywnych. Odpowiedzialność za wypełnianie tych funkcji spoczywa w pierwszym rzędzie na organach władzy wykonawczej. W wielu krajach funkcję organu władzy wykonawczej sprawują służby probacyjne.

6. Wykonywanie i stosowanie sankcji i środków

Przez „wykonywanie” rozumie się praktyczne aspekty działalności organów władzy wykonawczej mającej na celu prawidłowe wyegzekwowanie danej sankcji lub środka alternatywnego.

Termin „stosowanie” odnosi się zarówno do nakładania, jak i do wykonywania sankcji i środków alternatywnych.

Drugie pojęcie ma więc szerszy zakres niż pierwsze.

7. Warunki i zobowiązania

Przez „warunki i zobowiązania” rozumie się wszelkie wymogi, które stanowią integralną część sankcji lub środków nakładanych przez organ władzy orzekającej.

8. Skarga

Termin „skarga” obejmuje zarówno odwoływanie się do organów władzy sądowej, jak i składanie skarg na ręce organów administracyjnych.

9. Nadzór

Termin „nadzór” odnosi się zarówno do czynności pomocniczych, wykonywanych przez organa władzy wykonawczej bądź w ich imieniu, mających na celu podtrzymanie związku sprawcy ze społeczeństwem, jak również do czynności, których celem jest zapewnienie przestrzegania przez sprawcę nałożonych warunków i zobowiązań.

10. Kontrola

Termin „kontrola” odnosi się do czynności, które ograniczają się do sprawdzenia, czy nałożone warunki i zobowiązania są przestrzegane, jak również do czynności, których celem jest spowodowanie ich przestrzegania poprzez zastosowanie procedury przewidzianej na wypadek nieprzestrzegania warunków i zobowiązań lub poprzez zagrożenie, że zostanie ona zastosowana.

Pojęcie kontroli ma węższy zakres niż pojęcie nadzoru.

11. Sprawca

Wyłącznie w celu uniknięcia dłuższego sformułowania, termin „sprawca” używany jest w sensie obejmującym zarówno osoby oskarżone, jak i skazane.

12. Udział społeczności

Termin „udział społeczności” odnosi się do wszystkich form pomocy, udzielanej odpłatnie lub nieodpłatnie, w formie pracy na pełny etat, na pół etatu lub dorywczo, wykonywanej na rzecz organów władzy wykonawczej przez organizacje społeczne lub prywatne oraz osoby prywatne należące do danej społeczności.

13. Rodzaj męski i żeński

W celu osiągnięcia prostoty językowej reguły sformułowane są tylko przy użyciu rodzaju męskiego (na przykład „jego”, „jemu”, „on”). Wyrażenia te należy rozumieć tak, jakby obejmowały także rodzaj żeński (na przykład „jej”, „ona”).

14. Formy czasowników

Zdania, które mówią o wymogach o zasadniczym znaczeniu, zbudowane są przy użyciu form „będzie” i „musi”. Odwrotnie, zakazy o zasadniczym znaczeniu sformułowane są przy użyciu negacji tych form. Zdania, które mówią o warunkach pożądanych, lecz nie mających charakteru wymogów

absolutnie zasadniczych, zbudowane są przy użyciu słów „powinno” lub „należy”. Pożądane zakazy sformułowane są przy użyciu zaprzeczeń tych form.

Memorandum wyjaśniające

Wstęp

W ramach międzynarodowej współpracy w sprawach karnych zagadnienie sankcji i środków wolnościowych dało już Radzie Europy okazję do opracowania kilku ważnych instrumentów regulacyjnych. Należą do nich: Europejska konwencja o dozorze nad skazanymi na kary warunkowe i warunkowo zwolnionymi z 30 listopada 1964 r.; Uchwała (65) 1 o wyrokach w zawieszeniu, dozorze sądowym i innych środkach karnych zastępujących karę pozbawienia wolności; oraz Uchwała (76) 10 o niektórych środkach karnych zastępujących karę pozbawienia wolności.

Powyższe instrumenty regulacyjne oznaczają wprowadzić postęp w dziedzinie stosowania sankcji wolnościowych, ale dotyczą tylko wybranych aspektów tych zagadnień. Nie stanowią kompleksowej i aktualnej doktryny, zwłaszcza jeśli chodzi o normy, które powinny regulować wykonywanie takich sankcji i środków.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia w ustawodawstwie większości państw członkowskich nastąpił bezprecedensowy postęp w dziedzinie sankcji i środków wolnościowych. Umożliwiło to bardziej twórcze podejście do problemu łamania prawa i sankcji. Jest to spowodowane między innymi wzrostem roli prawa karnego w zwalczaniu przestępczości, dążeniem do zróżnicowania sankcji w celu umożliwienia bardziej adekwatnej reakcji na łamanie prawa, a także mankamentami kary pozbawienia wolności, która nie wykazuje większej skuteczności w zapobieganiu recydywie niż sankcje i środki wykonywane wewnątrz społeczności, a charakteryzuje się wysokim poziomem kosztów.

Nacisk na rolę społeczności stanowi najbardziej istotny element tych sankcji i środków. Udział społeczności stanowi niezbędny i najbardziej swoisty element ich wykonywania i ma także zasadnicze znaczenie dla resocjalizacji sprawcy. Jeśli chodzi o nakładanie tych sankcji i środków, ko-

nieczne jest więc nadanie im w pełni autonomicznego charakteru w stosunku do innych sankcji i środków karnych. Z tego powodu projekt zaleceń i reguł mówi o sankcjach i środkach alternatywnych.

Sankcje i środki, o których tu mowa, umożliwiają wiarygodne reagowanie na czyny łamania prawa o małym i średnim ciężarze gatunkowym. Dążenie do skonstruowania efektywnych pod względem kosztów i zarazem wiarygodnych sankcji wiąże się jednak z ryzykiem nieuzasadnionego stopnia kontroli, wynikającego z wymogów nałożonych na sprawcę. Mogłoby to w konsekwencji powodować naruszenie zasady słuszności i sprawiedliwości, co byłoby sprzeczne z wartościami, na których opiera się Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Jest więc ważne, aby nie dopuścić do nadużywania tych sankcji i środków, a przede wszystkim do tego, aby ich użycie w połączeniu z sankcjami wiążącymi się z pozbawieniem wolności nie prowadziło do zaostrzania tych ostatnich. Nie mniej ważne jest to, aby zastosowanie nowych technologii i nowych metod w dziedzinie nadzoru i kontroli, jak również rosnący nacisk na ograniczanie kosztów, nie prowadziły do naruszania praw przysługujących sprawcy. Zachodzi niewątpliwa konieczność ustanowienia ogólnej zasady, zgodnie z którą wszystkie nowe sankcje i środki wolnościowe muszą mieścić się w pewnych granicach. Szczególną uwagę należy poświęcić zagadnieniu kosztów społecznych takich sankcji i środków, jak również potencjalnych zagrożeń, które mogą towarzyszyć ich wykonywaniu.

Dlatego właśnie w chwili, gdy transformacje polityczne zachodzące w Europie, a także swobodny przepływ towarów i przemieszczanie się osób sprawiają, że stosowanie jednolitych zasad prawa jest ważniejsze niż kiedykolwiek dotąd, wydawało się ważne, aby w celu wzmocnienia międzynarodowej współpracy w dziedzinie postępowania karnego powstały europejskie zasady regulujące wykonywanie sankcji i środków.

Preambuła i komentarz

Zastosowania niniejszych reguł europejskich w poszczególnych krajach nie można rozważać w oderwaniu celów, którym mają one służyć. Cele te zostały wyjaśnione w preambule do reguł. Istnieją trzy takie cele.

Reguły te mają stanowić zespół norm dla ciał ustawodawczych w poszczególnych krajach i dla osób zajmujących się praktycznym stosowaniem sankcji i środków alternatywnych. Chodzi tu o uchwalanie przepisów pra-

wa, które definiują tego rodzaju sankcje, decyzje o ich zastosowaniu w konkretnych przypadkach oraz ich wykonywanie. Wszystkie te procesy muszą przebiegać w sposób efektywny i zgodny z zasadami sprawiedliwości. Aby móc spełnić swą rolę, sankcje i środki alternatywne muszą być odpowiednio dobrane oraz zastosowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że reakcja na wyrządzoną szkodę ma odpowiednią wartość karną. Muszą one być stosowane w sposób realistyczny i poprawny, dzięki czemu ich sens będzie zrozumiały dla społeczeństwa, dla ofiary i oczywiście także dla sprawcy. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest istnienie wzajemnych relacji pomiędzy społeczeństwem, sprawcą i ofiarą. Stosując sankcje i środki alternatywne, należy dążyć do zachowania równowagi pomiędzy dwoma fundamentalnymi aspektami kary: ochroną porządku prawnego w społeczeństwie i resocjalizacją sprawcy.

Drugim celem, któremu służą niniejsze reguły, jest zapewnienie poszanowania praw tych, wobec których stosowane są sankcje i środki alternatywne, a także ich rodzin, zgodnie z postanowieniami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz międzynarodowymi instrumentami przyjętymi przez państwa członkowskie Rady Europy (Powszechną Deklaracją Praw Człowieka przyjętą przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1948 roku i Międzynarodowym Przymierzem na Rzecz Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku). Stosowanie tych sankcji i środków, to jest tworzenie dla nich podstaw prawnych, nakładanie ich i wykonywanie nie może stwarzać ryzyka ograniczenia tych praw lub ich pogwałcenia. Ponadto, jest sprawą zasadniczej wagi, aby dążenie do zastąpienia kary pozbawienia wolności innymi karami nie stanowiło uzasadnienia dla ingerencji nie mniej drastycznej. Chodzi raczej o to, aby ograniczyć ingerencję do minimum oraz o to, aby była ona proporcjonalna do popełnionego przestępstwa i nałożonej sankcji lub środka.

Kolejnym celem, któremu służą reguły, jest ustanowienie norm zawodowych dla osób zajmujących się wykonywaniem sankcji i środków alternatywnych, dzięki którym osoby te mogłyby spełniać swoje funkcje w sposób prawidłowy, dokładny i pozbawiony dowolności prowadzącej do niewłaściwego wykonywania sankcji. Jest to bowiem główny czynnik, od którego zależy wiarygodność tego rodzaju sankcji i środków. Zostaną one zaakceptowane i będą stosowane tylko wówczas, gdy ich wykonanie cechować się będzie należyłą starannością. W tym świetle szczególnego znaczenia nabierają normy zawodowe dotyczące fazy wykonania, gdyż tylko one gwarantują rzeczywistą efektywność działania. Jest więc ważne, aby służby odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków stosowały metody pra-

cy oparte na normach zawodowych o najwyższym standardzie, nieustannie doskonalonych dzięki gromadzonym doświadczeniom. Pod tym względem reguły powinny ułatwiać wymianę doświadczeń dotyczących metod pracy w ramach współpracy europejskiej w dziedzinie stosowania kar i środków przedprocesowych.

Nawet jeśli reguły nie mają służyć w pierwszym rzędzie upowszechnianiu środków wolnościowych, to jednak nie sposób twierdzić a priori, że nie będą one do tego pośrednio prowadziły. Niewątpliwie sankcje te i środki powinny zajmować ważne miejsce pośród innych sankcji karnych, gdyż mają one wiele zalet w porównaniu z sankcjami izolacyjnymi. Nie powodując odizolowania sprawcy od społeczeństwa, sprzyjają one jego resocjalizacji i – w ostatecznym rozrachunku – lepiej służą ochronie społeczeństwa, w tym także ofiary lub ofiar. Przyczyniają się więc do ograniczenia przestępczości.

Ponadto, reguły te służą nadaniu sankcjom karnym wymiaru ludzkiego, w tym sensie, że dzięki stosowaniu i wykonywaniu sankcji i środków alternatywnych sprawca może być traktowany z szacunkiem należnym jednostce odpowiedzialnej za swoje czyny. Wykonywanie sankcji bez izolowania sprawcy od społeczności godzi tradycyjne cele reakcji karnej z warunkami resocjalizacji.

Niniejsze reguły europejskie należy traktować jak uzupełnienie europejskich reguł w zakresie więziennictwa, które są przedmiotem Zalecenia (87) 3, przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy. Podobnie jak ten ostatni zbiór reguł, niniejsze reguły nie powinny być traktowane jak system wzorcowy. Chodziło raczej o stworzenie zbioru europejskich przepisów prawa w dziedzinie stosowania sankcji i środków alternatywnych, który mógłby służyć państwom członkowskim za punkt odniesienia i być pomocny w pracach legislacyjnych i wykonawczych.

Niniejsze reguły stanowią zbiór wymogów, który może być powszechnie przyjęty i stosowany. Stosowanie sankcji i środków alternatywnych, które nie spełniałyby tych wymogów, byłoby sprzeczne z zasadami i wartościami, za którymi opowiada się Rada Europy.

W preambule określony jest zakres, którego dotyczą reguły. Zgodnie z definicją sankcji i środków podaną w aneksie terminologicznym, jest to dziedzina szeroka i kompleksowa. W jej zakres wchodzi nie tylko sankcje, ale także środki stosowane przed lub nawet zamiast procesu, a także metody wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym (co zachodzi w przypadku zwolnienia warunkowego).

Trzeba na koniec podkreślić, że niniejsze reguły adresowane są nie tylko do organów władzy państwowej odpowiedzialnych za tworzenie prawa,

ale także do organów władzy państwowej upoważnionych do nakładania sankcji i środków alternatywnych, a także do organów odpowiedzialnych za ich wykonywanie.

Część pierwsza – zasady ogólne

Reguły zawarte w części pierwszej nie są ważniejsze od reguł zawartych w pozostałych dwóch częściach, gdyż wszystkie reguły są równie ważne, a różnią się tylko dziedziną zastosowania. O ile reguły w pozostałych dwóch częściach dotyczą spraw o zasadniczo praktycznym charakterze, o tyle reguły w części pierwszej mają ogólniejszą naturę i szerszy zakres zastosowania. Zawierają one zasady ogólne w tym sensie, że określają pewną filozofię i ramy dla inicjatyw ustawodawczych, wyroków sądowych i procedur wykonywania sankcji i środków alternatywnych.

Już same tytuły rozdziałów, które składają się na część pierwszą, wyraźnie wskazują, na czym głównie musi się opierać europejskie prawo dotyczące sankcji i środków alternatywnych; fundamentalną rolę odgrywa tu pojęcie praworządności. Reguły dotyczą więc kolejno zasad legalności, następnie gwarancji sądowych i ogólnie pojętych procedur składania skarg i wreszcie poszanowania podstawowych praw przysługujących sprawcy. W dalszej kolejności podane są reguły dotyczące współpracy i zgody ze strony sprawcy. Reguły te mówią o sprawach mających zasadnicze znaczenie dla realizacji podanych celów, gdyż jedynie sankcje i środki alternatywne umożliwiają kontrolowanie zachowania sprawcy, nie pozbawiając go możliwości pracowania nad swoim zachowaniem w normalnych i naturalnych warunkach. Stwarza to większe możliwości kształcenia u sprawcy poczucia odpowiedzialności i stanowi powód, dla którego wykonywanie sankcji i środków alternatywnych przynajmniej w pewnym stopniu wymaga współpracy ze strony sprawcy.

Reguła 1

Reguła ta oraz reguła 2 zostały umieszczone na początku, gdyż podpadają pod nie wszystkie aspekty stosowania europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych. Żadna reguła nie może implikować uprzywilejowania niektórych jednostek lub grup kosztem innych.

Reguła 2

Aby uniknąć nieporozumień terminologicznych, uznano za konieczne zdefiniowanie pewnej liczby kluczowych pojęć. Dla wygody definicje te

zebrano w aneksie do reguł. Wkład tych definicji w określenie norm jest taki sam, jak samych reguł.

Rozdział I – Ramy prawne

Reguła 3

Zasada legalności obowiązuje w odniesieniu do wszystkich rodzajów sankcji karnych. Oznacza to, że uprawnienia do ich tworzenia i stosowania muszą opierać się na przepisach prawa w sensie definicji podanej z aneksie terminologicznym. Sankcji i środków alternatywnych nie można wyłączyć z zakresu działania zasady legalności. Ich definicja, przyjęcie i stosowanie muszą być ustanowione przepisami prawa. Termin „stosowanie” należy rozumieć w sensie definicji podanej w aneksie terminologicznym, obejmującym zarówno nakładanie sankcji i środków alternatywnych, jak i ich wykonywanie.

Reguła ta nie zabrania przeprowadzania eksperymentów przed wprowadzeniem prawnych uregulowań. Dziedzina sankcji – a zwłaszcza sankcji i środków alternatywnych – nieustannie ewoluuje. Zahamowanie tego procesu byłoby sprzeczne z zadeklarowanym celem, czyli z nadaniem karom ludzkiego wymiaru i dostosowaniem ich do indywidualnych przypadków w zgodzie z zasadami opisanymi w preambule. Rządy poszczególnych krajów winny jednak zadbać o to, aby wszelkie eksperymenty w tej dziedzinie były prowadzone w zgodzie z duchem europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych.

Reguła 4

Reguła ta stanowi uzupełnienie reguły 3 i mówi o zastosowaniu zasady legalności do treści sankcji i środków alternatywnych. Zgodnie z definicją podaną w aneksie terminologicznym, dotyczy to wszelkich wymogów stanowiących integralną część nałożonych sankcji i środków. W szczególności, ponieważ wymogi te mają charakter instrukcji, do których sprawca musi się stosować, przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób zwięzły i zrozumiały, a więc tak, aby były jasne dla przeciętnego człowieka i nie pozostawiały wątpliwości co do ich znaczenia.

Celem tej reguły jest również zagwarantowanie istnienia odpowiednich przepisów prawa na wypadek niestosowania się do instrukcji. To z kolei wiąże się z problemem określenia kompetencji organów władzy uprawnionych do reagowania na pogwałcenie warunków lub zobowiązań towarzy-

szących sankcjom i środkom alternatywnym. Sankcje te i środki nabierają realnego znaczenia tylko dzięki sprawowaniu tej władzy w oparciu o obiektywne zasady i przepisy prawa.

Reguła 5

Czas trwania to istotny wymiar sankcji i środków alternatywnych umożliwiający ilościowe dostosowanie reakcji karnej do ciężaru gatunkowego popełnionego przestępstwa lub wykroczenia, a także stanowiący łącznik pomiędzy zastosowanym środkiem (kontrolą i odpowiednimi formami pomocy) i celem (resocjalizacją sprawcy).

Pierwsze zdanie reguły, z uwagi na jej absolutny charakter, wyrażone jest w formie przeczącej. W przeciwieństwie do niektórych form pozbawienia wolności, sankcje i środki alternatywne nie mogą być nieograniczone w czasie. Istnieją dwa argumenty za ograniczeniem czasu trwania sankcji. Po pierwsze, brak ograniczenia jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności. Po drugie, nieograniczone w czasie sankcje i środki grożą utrzymaniem stanu zależności sprawcy, co pozostaje w sprzeczności z celem, którym jest wzrost autonomii sprawcy w społeczeństwie.

Ponadto, reguła żąda, aby zasadę legalności zastosować do czasu trwania sankcji i środków alternatywnych. Nie może on bowiem przekraczać wartości maksymalnej ustalonej przepisami prawa, ani być krótszy od wartości minimalnej w przypadku, gdy przepisy prawa takie minimum określają. Ten podwójny warunek musi być przestrzegany zarówno przez organa władzy upoważnione do nakładania takich sankcji i środków, jak i przez organa władzy upoważnione do ich wykonywania. A zatem organa władzy wykonawczej nie mogą przedłużać stosowania wobec sprawcy środków kontroli poza datę określoną w decyzji o nałożeniu sankcji lub środków.

Reguła 6

Nałożenie lub wykonanie sankcji lub środków alternatywnych musi mieć na uwadze zarazem utrzymanie porządku prawnego w społeczeństwie, jak i osiągnięcie resocjalizacji sprawcy. Każda sankcja lub środek tego rodzaju musi więc spełniać dwa warunki co do charakteru i czasu trwania. Po pierwsze, muszą być proporcjonalne do ciężaru gatunkowego przestępstwa popełnionego lub domniemanego oraz muszą dawać możliwość indywidualizacji, uwzględniającej sytuację osobistą sprawcy lub oskarżonego, to jest jego cechy osobowości, rodzinę, warunki materialne i społeczne, a także karalność.

Reguła 7

Zasada legalności dotyczy także fazy wykonywania sankcji i środków alternatywnych, gdyż określa przede wszystkim to, jakie organa władzy są odpowiedzialne za wykonywanie takich sankcji i środków. Ich wykonywanie wymaga zarówno kontrolowania przestrzegania przez sprawcę zastosowanych wobec niego wymogów, jak również udzielania mu niezbędnej pomocy. Przepisy prawa każdego kraju powinny zapewnić istnienie organów zdolnych do wypełniania tych funkcji, a także określać ich kompetencje i obowiązki.

Reguła 8

Celem tej reguły jest określenie dyskrecyjnych uprawnień organów władzy wykonawczej. Oznacza to, że metody wykonania także muszą być podporządkowane zasadzie legalności. Metody wykonawcze winny dawać takie same gwarancje jasności i braku dowolności, jak sankcje i środki. Dotyczy to także sytuacji, w których konieczne jest korzystanie z usług stron trzecich – czy to osób prywatnych, czy organizacji prywatnych i społecznych – oraz delegowanie niektórych zadań wykonawczych. Zasadę tę należy stosować również wtedy, gdy środki wykonania wymagają uzyskania przez personel odpowiedzialny za wykonanie zgody strony trzeciej lub samego sprawcy.

Reguła 9

Ponieważ, zgodnie z postanowieniem reguły 4, zasada legalności stosuje się także do przypadków naruszenia warunków sankcji i środków, z konieczności reguluje ona także dwa najbardziej drastyczne sposoby postępowania w sytuacji, gdy sprawca nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań – a mianowicie umieszczenie go w areszcie lub więzieniu. Prawo obowiązujące w każdym kraju musi określać kryteria, które regulują podejmowanie decyzji o zastosowaniu aresztu lub więzienia w takich przypadkach. Należy wprawdzie oczekiwać, że pewna liczba sprawców nie będzie respektować nałożonych na nich warunków, a więc że zachodzić będzie konieczność aresztowania ich lub umieszczenia w więzieniu, metody te należy jednak stosować tylko w najpoważniejszych przypadkach. Znaczenie wyrażenia „uregulowane przepisami prawa” zdefiniowane jest w aneksie terminologicznym.

Reguła 10

Celem użycia sankcji i środków alternatywnych jest uniknięcie umieszczenia sprawcy w więzieniu. Byłoby paradoksalne i sprzeczne z tym celem, gdyby więzienie stanowiło nieuniknioną i jedyną reakcję na niepowodze-

nie sankcji lub środka. Z tego powodu reguła zabrania umieszczania w ustawodawstwie danego kraju przepisu umożliwiającego automatyczne stosowanie w takich przypadkach kary więzienia. Nie oznacza to jednak, że pozbawienie wolności nie może być nigdy konsekwencją nieprzestrzegania wymogów wynikających z zastosowania sankcji lub środków alternatywnych.

Reguła 11

Reguła ta zaleca, aby praca organów władzy wykonawczej była poddana kontroli. Termin „kontrola” obejmuje zarówno inspekcje przeprowadzane w ramach systemu sądownictwa karnego, jak i inspekcje przeprowadzane przez inne organy administracji, na przykład władze odpowiedzialne za opiekę medyczną.

Charakter i sposób przeprowadzania tych kontroli może zależeć od systemu prawnego obowiązującego w danym kraju. Niemniej jednak, aby kontrole te były efektywne i wiarygodne, muszą być spełnione dwa warunki. Po pierwsze, kontrole muszą być przeprowadzane regularnie, to znaczy nie w terminach przypadkowych bądź ad hoc. Po drugie, aby zapewnić obiektywność i bezstronność, muszą być one przeprowadzane przez osoby spoza danej instytucji, to znaczy niezależne od kontrolowanych funkcji.

Zapewnienie wysokiej jakości kontroli przeprowadzanej z mocy przepisów prawa danego kraju wymaga, aby była ona przeprowadzana przez doświadczony i wykwalifikowany personel.

Rozdział II – gwarancje sądowe i procedury wnoszenia skarg

Reguła 12

Reguła ta stanowi, iż jedynie organ władzy sądowej – czyli sąd, sędzia i prokurator – może być uprawniony do nakładania i cofania sankcji alternatywnych. To samo dotyczy środków przedprocesowych – czyli środków stosowanych przed nałożeniem sankcji.

Uznanie zasady przyznającej prawo do podejmowania takich decyzji tylko organom władzy sądowej samo w sobie stanowi gwarancję fundamentalnych swobód i praw, a także zapewnia niezależność w sensie zasady podziału władzy oraz bezstronność w sensie zasady two-tier jurisdiction. Jest ono konsekwencją zasad leżących u podstaw praworządności, uznawanych przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy.

Reguła 13

Prawo do wniesienia przez sprawcę skargi na ręce wyższego organu władzy jest normalną konsekwencją prawa do obrony. Reguła ta obejmuje wszystkie rodzaje decyzji, w tym decyzje administracyjne wydawane przez organa władzy orzekającej w sensie definicji podanej w aneksie terminologicznym. W zakres reguły wchodzi nie tylko nakładanie i cofanie sankcji lub środków, ale również wprowadzanie zmian do ich treści (na przykład zmiany czasu trwania lub warunków i zobowiązań, które muszą być przestrzegane).

Reguła 14

Z zasady stanowiącej, iż wymagana jest interwencja organu władzy sądowej, wynika, że sprawcy przysługuje prawo odwołania się do organu władzy sądowej od każdej decyzji – zazwyczaj decyzji administracyjnej – dotyczącej wykonania sankcji lub środków, jeśli taka decyzja lub ograniczenie wolności wskutek wykonania sankcji lub środka prowadzi do wyraźnego pogorszenia jego sytuacji. O tym, czy dochodzi do wyraźnego pogorszenia sytuacji, decyduje to, czy decyzja jest zgodna z prawem i czy jest zgodna z wymogami wynikającymi z nałożonej sankcji lub środka.

Reguła 15

Zasady prawne, które leżą u podstaw niniejszych reguł, muszą także brać pod uwagę sposób, w jaki sankcje i środki są wykonywane. Prawo do złożenia skargi przysługujące sprawcy musi się więc także rozciągać na decyzje dotyczące praktycznych stron wykonywania sankcji lub środków oraz na przypadki zaniechania takiej decyzji, gdyż takie zaniechanie może być niekorzystne dla sprawcy.

Wymóg ten ma wprowadzić charakter absolutny, ale nie powinien przeszkadzać organom władzy wykonawczej w korzystaniu z przysługującego im prawa do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji dotyczących sprawcy. Podejmowanie takich dyskrecjonalnych decyzji w codziennych czynnościach związanych z wykonywaniem sankcji lub środków nie może być utrudniane przez wykorzystywanie prawa do wnoszenia skarg w celu uprawiania taktyki gry na zwłokę, gdyż mogłoby to doprowadzić do faktycznego zredukowania tych uprawnień do zera lub spowodowania, że możliwość ich zastosowania zależeć będzie od przypadku, co mogłoby uniemożliwić prawidłowe wykonywanie sankcji lub środków.

Reguły 16 i 17

Aby procedura składania skarg była skuteczna, musi spełniać kilka warunków. Złożenie skargi musi być czynnością prostą i dostępną dla każde-

go, a wniesiona skarga musi być rozpatrzona, a następnie uznana za zasadną lub odrzucona bez zwłoki (reguła 16). Ponadto, osoba odpowiedzialna za rozpatrzenie skargi musi mieć do dyspozycji informacje niezbędne do podjęcia decyzji, a w szczególności musi mieć dostęp do uwag zgłoszonych przez sprawcę (reguła 17).

Ten ostatni wymóg musi być traktowany elastycznie. Jest pożądane, aby kompetentny organ władzy miał prawo zadecydować, czy w danym przypadku jest pożądane, aby sprawca został formalnie wysłuchany (nawet jeśli on sam wyraził takie życzenie). Uznanie prawa sprawcy do złożenia skargi nie jest równoznaczne z przyznaniem mu prawa do nalegania na osobiste przedstawienie swojej sprawy.

Reguła 18

Wymóg pisemnego uzasadnienia decyzji organu władzy lub ciała powołanego do rozpatrywania skarg – czy to mającego charakter sądowy, czy administracyjny – podyktowany jest dużym znaczeniem tych informacji zarówno dla sprawcy, jak i dla zainteresowanych służb. Nawet w przypadku przerwania wykonywania sankcji lub środka – na przykład wskutek jej cofnięcia, organ władzy wykonawczej powinien znać uzasadnienie tej decyzji. Jest oczywiste, że informacje te powinny być przekazywane bez zwłoki.

Reguła 19

Prawo do obrony jest nieulegającym przedawnieniu prawem uznawanym w systemach prawnych wszystkich krajów europejskich. Celem tej reguły jest poinformowanie sprawcy o istnieniu tego prawa, a także zapewnienie mu możliwości skorzystania z niego bez jakichkolwiek utrudnień. Sprawca ma więc prawo do skorzystania z pomocy wybranej przez siebie osoby w związku z wniesieniem skargi na decyzję nałożenia, cofnięcia lub zmiany warunków sankcji lub środka alternatywnego oraz jakiejkolwiek decyzji dotyczącej wykonania tej sankcji lub środka. Możliwość wolnego wyboru tej osoby jest nieodzownym elementem prawa do obrony, nawet jeśli powoduje to pewne ryzyko, że ta osoba może nie mieć odpowiednich kwalifikacji zawodowych.

Niniejsza reguła uwzględnia również możliwość skorzystania przez sprawcę z pomocy wyznaczonego z urzędu adwokata (a także żąda, aby go o tym poinformować), pod warunkiem że prawo danego kraju zezwala na to.

Rozdział III – poszanowanie fundamentalnych praw

Reguła 20

Celem tej reguły jest zagwarantowanie sprawiedliwego, to znaczy wolnego od dyskryminacji, nakładania i wykonywania sankcji i środków alternatywnych. Dyskryminacja w nakładaniu i stosowaniu sankcji i środków alternatywnych jest równoznaczna z niesprawiedliwym korzystaniem z uprawnień dyskrecjonalnych z jakiegokolwiek powodu wymienionego w treści reguły. Zamieszczona lista powodów nie jest wyczerpująca. Inne, podobne powody dyskryminacji także podpadają pod zakaz sformułowany w regule.

Należy odróżnić dyskryminację od różnicowania. Zakaz dyskryminacji nie oznacza, że wszyscy sprawcy muszą być traktowani identycznie. Różni sprawcy muszą być w pewnym stopniu traktowani w różny sposób, gdyż bez tego nie byłoby możliwe rozwiązywanie swoistych dla danego przypadku problemów, zaspokajanie indywidualnych potrzeb jednostki i uwzględnienie jej szczególnej sytuacji.

W przeciwieństwie do dyskryminacji, różnicowanie powinno prowadzić do zmniejszenia nieproporcjonalnie dużych obciążeń danego sprawcy oraz służyć poprawie jego samego lub polepszeniu jego sytuacji.

Reguła 21

Sankcje i środki alternatywne zazwyczaj łączą się z jakimś ograniczeniem swobody działania sprawcy, co ma na celu ograniczenie przestępczości i kontrolowanie sprawców. Jednakże, ograniczenie wolności wynikające z sankcji i środków może stwarzać ryzyko pogwałcenia fundamentalnych swobód i praw człowieka. Reguła 21 zakazuje więc tworzenia i nakładania sankcji i środków alternatywnych, które byłyby sprzeczne z międzynarodowymi instrumentami, zwłaszcza przyjętymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych i Radę Europy w celu ochrony fundamentalnych swobód i praw człowieka. Ponadto, są dopuszczalne jedynie te ograniczenia wspomnianych praw na okres wykonywania sankcji lub środków, które wynikają z decyzji podjętej przez organ władzy orzekającej. Omawiana reguła zabrania jakiegokolwiek dalszego ograniczania praw cywilnych lub politycznych.

Reguła 22

Reguła ta ma charakter uniwersalny, gdyż w kategoriach całkowicie ogólnych stwierdza, iż charakter i sposób wykonywania sankcji alternatywnych musi być zgodny z zagwarantowanymi przez społeczność międzynarodową prawami sprawcy. Sformułowanie tej ogólnej reguły umotywo-

wane było tym, iż tworzenie oraz stosowanie sankcji i środków alternatywnych wiąże się często z poszukiwaniem trudnej równowagi pomiędzy ochroną porządku prawnego w społeczeństwie a interesami sprawcy. Ponadto, równowagę tę należy rozumieć nie tylko w kontekście istniejących i stosowanych sankcji i środków alternatywnych, ale także tych, które mogą powstać w przyszłości. Bardzo trudno, rzecz jasna, przewidzieć dokładnie charakter wszystkich problemów, które mogą się pojawić przy poszukiwaniu równowagi pomiędzy wspomnianymi interesami oraz określić ich związek z poszczególnymi gwarancjami międzynarodowymi. Trudności wzmagają się, gdy staramy się określić przyszłe formy sankcji i środków alternatywnych. Z tego powodu, niniejsza reguła otrzymała tak ogólną postać, aby mogła chronić prawa sprawcy nawet w sytuacjach, których nie sposób przewidzieć.

Reguła 23

Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego jest prawem zagwarantowanym w artykule 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zgodnie z tym artykułem, organa władzy publicznej mogą ingerować w to prawo tylko wówczas, gdy jest to usankcjonowane prawnie; ingerencja ta może dotyczyć wyłącznie tego, co jest ściśle konieczne z uwagi na (między innymi) zapobieganie przestępczości i naruszanie porządku publicznego. Pod warunek ten podpadają także charakter, treść i metody wykonywania sankcji i środków alternatywnych, gdyż w dążeniu do ograniczenia przestępczości mogą one wiązać się z kontrolowaniem trybu życia sprawcy oraz zbieraniem informacji o tym, czy stosuje się on do nałożonych nań warunków i zobowiązań.

Niemniej jednak, zasada poszanowania życia prywatnego i rodzinnego pozostaje najważniejsza i wszelka ingerencja w te prawa powinna być ściśle ograniczona. Reguła wymaga więc poszanowania prywatności i godności osobistej sprawcy oraz chronienia ich przed pogwałceniem, które naruszałoby międzynarodowe gwarancje tych praw (por. reguły 21 i 22). Reguła zabrania w szczególności prześladowania sprawcy i jego rodziny, przez co rozumie się dokuczliwe, uciążliwe lub napastliwe traktowanie polegające na nadmiernie częstym kontrolowaniu.

To samo dotyczy narażania na szwank poczucia godności osobistej sprawcy, jego stosunków rodzinnych, relacji społecznych i zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. Sankcje i środki alternatywne – właśnie dlatego, że nie izolują sprawcy od społeczeństwa – narażają sprawcę na dodatkowe niebezpieczeństwo polegające na publicznym znieważeniu lub

stygmatyzacji. Niniejsza reguła wymaga zabezpieczenia sprawcy przed znieważeniem i przed niezdrową ciekawością osób postronnych oraz upublicznieniem jego życia prywatnego. Należy też zaznaczyć, że naruszenie praw, o których mowa w niniejszej regule, najprawdopodobniej utrudni skłonienie sprawcy do współpracy w wykonywaniu sankcji lub środka.

Reguła 24

Niniejsza reguła podkreśla wagę nadania wszystkim instrukcjom – a w szczególności tym, które dotyczą wymogów kontrolnych – praktycznego, jednoznacznego i ograniczonego charakteru. Ponadto, instrukcje te nie powinny ani rozszerzać, ani zaostrzać wymogów ponad to, co niezbędne do efektywnego wykonywania sankcji lub środka alternatywnego, lecz powinny być do nich proporcjonalne.

Uzasadnienie tej reguły jest dwojakie. Po pierwsze, żądanie stosowania się do niepraktycznych, niejasnych lub nadmiernie restrykcyjnych instrukcji jest w oczywisty sposób niesprawiedliwe. Niesprawiedliwość ta jest szczególnie drastyczna, gdy instrukcje nie pozostają w odpowiedniej relacji do nałożonych sankcji i środków alternatywnych. Na przykład, jeśli sankcja nałożona na osobę, która dopuściła się nielegalnego używania narkotyków, polega na leczeniu w ramach wspólnoty terapeutycznej, to osoba ta nie powinna być poddawana intensywnej inwigilacji przez żadną inną instytucję lub agencję.

Po drugie, niejasna, niepraktyczna i zbyt obszerna instrukcja jest nie tylko niesprawiedliwa, ale i nieskuteczna. Może ona zniechęcać sprawcę do współpracy i utrudniać jego resocjalizację.

Reguły 25 i 26

Poddawanie ludzi przymusowym eksperymentom medycznym i psychologicznym prowadziło w przeszłości do łamania praw człowieka. W krajach europejskich tego rodzaju eksperymenty są uważane za nieetyczne i są zazwyczaj zabronione. Wolność sprawcy, wobec którego zastosowano sankcje lub środki alternatywne, jest prawnie ograniczona. Etyczność jakichkolwiek eksperymentów musi w takiej sytuacji budzić poważne wątpliwości.

Z drugiej jednak strony, wydaje się, iż nierozsądne byłoby zakazywanie eksperymentowania wtedy, gdy nie ma powodu do obaw o naruszenie praw człowieka, a wpływ na wykonywanie sankcji może być korzystny dla sprawcy. Na przykład, doskonalsze metody udzielania sprawcy pomocy w pokonywaniu trudności edukacyjnych i w walce z uzależnieniem od narkotyków są pilnie potrzebne, ale ich opracowanie nie jest możliwe bez eks-

perymentowania. W związku z tym, reguła 24 orzeka, iż dopuszczalne są jedynie eksperymenty zgodne z normami etycznymi przyjętymi przez społeczność międzynarodową.

Reguła 25 zabrania przeprowadzania eksperymentów, które mogłyby powodować zbyt duże zagrożenie powstania obrażeń fizycznych lub psychicznych.

Należy dodać, iż jedną z zasad etyki przyjętych przez społeczność międzynarodową jest udzielenie potencjalnemu uczestnikowi eksperymentu pełnych informacji o celu, charakterze i metodach stosowanych w trakcie tego eksperymentu, jak również informacji o gwarancjach, które mu przysługują.

Deklaracja Hawajska przyjęta w 1964 roku przez 18. Światowy Zjazd Medyczny, wraz z poprawkami przyjętymi w 1975 roku przez 29. Zjazd i w 1983 roku przez 35. Zjazd, głosi, iż lekarz powinien wykazać się dużą ostrożnością, zwracając się do pacjenta o świadome udzielenie zgody na eksperyment, jeśli pacjent ten pozostaje wobec niego w stosunku zależności. W takich przypadkach świadomą zgodę winien uzyskać lekarz niezależny, biorący udział w danym projekcie badawczym. Podobne obostrzenia winny obowiązywać w przypadku eksperymentów nad sankcjami i środkami alternatywnymi.

Reguła 27

Sankcje i środki alternatywne z natury rzeczy pociągają pewne dolegliwości związane z ograniczeniem wolności osobistej, nadzorem i czynnościami kontrolnymi. To, że dolegliwość sankcji i środków alternatywnych może być mniejsza niż dolegliwość sankcji izolacyjnych, nie oznacza, że wcale nie istnieje lub że może zostać pominięta. Jednakże metody wykonywania sankcji lub środków, które powodują zaostrzenie tej nieuniknionej dolegliwości wykraczają poza to, czego domaga się prawo. Tego rodzaju zaostrzenie dolegliwości sankcji lub środków nie tylko jest niesprawiedliwe, ale może z dużym prawdopodobieństwem spowodować, że próby skłonięcia sprawcy do poddania się resocjalizacji i do przestrzegania prawa spotkają się z oporem i odmową współpracy. Z tego powodu niniejsza reguła stanowi, iż metody wykonywania nie mogą zaostrzać dolegliwości sankcji i środków alternatywnych w stosunku do tego, co jest konieczne z uwagi na sprawiedliwość.

Reguła 28

Celem tej reguły jest niedopuszczenie do tego, aby nałożenie sankcji lub środków alternatywnych spowodowało powstanie anomalii w kwe-

ściach związanych z ubezpieczeniami społecznymi. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych może być na przykład zależne od spełnienia dwóch warunków: gotowości do podjęcia pracy i niemożności znalezienia pracy. Bezrobotny sprawca, który wykonuje bezpłatną pracę na rzecz społeczności, może zostać uznany za osobę, która nie może podjąć normalnej pracy, a więc której nie przysługuje prawo do zasiłku. Aby uniknąć tego rodzaju sytuacji, niniejsza reguła stanowi, iż nałożenie sankcji lub środków alternatywnych nie może ograniczać prawa do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Reguła 29

W różnych krajach europejskich często spotyka się przypadki udzielania organom władzy wykonawczej odpłatnej pomocy przez organizacje i osoby prywatne należące do lokalnej społeczności. Na przykład w niektórych krajach nadzór nad sprawcami sprawują osoby prywatne, których pracą kierują wykwalifikowani kuratorzy. Inny przykład: sprawcy skazani za nielegalne używanie narkotyków mogą być leczeni w prywatnych ośrodkach terapeutycznych.

Ostateczna odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie sankcji i środków spoczywa jednak na organach władzy wykonawczej. Wynika stąd, iż pierwszym obowiązkiem organu władzy wykonawczej jest dopilnowanie, aby otrzymywana pomoc była zgodna z normami zawartymi w niniejszych regułach. Gdyby okazało się, że tak nie jest, to organ władzy wykonawczej obowiązany będzie podjąć odpowiednie działania, czyli zdecydować, jakie trzeba przedsięwziąć kroki, biorąc pod uwagę charakter i stopień niezgodności tych usług z wymogami zawartymi w niniejszych regułach.

Do organu władzy wykonawczej należy także decyzja, jakie działania należy podjąć w odpowiedzi na wykrycie w toku działalności nadzorczej w stosunku do płatnego usługodawcy, iż sprawca dopuścił się pogwałcenia nałożonego warunku lub zobowiązania. Niedopuszczane jest, aby tę decyzję podejmowała osoba lub organizacja świadcząca takie płatne usługi.

Rozdział IV – współpraca i zgoda ze strony sprawcy

Reguła 30

Sankcje i środki alternatywne pozwalają działać normalnym mechanizmom kontroli społecznej i dlatego stwarzają znacznie lepsze możliwości re-

socjalizacji sprawcy niż sankcje izolacyjne. Z drugiej jednak strony, brak sztywnych rygorów, którymi cechuje się życie w więzieniu, stawia większe wymagania poczuciu odpowiedzialności sprawcy. Zaapelowanie do tego poczucia odpowiedzialności stanowi punkt wyjścia w pracy ze sprawcami skazanymi na sankcje i środki alternatywne.

Rozwój poczucia odpowiedzialności u sprawcy nie powinien się jednak zatrzymać na tym etapie. Wyższy stopień poczucia odpowiedzialności jest punktem wyjścia, ale także celem pracy. Kształcenie zdolności do podejmowania odpowiedzialnych decyzji i działań musi więc być głównym celem wszystkich form pomocy udzielanej sprawcy. Pomaganie sprawcy w przystosowaniu się do życia w społeczeństwie jest równoznaczne z kształceniem poczucia odpowiedzialności wobec społeczeństwa w ogóle. W ostatnich latach słusznie poświęcano więcej uwagi sytuacji ofiary przestępstwa. Wyrabianie u sprawcy większego poczucia odpowiedzialności wobec społeczeństwa powinno służyć także rozwijaniu poczucia odpowiedzialności wobec ofiary.

Reguła 31

W przeciwieństwie do kary pozbawienia wolności i kary grzywny, sankcje i środki alternatywne – jeśli mają osiągnąć swój cel – wymagają współpracy ze strony przestępcy i nie mogą być wyegzekwowane niezależnie od jego woli. Fakt ten jest powszechnie uznawany w przypadku takich sankcji, jak wykonywanie prac na rzecz społeczności. Jeśli sprawca w jawny sposób odmawia współpracy i przestrzegania stosownych warunków, to nałożenie sankcji lub środków alternatywnych jest bezcelowe.

Rozeznanie przedprocesowe stanowi niewątpliwie ważny sposób ustalenia i powiadomienia sądu o tym, jakie warunki byłyby odpowiednie i czy sprawca będzie gotów współpracować. Starannie przeprowadzone rozeznanie przedprocesowe pozwoli sędziemu podjąć decyzję w oparciu o dokładne informacje.

Reguła 32

Reguła 32 nakazuje, aby określenie warunków i zobowiązań, do których przestrzegania ma zostać zobowiązany sprawca poddany sankcjom lub środkom alternatywnym, było poprzedzone dokładną oceną jego sytuacji. W ocenie tej muszą zostać wzięte pod uwagę potrzeby sprawcy wiążące się z popełnionym przestępstwem lub wykroczeniem, jego możliwości zastosowania się do warunków i zobowiązań, jego prawa obywatelskie i wreszcie jego społeczne obowiązki. Przez społeczne obowiązki rozumie się tu przede wszystkim osobiste obowiązki sprawcy, na przykład obowiązki ro-

dzinne. Pojęcie to obejmuje jednak także obowiązki sprawcy wobec całego społeczeństwa – na przykład obowiązek zadośćuczynienia lub rekompensaty w stosunku do ofiary przestępstwa.

Reguła 33

Sprawiedliwość i względy praktyczne wymagają, aby od samego początku wykonywania sankcji lub środków alternatywnych sprawca dokładnie rozumiał, jakie ma on z tego tytułu obowiązki. Kwestia prawdopodobnych warunków i zobowiązań mogła być poruszana już w trakcie przygotowywania raportu z rozpoznania społecznego, będącego ważnym elementem decyzji o nałożeniu sankcji lub środków alternatywnych. Mimo to jest ważne – zarówno z powodów formalnych, jak i praktycznych – aby po zapadnięciu decyzji upewnić się, czy sprawca dokładnie zrozumiał wszystkie konsekwencje tej decyzji.

Oprócz spełnienia wymogów o charakterze formalnym, może zaistnieć potrzeba ustalenia i wyjaśnienia pewnych szczegółów praktycznych. Jest sprawą zasadniczej wagi, aby wyjaśnienia te były sformułowane w prostym, zrozumiałym i przystępnym dla sprawcy języku. Jasny i łatwy do zrozumienia pisemny opis sankcji i wynikających z niej zobowiązań i praw, a także przyjętych rozwiązań praktycznych, także może być przydatny.

Reguła 34

Reguła 34 dotyczy sprawy, która ma duże znaczenie dla powodzenia sankcji i środków alternatywnych – mówi mianowicie o konieczności skłonienia sprawcy do współpracy. W tym celu proponuje się, aby w możliwie dużym stopniu brał on udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących praktycznej strony wykonywania danej sankcji lub środka. Możliwie największy udział sprawcy w procesie decyzyjnym jest korzystny z wielu względów. Apeluje się w ten sposób do jego poczucia odpowiedzialności. Traktuje się go jak osobę zdolną i chętną do tego, aby uczyć się przyjmowania na siebie odpowiedzialności. Nauka ta polega na rozważaniu dostępnych możliwości w świetle ich prawdopodobnych następstw. W trakcie takiej analizy można też zorientować się, jakie rozwiązania napotkają na opór ze strony sprawcy. Ustalenie, co może wywołać jego opór, oraz pokonywanie tego oporu to podstawowe elementy procesu, o którym tu mowa. Autokratyczne podejmowanie decyzji może natomiast przyczynić się do wywołania oporu lub zapobiec wyrażeniu sprzeciwu, uniemożliwiając tym samym jego pokonanie. Z reguły 34 nie wynika konieczność udziału sprawcy w każdej decyzji dotyczącej praktycznych szczegółów wykonania. W pewnych sytuacjach organ władzy wykonawczej musi pode-

jmować jednostronne i być może przymusowe decyzje, mające na celu zagwarantowanie spełnienia podstawowych warunków wynikających z sankcji lub środków, bądź ograniczenie ryzyka zachowań destrukcyjnych.

Reguła 35

Niniejsza reguła dotyczy postępowania przedprocesowego i środków przedprocesowych stosowanych zamiast decyzji o nałożeniu sankcji. Przed zapadnięciem wyroku oskarżony musi być traktowany jak osoba niewinna. Z uwagi na domniemanie niewinności, decyzja o nałożeniu środków alternatywnych musi być podejmowana z dużą ostrożnością. Przykładem tego rodzaju środka byłoby nałożenie na bezdomnego oskarżonego obowiązku mieszkania w schronisku i regularnego meldowania się u wyznaczonej osoby. Środek ten może zastąpić umieszczenia oskarżonego w areszcie tymczasowym. Takie rozwiązanie wymaga jednak przyjęcia przez oskarżonego odpowiedzialności za swoje zachowanie, co nie nastąpiłoby w przypadku zastosowania aresztu tymczasowego. Niewywiązanie się z nałożonego obowiązku może mieć dla oskarżonego poważne następstwa i dlatego należy uzyskać od niego zgodę na zastosowanie proponowanego środka alternatywnego. Należy jednak podkreślić, że oskarżony nie może być nakłaniany do udzielenia takiej zgody w zamian za przyznanie się do winy lub redukcję preferowanego zarzutu kryminalnego.

Reguła 36

W niniejszej regule termin „zgoda” odnosi się do każdej sytuacji, w której sprawca proszony jest o udzielenie swojej zgody na jakiś tryb postępowania przed podjęciem decyzji w tej sprawie. Sytuacja taka może powstać przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu sankcji lub środków alternatywnych (por. reguła 31). Zgoda sprawcy może być jednak potrzebna także w innych sytuacjach, na przykład przy podejmowaniu decyzji dotyczących wykonywania sankcji lub środków, a w szczególności przy ustalaniu planu pewnego określonego sposobu postępowania (por. reguła 34). Reguła 35 dotyczy innej tego typu sytuacji. Niezależnie od rodzaju sytuacji, warunek sprawiedliwości i bezstronności wymaga, aby udzielając swej zgody, sprawca miał pełną świadomość tego, na co się godzi. Zgoda nie może być domyślna. Sprawca musi zdawać sobie sprawę, że jest proszony o udzielenie swej zgody. Wyrażanie zgody musi więc mieć zawsze postać formalnej procedury.

Wyrażenie zgody przez sprawcę – nawet jeśli spełnione zostały wszystkie warunki, o których była mowa – nie może nigdy prowadzić do utraty przez sprawcę jego podstawowych praw.

Część druga – zasoby ludzkie i środki finansowe

Rozdział V – personel zawodowy

Reguła 37

Personel zawodowy, na którym spoczywa odpowiedzialność za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych, musi być zatrudniany na zasadach równych szans – czyli bez dyskryminacji – zagwarantowanych w ustawodawstwie danego kraju. Dyskryminacja przy rekrutacji, wyborze i awansowaniu pracowników z któregośkolwiek powodu wymienionego w treści reguły stanowi niesprawiedliwe i niełojalne użycie uprawnień dyskrecyjnych. Lista powodów podana w treści reguły nie jest wyczerpująca i dyskryminacja z jakiegokolwiek podobnego powodu jest także zabroniona.

Zasada równouprawnienia przy rekrutacji i wyborze pracowników nie może jednak uniemożliwiać stosowania specjalnych zasad polityki wobec wybranych grup ludności, na przykład kobiet. Podobnie, zasada równouprawnienia nie może zapobiegać stosowaniu różnicujących zasad rekrutacji i wyboru pracowników, mających na celu zapewnienie efektywności pracy z określonymi grupami sprawców, na przykład należących do mniejszości narodowych.

Reguła 38

Niniejsza reguła kładzie nacisk na duże znaczenie odpowiedniego doboru kadr – tak pod względem ilościowym, jak i jakościowym (przy czym to ostatnie należy rozumieć w sensie cech osobowościowych i kwalifikacji zawodowych) – dla prawidłowej realizacji zadań wymagających od pracowników znacznego wyczucia.

Reguła nie podaje żadnych bezwzględnych wskazówek co do liczebności personelu zawodowego w stosunku do liczebności sprawców. Z uwagi na wielką różnorodność sankcji i środków alternatywnych oraz heterogeniczną strukturę europejskich systemów sankcji, liczbowe wyrażenie tej proporcji nie byłoby ani możliwe, ani przydatne. Niemniej jednak, w swej drugiej części reguła żąda od poszczególnych jednostek administracji, aby określiły własne normy stanowiące układ odniesienia w ramach danego systemu i dostosowane do istniejących w danym przypadku sankcji i środków alternatywnych oraz zadań stojących przed pracownikami. Tego rodzaju normy mogą być przydatne w procesie ilościowej i jakościowej oceny kadr i określaniu zasad polityki, mającej na celu przybliżenie sytuacji rzeczywistej do sytuacji optymalnej, którą definiują normy.

Reguła 39

Reguła ta podaje pewną liczbę wymogów dotyczących szkolenia personelu i zapewnienia pracownikom właściwych warunków funkcjonowania. Dzięki szkoleniom pracownicy stają się bardziej świadomi swoich obowiązków w stosunku do sprawcy i do społeczeństwa. Z uwagi na to, że sankcje i środki alternatywne angażują szersze warstwy społeczeństwa, pracownicy muszą być świadomi konieczności koordynowania ich działań z działaniami innych organizacji.

Przed rozpoczęciem służby pracownicy powinni przejść specjalistyczne szkolenie wstępne. Następnie należy udostępniać im możliwości kształcenia i rozwijania umiejętności zawodowych przez uczestnictwo w programach doszkalających. W obu typach szkoleń należy kłaść specjalny nacisk na wiadomości – zwłaszcza czerpane z socjologii i kryminologii – dotyczące praktycznych aspektów pracy oraz norm zawodowych i etycznych. Kwestie te powinny mieć pierwszeństwo przed teoretycznymi zagadnieniami zawodowymi i technicznymi.

Bardziej zaawansowane szkolenia powinny uwzględniać praktyczne rozpoznanie i ocenę rozmaitych sytuacji pojawiających się w pracy, przyczyniając się do doskonalenia i rozwoju kwalifikacji zawodowych pracowników. Środki niezbędne do prowadzenia szkoleń, w tym środki finansowe, winny zostać zapewnione przez rząd.

Reguła 40

Celem tej reguły jest określenie podstawowych warunków pracy w celu zapewnienia stabilności kadr i odpowiedniego statusu zawodowego pracowników.

Pracownicy zatrudnieni na podstawie kontraktu bezterminowego, których warunki pracy są prawnie zagwarantowane i którzy otrzymują adekwatne wynagrodzenie, będą prawdopodobnie funkcjonować lepiej niż pracownicy tymczasowi. W tego rodzaju pracy stabilność kadr jest niezwykle istotna z uwagi na stopień trudności i złożoność zadań, poziom stresu i konieczność częstych, nawet codziennych spotkań z innymi pracownikami systemu karnego – policjantami, sędziami, innymi pracownikami sądownictwa i personelem więzień – którzy mają za sobą całkiem odmienne szkolenie zawodowe. Status zawodowy pracowników powinien więc odpowiadać statusowi pracowników tych innych zawodów na analogicznych stanowiskach.

Reguła nie wymaga nadania pracownikom statusu urzędników administracji państwowej. Powodem tego jest wielka różnorodność struktur orga-

nizacyjnych, zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym, w ramach których w państwach członkowskich działają pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych.

Reguła 41

Ciałem kompetentnym w sprawach związanych z wykonywaniem sankcji i środków jest organ władzy wykonawczej w sensie podanym w aneksie terminologicznym; najczęściej funkcję tę spełniają służby probacyjne. Tworzy je kadra zawodowych pracowników podległych organom władzy wykonawczej.

Zgodnie z niniejszą regułą, do kompetencji organu władzy wykonawczej należy nie tylko wykonywanie jego zadań funkcyjnych (rekrutacja i wybór pracowników, płacenie wynagrodzenia, awansowanie pracowników itd.), ale również ustalanie norm, czyli określanie obowiązków, praw i kompetencji pracowników.

Ponieważ skuteczność wykonywania sankcji i środków zależy głównie od jakości personelu zawodowego, organ władzy wykonawczej powinien wykorzystać wszelkie dostępne metody nadzorowania pracy tego personelu, a zwłaszcza oceny jego efektywności.

Rozdział VI – fundusze

Reguła 42

Reguła ta, adresowana do rządów państw i mówiąca o przydzielaniu środków budżetowych, zawiera ważne stwierdzenie o funduszach koniecznych do wykonywania sankcji i środków alternatywnych. Wprawdzie ich koszt może być znacząco niższy niż koszt wykonywania kary pozbawienia wolności, ale pewne środki finansowe są jednak niezbędne. Konieczne fundusze winny pochodzić z budżetu państwa i podlegać ścisłej kontroli budżetowej.

W regule nie podaje się żadnych konkretnych liczb; podkreśla się jedynie, że dobre funkcjonowanie służb wymaga przyznania środków finansowych w pełni adekwatnych do potrzeb organu władzy wykonawczej, niezależnie od tego, czy funkcjonuje on w ramach sektora prywatnego, czy publicznego.

Druga część reguły mówi o tym, że organ władzy wykonawczej może wykorzystywać środki nie pochodzące z budżetu państwa. Środki takie mogą pochodzić od instytucji i osób prywatnych, traktowanych jako „strony

trzecie” w stosunku do organu władzy wykonawczej. Środki te mogą mieć charakter ściśle finansowy, bądź też przybierać inną formę, na przykład pomocy organizacyjnej lub użyczenia personelu pomocniczego. Tego rodzaju dodatkowe środki nie mogą jednak decydować o całej działalności organu władzy wykonawczej.

Reguła 43

Niniejsza reguła stanowi rozwinięcie drugiej części reguły poprzedniej. Nawet jeśli organ władzy wykonawczej otrzymuje fundusze z źródeł pozabudżetowych, to nie można dopuścić do tego, aby wskutek takiego finansowania powstało ryzyko utraty niezależności działania, nawet częściowo. Reguła nakazuje więc stworzenie procedury zapewniającej prawidłowe korzystanie z tych funduszy; obowiązek stworzenia takiej procedury spoczywa na rządzie. Konieczne jest więc opracowanie specjalnych procedur budżetowania środków pochodzących ze źródeł prywatnych oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za ich przestrzeganie, a także opracowanie metod kontroli wykorzystania tych funduszy.

Rozdział VII – zaangażowanie i udział społeczeństwa

Reguła 44

Wymiar sprawiedliwości nie może skutecznie spełniać swych funkcji w oderwaniu od społeczeństwa, któremu ma służyć: jego praca wymaga akceptacji i poszanowania ze strony społeczeństwa. Pożądany poziom zaufania i zaangażowania można najłatwiej osiągnąć poprzez zachęcenie członków społeczeństwa do brania udziału w czynnościach wymiaru sprawiedliwości oraz umożliwienie im tego.

Niniejsza reguła kładzie nacisk na rolę sprawnego obiegu informacji w tworzeniu takich warunków społecznych, w których sankcje i środki alternatywne są akceptowane jako właściwa i wiarygodna reakcja na zachowania kryminalne. Reguła ta służy temu, aby decyzje i opinie opierały się na wiarygodnych informacjach, a nie na niepewnych spekulacjach.

Użycie terminu „odpowiednia akcja informacyjna” sygnalizuje potrzebę zadbania o to, aby informacje były zgodne z mieszczącymi się w granicach rozsądku i uzasadnionymi potrzebami ich odbiorców.

Opinia publiczna ma prawo i powinna wiedzieć, jakie sankcje i środki alternatywne są dostępne, jakie pociągają za sobą skutki, jakie są prawa i obowiązki sprawców i jaka w ogólnym zarysie jest skuteczność poszczególnych sankcji i środków.

Do informowania opinii publicznej można wykorzystać różne środki masowego przekazu – radio, telewizję, gazety codzienne i czasopisma. Konferencje, seminaria i wykłady są także dobrym sposobem szerzenia informacji i wpływania na opinię publiczną.

Reguła 45

Organy władzy wykonawczej nie są w stanie zająć się każdą potrzebą sprawcy wiążącą się z popełnionym przez niego przestępstwem lub wykroczeniem. Nie są zresztą do tego powołane. Muszą zatem polegać na dostępności zasobów, z których mogą korzystać obywatele i które zapewnia im społeczeństwo – na przykład w sprawach dotyczących pracy, mieszkania, opieki zdrowotnej itd., a przede wszystkim ochrony praw sprawcy.

Zaangażowanie członków lokalnej społeczności w dużym stopniu ułatwia dostęp do bogatych zasobów ludzkich i materialnych, a także społecznych systemów pomocy. Sprawcy mogą nawiązać kontakt z ochotniczymi instytucjami pomocy społecznej, związkami zawodowymi i pracowniczymi, klubami towarzyskimi i rekreacyjnymi, wspólnotami religijnymi, instytucjami charytatywnymi i innymi organizacjami oraz osobami prywatnymi, które mogą udzielić im wsparcia i pomocy. Podtrzymanie związków z szerszymi warstwami społeczeństwa może zwiększyć szansę na resocjalizację sprawcy.

W regułach nie używa się terminów o tak wąskim znaczeniu, jak „ochotnik” i „pomoc ochotnicza”, gdyż zakres dodatkowej pomocy udzielanej przez społeczeństwo może być bardzo szeroki. Mówi się zamiast tego o udziale społeczności i udziale organizacji i osób prywatnych należących do społeczności.

Reguła 46

W interesie każdego społeczeństwa leży resocjalizacja sprawców. W związku z tym na społeczeństwie spoczywa obowiązek wspierania tego procesu. Udział społeczności w wykonywaniu sankcji i środków alternatywnych stwarza okazję ku temu, aby obywatele – zarówno indywidualnie, jak i grupowo – wnieśli wkład w resocjalizację sprawców, a więc w ochronę społeczeństwa i jego członków.

Udział społeczności w wykonywaniu sankcji i środków może mieć istotny wpływ na sprawcę. Szansę, że stosunek sprawcy do społeczeństwa stanie się bardziej odpowiedzialny, będą większe, jeśli będzie on świadom tego, że społeczeństwo jest zainteresowane poprawieniem się jego sytuacji osobistej i społecznej. Jednocześnie przed sprawcą otwierają się możliwości stworzenia lub odnowienia istotnych więzi ze społeczeństwem oraz nawiązania kontaktów i uzyskania pomocy.

Reguła 47

Przejrzystość wzajemnych relacji leży w interesie organów władzy wykonawczej, organizacji i osób prywatnych należących do społeczności i biorących udział w wykonywaniu sankcji i środków, a także, w ostatecznym rozrachunku, samego sprawcy. Warunki pracy, kompetencje i struktura podległości, zakres i charakter zadań, dostępność zasobów ludzkich i materialnych oraz – co być może jest najważniejsze – charakter i granice uprawnień muszą być całkowicie jasne. Z tego powodu udział społeczeństwa w wykonywaniu sankcji i środków musi opierać się na umowie, która w większości przypadków powinna mieć charakter pisemny.

Reguła 48

Funkcje nadzorcze sprawowane przez organizacje i osoby prywatne należące do społeczności muszą być traktowane jako uzupełniające względem zadań personelu zawodowego. Aby uniknąć samowolnych i arbitralnych praktyk, ich kompetencje i uprawnienia muszą być określone i ograniczone przepisami prawa, względnie ustalone przez organa władzy orzekającej lub wykonawczej.

Reguła 49

Ponieważ praca wykonywana przez osoby należące do społeczności ma charakter pomocniczy i uzupełniający względem pracy wykonywanej przez kadry organu władzy wykonawczej, nie powinna ona służyć do odciążania personelu zawodowego poprzez wymaganie od członków społeczności, aby podejmowali się prac, które powinny być wykonywane przez personel.

Reguły 50 i 51

Praca ze sprawcami jest często trudna i wymaga określonej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Wymaga również specjalnych cech osobowości. Wkład osób należących do społeczności w wykonywanie sankcji i środków może być bezcenny, ale nie każdy, kto chciałby się włączyć do pracy, będzie miał odpowiednią wiedzę, doświadczenie i cechy charakteru lub zdolności do tego, aby je nabyć. Musi więc istnieć formalny i precyzyjnie określony system rekrutacji, wyboru i szkolenia osób chętnych do pomocy.

Kwalifikacje wymagane przy rekrutacji muszą być jasno określone, a proces wyboru musi opierać się na kryteriach uwzględniających różnorodność sprawców i ich potrzeb, a także różnorodność potrzebnych umiejętności i cech osobowości.

Wybrany osobom należy zapewnić szkolenia wstępne i zaawansowane: szkolenia te powinny być dostosowane do charakteru pracy i prioryte-

tów oraz na tyle elastyczne, aby mogły zaspokoić potrzeby wszystkich zgłaszających się osób.

Szkolenia powinny służyć zaznajomieniu ich uczestników z charakterem sankcji i środków alternatywnych oraz wyjaśnieniu spoczywających na nich obowiązków w zakresie resocjalizacji sprawców, ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa społeczeństwa, a także wyjaśnieniu związków między tymi sprawami. Szkolenia powinny wyrabiać w uczestnikach elastyczne i twórcze podejście do sprawców, a w szczególności pomagać im zrozumieć potrzeby sprawców i ich rodzin.

Określenie zadań, kompetencji, ustaleń roboczych i innych pokrewnych spraw powinno mieć postać formalnej umowy pomiędzy stronami (patrz reguła 47) oraz uwzględniać charakter i zakres nadzoru technicznego i wsparcia ze strony personelu zawodowego organu władzy wykonawczej.

Reguła 52

Efektywna praca ze sprawcami, zwłaszcza w kontekście wykonywania sankcji i środków alternatywnych, wymaga zbudowania stosunków opartych na wzajemnym zaufaniu. Aby dało się wypracować dobre stosunki robocze, sprawca musi być przekonany, że organizacje i osoby prywatne należące do społeczności i uczestniczące w wykonywaniu sankcji i środków będą przestrzegały tych samych zasad poufności informacji, co personel organu władzy wykonawczej. Charakter i zakres poufności informacji jest jednym z zagadnień, które obie strony muszą przedyskutować i zrozumieć.

Reguła 53

Ponieważ wkład osób należących do społeczności w wykonywanie sankcji i środków jest bardzo cenny, trzeba unikać wszystkiego, co mogłoby odwieść te osoby od zaoferowania swych usług. W tym celu należy zadbać, aby warunki ich pracy spełniały obowiązujące normy bezpieczeństwa i higieny pracy, a także zapewnić im ubezpieczenie od wypadków, obrażeń i odpowiedzialności cywilnej na czas wykonywania ich obowiązków.

Niezbędne wydatki ponoszone przez te osoby i związane z pełnionymi obowiązkami winny być im zwracane, aby zmniejszyć do minimum straty finansowe, na które mogą być narażone z powodu wykonywanej pracy.

Reguła 54

Wkład ze strony organizacji i osób należących do społeczności nie powinien ograniczać się do utrzymywania kontaktów z pojedynczymi sprawcami. Dzięki wykonywaniu tej pracy, osoby te mogą zdobyć doświadczenie, które pozwoli im wnieść cenny wkład w dyskusję nad ogólnymi problemami z zakresu organizacji, zarządzania i spraw administracyjnych, a także

nad szczegółowymi problemami wykonywania sankcji i środków. Mogą one też dysponować informacjami i wiedzą fachową przydatną dla organów władzy wykonawczej. Należy im umożliwić udział w regularnych przeglądach i ocenach procesu wykonywania sankcji i środków, gdyż może się to przyczynić do podniesienia jakości i skuteczności świadczonych usług.

Osoby te mają także prawo być informowane o istotnych zmianach w zasadach polityki i praktycznych metodach postępowania, a także o wynikach ich pracy.

Część trzecia – problemy zarządzania w kontekście sankcji i środków

Rozdział VIII – warunki wykonywania

Reguła 55

Niniejszą regułę należy interpretować w świetle reguł 30, 32 i 34. Z zasad zawartych w tych regułach wynika, że sprawca powinien rozumieć znaczenie sankcji i środków alternatywnych, gdyż wówczas możliwe będzie zdobycie jego współpracy i kształcenie jego poczucia osobistej odpowiedzialności. Niniejsza reguła mówi także o tym, że metody i środki wykonywania sankcji i środków alternatywnych muszą służyć takiej poprawie sytuacji sprawcy, która sprzyjałaby powrotowi do życia zgodnego z prawem. Wynika stąd również, że nie należy stosować takich metod wykonywania sankcji i środków, które mogłyby osłabić u sprawcy poczucie odpowiedzialności lub utrudnić mu prowadzenie życia zgodnego z prawem. Wszystkie metody nadzoru i kontroli powinny służyć tym celom.

Niniejsza reguła określa kryteria, które wraz z kryteriami podanymi w regułach 22, 30, 32 i 34 służą do oceny metod nadzoru i kontroli. Kryteria te nabierają szczególnej wagi w kontekście oceny nowych technik kontroli, takich jak areszt elektroniczny

Reguła 56

Reguła ta ma służyć zapewnieniu dobrej jakości i niezawodności informacji wykorzystywanych przez sąd lub prokuraturę przy podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z wykonywaniem sankcji i środków. Stawia się więc warunek, aby informacje te pochodziły od personelu zawodowego,

względnie od ciała określonego przepisami prawa. Często jednak pożądane będzie uzyskanie informacji także z innych źródeł; niniejsza reguła tego nie zabrania. Stawia się jedynie warunek, aby w takich przypadkach informacja była przekazana za pośrednictwem personelu zawodowego lub ciała określonego przepisami prawa.

Reguła 57

Głównym celem niniejszej reguły jest zapewnienie właściwej równowagi pomiędzy warunkami nałożonymi na sprawcę, zobowiązaniami, które musi na siebie przyjąć, oraz prawami, które przysługują mu jako człowiekowi. Inne reguły mówią o tym, że konieczne jest wyjaśnienie sprawcy ciążących na nim warunków i zobowiązań. Jeśli jednak ma on zachować przysługujące mu prawa, to jest nie mniej istotne, aby został o nich także poinformowany i aby otrzymał pomoc w zabezpieczeniu tych praw. Niniejsza reguła wymaga, aby zarówno personel zawodowy, jak i organizacje i osoby należące do społeczności i uczestniczące w wykonywaniu sankcji i środków, były poinformowane o prawach przysługujących sprawcom. Stopień uszczegółowienia i dokładność tych informacji powinny być uzależnione od zadań wykonywanych przez personel i organizacje oraz osoby należące do społeczności.

Reguła 58

Rozdział II zawiera między innymi reguły dotyczące procedur składania skarg. Celem niniejszej reguły jest uczynienie skarg na wykonywanie sankcji i środków zbędnymi poprzez przyznanie sprawcy prawa do ustnego lub pisemnego wyrażenia opinii przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji dotyczącej wykonania. Aby umożliwić sprawcy pełne wyrażenie jego punktu widzenia, konieczna może być pomoc tłumacza.

Należy oczekiwać, że w trakcie wykonywania sankcji lub środków powstawać będą konflikty i kryzysy, które – jeśli nie zostaną załatwione w sposób konstruktywny – mogą doprowadzić do takiego lub innego załamania się tego procesu. Niniejsza reguła ma temu zapobiec poprzez zapewnienie sprawcy możliwości skontaktowania się w możliwie krótkim terminie z kompetentnym członkiem personelu zawodowego w razie powstania konfliktu lub kryzysu. Reguła 59

Skarga sprawcy na dany aspekt wykonania sankcji lub środka może być uzasadniona lub nie. Jeśli skarga jest uzasadniona, to należy podjąć stosowne działania. Jeśli nie jest uzasadniona, to należy o tym poinformować skazanego; dzięki temu będzie on miał poczucie, że został potraktowany sprawiedliwie. Reguła stanowi więc, że organ władzy wykonawczej ma rozpatrywać i odpowiadać na skargi.

Sprawca może poprosić o zmianę nadzorcy lub innej osoby pełniącej wobec niego jakieś obowiązki. Podobnie jak w przypadku skargi, prośba taka może być uzasadniona lub nie. Ponieważ stosunki sprawcy z nadzorcą lub inną osobą spełniającą wobec niego jakieś obowiązki mają wpływ na skuteczność wykonywania sankcji lub środków, niniejsza reguła stanowi, że organ władzy wykonawczej musi traktować takie prośby z należytą powagą i odpowiedzialnością.

Reguła 60

W trakcie wykonywania sankcji lub środków alternatywnych należy brać pod uwagę różnorodne i stale napływające informacje o sprawcy. Informacje te mogą na przykład dotyczyć popełnionego przestępstwa lub wykroczenia, nałożonych warunków i zobowiązań, a także osobistej i społecznej sytuacji sprawcy. Zwłaszcza te ostatnie mogą się zmieniać w miarę upływu czasu. Jest sprawą zasadniczej wagi dla zapewnienia efektywnego wykonania sankcji i środków, aby wszystkie te informacje były gromadzone i umieszczane w osobnym dla każdego sprawcy rejestrze danych. Wszystkie uwagi, czy to formalne, czy nieformalne, powinny być włączane do rejestru danych.

Rejestr danych winien być na bieżąco aktualizowany. Dodatkowy powód, dla którego dane powinny być aktualizowane, podaje reguła 61; jest nim mianowicie to, że niekiedy konieczne może być sporządzenie raportu o przestrzeganiu przez sprawcę nałożonych warunków i zobowiązań. Ponadto, aktualne informacje umożliwiają bieżącą kontrolę postępów w wykonywaniu danej sankcji lub środka. Kontrola taka jest niezbędna przy tworzeniu i aktualizowaniu planów mających na celu efektywne wykonywanie sankcji i środków. Ostatnim wreszcie powodem, dla którego rejestr danych powinien być zawsze aktualny, jest to, że stanowi on ważne źródło informacji w przypadku zmian w personelu i objęcia obowiązków w stosunku do sprawcy przez osoby, które wcześniej nie były zaznajomione z jego przypadkiem.

Reguła 61

Reguła 62 określa w ogólnych zarysach charakter informacji, które powinny się znaleźć w rejestrze danych sprawcy: są to mianowicie wyłącznie informacje istotne z punktu widzenia nałożonych sankcji i środków oraz ich wykonywania. Jest wątpliwe, aby udało się sformułować absolutne kryteria takiej istotności. Jest jednak jasne, że do rejestru danych nie należy włączać żadnych informacji, które naruszałaby prawa sprawcy lub jego rodziny. Z drugiej strony, informacje, które w oczywisty sposób mówią coś

o reakcji sprawcy na nałożone warunki i zobowiązania, powinny być włączane do rejestru. Ponieważ informacje zgromadzone w rejestrze są wykorzystywane przy podejmowaniu ważnych decyzji, jest sprawą wielkiej wagi, aby były dokładne. W ostatnich latach poddano krytyce praktykę wpisywania do rejestru subiektywnych ocen, które później często okazywały się pozbawione rzeczywistych podstaw. Reguła 62 podkreśla wagę tego, aby w rejestrze znajdowały się możliwie najbardziej obiektywne informacje. Używanie subiektywnych ocen nie jest więc zabronione, ale reguła mówi, że należy zachować wobec nich ostrożność.

Reguła 62

Niniejsza reguła głosi, że sprawca będzie miał dostęp do swojego rejestru danych i będzie mógł przeczytać zapisane tam informacje. Sprawca może kwestionować zanotowane na jego temat informacje. Wymóg ten ma pomagać w eliminowaniu z rejestru danych informacji niedokładnych. Podobnie jak w przypadku każdej innej skargi, sprzeciw ten może być uzasadniony lub nie. Treść sprzeciwu musi być jednak odnotowana w rejestrze niezależnie od wyniku skargi. Prawo do wglądu w rejestr i kwestionowania zawartych w nim informacji ograniczone jest prawami innych osób. Te same prawa przysługują osobie wyznaczonej przez sprawcę do reprezentowania jego interesów. Zazwyczaj osobą tą jest adwokat sprawcy, ale reguła nie stawia takiego warunku. Każdy, kogo sprawca obdarza zaufaniem, może działać w jego imieniu.

Reguła 63

Niniejsza reguła mówi o pewnym zastosowaniu rejestrów danych, ale i o pewnym prawie, które ich dotyczy. Osoba nadzorująca sprawcę może posłużyć się rejestrem danych w celu przekazania sprawcy informacji i wyjaśnień o postępach w wykonywaniu sankcji lub środka oraz o planach lub decyzjach, które muszą być podjęte. Z drugiej strony, sprawca ma prawo wiedzieć, jakie informacje na jego temat są włączane do rejestru. Warunek ten dotyczy wszystkich rejestrów i raportów na temat sprawcy. Treść rejestru i notatek powinna być omawiana ze sprawcą. Reguła ta nie ma charakteru absolutnego. Szczególne okoliczności mogą uzasadniać zatajenie przed sprawcą pewnego aspektu rejestru lub raportu. Dotyczy to informacji, których ujawnienie naruszałoby prawa innych osób oraz poufnych danych medycznych.

Reguła 64

Informacje zawarte w rejestrze danych sprawcy należy traktować jako poufne. Z tego powodu mogą być one ujawniane wyłącznie podmiotom,

którym prawo zezwala na ich otrzymanie. Nie oznacza to jednak, że wszystkie informacje zawarte w rejestrze danych muszą być ujawnione każdemu, kto ma prawo do ich otrzymania. Niniejsza reguła ma charakter restrykcyjny i stwierdza, że ujawniane mogą być tylko te informacje, które są istotne dla pracy organu władzy ubiegającego się o ich wydanie.

Reguła 65

Celem niniejszej reguły jest niedopuszczenie do tego, aby rejestry danych były przechowywane i oddziaływały po zakończeniu wykonywania sankcji lub środka alternatywnego. Żąda się więc, aby rejestr danych był niszczone w momencie wygaśnięcia sankcji lub środka lub wyczerpania się ich skutków prawnych, względnie aby rejestr został zdeponowany na ręce organu władzy dającego gwarancje zabezpieczenia informacji przed ujawnieniem ich stronom trzecim. Reguła określa najwcześniejszy i najpóźniejszy dopuszczalny termin przekazania rejestru w ręce takiego organu władzy.

Reguła 66

Zastosowanie sankcji i środków alternatywnych prowadzi często do tego, że cały szereg agencji i organizacji zaangażowanych jest w szukanie dla sprawcy miejsca pracy lub zapewnianie mu innych form pomocy. Niniejsza reguła mówi o tym, jakie informacje na temat sprawcy mogą być udostępnianie tym agencjom i organizacjom. Ogólnie rzecz biorąc, reguła ma charakter restrykcyjny. Rodzaj pracy lub specyfika pomocy udzielanej sprawcy może wymagać udzielenia o nim rzetelnych informacji. Zezwolenie pewnym kategoriom sprawców na wykonywanie prac na rzecz społeczności, wymagających kontaktów z dziećmi lub osobami starszymi, może łączyć się z nadmiernym ryzykiem. W przypadku konieczności ujawnienia informacji poufnych, wymagana będzie wyraźna zgoda ze strony sprawcy po udzieleniu mu wyjaśnień co do charakteru informacji, które miałyby być ujawnione i powodów, dla których jest to konieczne. Przez informacje poufne należy tu rozumieć informacje o popełnionym przestępstwie lub wykroczeniu, o przeszłości sprawcy, a także informacje o ściśle prywatnym charakterze i wszelkie informacje, których ujawnienie mogłoby prowadzić do niekorzystnych konsekwencji społecznych, takich jak stygmatyzacja lub odmowa zatrudnienia.

Reguła 67

Ważnym celem sankcji i środków alternatywnych jest ułatwienie resocjalizacji sprawcy. Ich skutek jest z natury rzeczy silnie zależny od współpracy sprawcy. Szanse na taką współpracę będą niewielkie, jeśli wy-

konywana przez niego praca na rzecz społeczności jest bezcelowa. Zagrożony to głównym celem tego rodzaju sankcji i środków. Jeśli natomiast praca jest wyraźnie użyteczna dla społeczności i przyczynia się do rozwoju kwalifikacji sprawcy, to jego wola współpracy będzie prawdopodobnie silniejsza, a poczucie odpowiedzialności wobec społeczeństwa większe.

Jeśli sankcje i środki alternatywne będą postrzegane jako sposób zapewnienia przedsiębiorstwom taniej siły roboczej, to ich stosowanie natrafi zapewne na trudności. Z tego powodu reguła zabrania wykonywania przez sprawców prac na rzecz społeczności, które miałyby przynosić zyski.

Reguła 68

Jest oczywiste, że sprawcy wykonujący prace na rzecz społeczności nie mogą nie być objęci przepisami o wypadkach oraz bezpieczeństwie i higienie pracy. Reguła stanowi więc, że sprawcy muszą być objęci taką samą ochroną prawną, jak inni obywatele.

Reguła 69

Przy wykonywaniu wszelkich sankcji obowiązuje zasada, że sprawca nie ponosi ich kosztów. Zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do sankcji i środków alternatywnych. W pewnych okolicznościach dopuszczalne są jednak wyjątki od tej zasady. Jeśli sprawca posiada odpowiednie środki finansowe, to może częściowo lub w całości pokrywać koszty uboczne związane z wykonywaniem sankcji lub środków – na przykład koszty dojazdów do miejsca pracy.

Rozdział IX – metody pracy

Reguła 70

Reguła 32 mówi o tym, że wszelkie warunki i zobowiązania ciążące na sprawcy muszą uwzględniać jego potrzeby, możliwości, prawa i obowiązki społeczne. Wynika stąd, iż ogólne metody pracy muszą opierać się na organizowaniu programów o zindywidualizowanym charakterze. Stanowi to pierwszy krok o zasadniczym znaczeniu, ale samo w sobie nie pozwoli zapewnić efektywnego wykonywania sankcji i środków. Aby działać efektywnie, organizatorzy programów muszą podjąć wszelkie starania, aby rozwijać i podtrzymywać dobre robocze stosunki pomiędzy stronami biorącymi udział w wykonywaniu sankcji i środków, czyli pomiędzy sprawcą, osobą nadzorującą i wszelkimi innymi organizacjami i osobami należącymi do danej społeczności.

Reguła 71

O ile reguła 32 stanowi, że warunki i zobowiązania ciążące na sprawcy muszą być dostosowane do jego indywidualnej sytuacji, o tyle niniejsza reguła idzie dalej i żąda, aby wszystkie metody wykonywania sankcji i środków były zindywidualizowane. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy organa władzy i personel odpowiedzialny za wykonywanie sankcji i środków będą miały wystarczający zakres swobody w podejmowaniu decyzji dyskrecjonalnych, służących adaptacji metod do indywidualnych przypadków. Niemniej jednak, proces indywidualizacji nie może posunąć się tak daleko, aby prowadzić do powstania niesprawiedliwości przez traktowanie podobnych przypadków w bardzo odmienny sposób.

Reguła 72

Cele sankcji i środków alternatywnych zakładają prawidłowe i efektywne ich wykonywanie. Jeśli jakieś osobiste, społeczne lub materialne potrzeby konkretnego sprawcy wiążące się z wykonaniem danej sankcji lub środka nie są zaspokojone, to proces wykonywania sankcji lub środka będzie zakłócony. Niniejsza reguła stanowi więc, że takie potrzeby mają być zaspokajane, choć odpowiedzialność za to nie musi spoczywać na organach władzy wykonawczej. W razie konieczności można odwołać się do innych instytucji społecznych. Ponadto, uzyskana pomoc nie może mieć charakteru li tylko symbolicznego. Musi cechować się odpowiednią jakością; należy więc podjąć starania, aby potrzeby sprawcy, o których tu mowa, były zaspokojone możliwie najlepiej.

Reguła 73

Pojęcie instrukcji wykonawczych odnosi się tu do dokładnego określenia, co trzeba robić, aby spełnić warunek lub wywiązać się ze zobowiązania – na przykład, że trzeba zgłaszać się w określonym miejscu pracy w określonych godzinach i dniach. Instrukcje takie opierają się z definicji na nałożonych warunkach i zobowiązaniach i dlatego nie mogą stawiać wymogów wykraczających poza to, co jest w nich implicite zawarte. Ponieważ mają one zasadnicze znaczenie dla sprawcy – informują go o tym, co ma robić, aby spełnić ciążące na nim warunki i zobowiązania – muszą być całkowicie jasne i praktyczne.

Reguła 74

Sankcje i środki alternatywne stwarzają jedyną w swoim rodzaju możliwość uwikłania sprawcy w sieć nieformalnych mechanizmów kontroli społecznej, którym podlegają wszyscy obywatele. Oprócz tych nieformalnych

mechanizmów społecznej kontroli, konieczne może być zastosowanie formalnych czynności kontrolnych, realizowanych przez podmioty zaangażowane w wykonywanie sankcji i środków. Aby ułatwić resocjalizację i powrót sprawcy do życia w zgodzie z prawem należy dążyć do wypracowania różnych mechanizmów nieformalnej kontroli społecznej i ograniczenia do minimum formalnych czynności kontrolnych. W tym celu reguła postuluje zasadę minimalnej ingerencji w życie sprawcy z powodu formalnych funkcji kontrolnych sprawowanych przez organ władzy wykonawczej. Czynności kontrolne muszą być proporcjonalne do egzekwowanej sankcji lub środka, a także ograniczone przez cele, którym służy ta sankcja lub środek.

Reguła 75

Celem niniejszej reguły jest nie tylko ustanowienie sprawiedliwych i humanitarnych zasad tworzenia, nakładania i wykonywania sankcji i środków alternatywnych, ale także zapewnienie wysokich standardów kwalifikacji zawodowych pracowników organów władzy wykonawczej. Reguła żąda więc, aby organa te posługiwały się metodami zgodnymi ze sprawdzoną wiedzą zawodową.

Ponieważ wiedza ta stale się rozwija, konieczne jest uwzględnianie nowości w dziedzinie opieki społecznej i podobnych sferach działalności, a także wyników badań.

Rozdział X – funkcjonowanie sankcji i środków oraz konsekwencje niezastosowania się do nich

Reguła 76

Reguła ta mówi o rozciągnięciu zasady przedstawionej w regule 33 – dotyczącej informowania sprawcy o charakterze, zawartości i konsekwencjach nałożonych sankcji i środków – na fazę wykonania.

Niezależnie od tego, w jaki sposób informacja o nałożeniu sankcji lub środka została przekazana sprawcy (na przykład w oficjalnym piśmie, formalnym zawiadomieniu lub przez udzielenie ustnego wyjaśnienia przez przedstawiciela organu władzy wykonawczej), rozpoczęcie fazy wykonania stanowi szczególny i pomyślny moment. Jeśli tylko informacje o znaczeniu i konsekwencjach sankcji lub środków karnych będą jasne, wyczerpujące i przejrzyste, to można oczekiwać, że sprawca poświęci im wówczas szczególnie dużo uwagi. Dobre zrozumienie przez sprawcę tego, czego się od

niego oczekuje, będzie miało znaczący wpływ na właściwe wykonanie sankcji lub środka.

Informacje te powinny być zazwyczaj przekazywane ustnie, gdyż umożliwia to nawiązanie dialogu ze sprawcą. Ustny przekaz informacji nie wyklucza wręczenia sprawcy pisemnego dokumentu przypominającego o warunkach i zobowiązaniach, których musi przestrzegać i zawierającego inne ogólnie użyteczne informacje o wykonywaniu sankcji lub środka.

Reguła 77

Aby pomóc pracownikom odpowiedzialnym za wykonywanie sankcji i środków sprostać sytuacjom, w których trzeba zareagować na pogwałcenie bądź niedokładne wypełnianie warunków i zobowiązań przez sprawcę, należy opracować dokładne procedury postępowania w takich wypadkach. Niniejsza reguła jest zwierciadlanym odbiciem reguły poprzedniej. Przekazanie sprawcy jasnych informacji o sytuacji ma zasadnicze znaczenie dla efektywności wykonania sankcji lub środka; to samo dotyczy personelu odpowiedzialnego za to wykonanie. Reguła nie żąda jednak opracowania wyczerpujących przepisów dotyczących tej kwestii. Uprawnienia do podejmowania dyskrecjonalnych decyzji powinny wystarczyć pracownikom do rozwiązywania szeregu problemów powstających w trakcie wykonywania sankcji i środków. Celem reguły jest raczej ustanowienie pewnych ograniczeń gwarantujących równe traktowanie sprawców.

Wreszcie, delikatna kwestia postępowania w przypadkach niestosowania się lub niedokładnego stosowania się sprawcy do warunków i zobowiązań, a zwłaszcza pytanie, kiedy należy, a kiedy nie należy uruchamiać formalnych procedur, które mogą mieć poważne konsekwencje, wymagają jasnych, otwartych i opartych na zaufaniu relacji pomiędzy pracownikami odpowiedzialnymi za wykonywanie sankcji i środków, a organem władzy orzekającej.

Reguła 78

Wykonywanie sankcji i środków alternatywnych – proces, który trwa przez pewien czas – może natrafić na szereg praktycznych trudności. Mogą to być incydenty, których nie ma powodu uważać za poważne uchybienia. Incydent taki może nie być niczym więcej, jak drobnym naruszeniem nałożonych warunków lub zobowiązań, nie wymagającym cofnięcia sankcji lub środka. To samo dotyczy drobnych wykroczeń przeciwko instrukcjom organu władzy wykonawczej.

Uprawnienia dyskrecjonalne pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie sankcji i środków zazwyczaj wystarczają, aby tego rodzaju proble-

my rozwiązywać w oparciu o codzienne procedury, w ramach nałożonych warunków i zobowiązań.

W pozostałych przypadkach, gdy uprawnienia dyskrecyjne są niewystarczające, reguła dopuszcza rozwiązanie tego rodzaju trudności przy użyciu procedur administracyjnych. Procedury te normalnie należą do sfery działalności organów władzy wykonawczej.

Reguła 79

Użycie procedury administracyjnej, o której mówi reguła 79, powinno łączyć się z udzieleniem sprawcy pewnych gwarancji, nie udaremniając jednakże działań pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie sankcji i środków. Rozmowy wyjaśniające przeprowadzane w następstwie zastosowania procedury winny być prowadzone w sposób obiektywny i racjonalny, umożliwiając nawiązanie dialogu pomiędzy sprawcą a pracownikiem odpowiedzialnym za wykonywanie sankcji i środków. Dialog ów powinien umożliwić temu pierwszemu dokładne uzasadnienie skargi, a temu drugiemu – przedstawienie własnych komentarzy i zadanie pytań. Relacja z rozmowy wyjaśniającej powinna być rutynowo włączana do rejestru danych sprawy; to samo powinno dotyczyć jakichkolwiek innych działań wyjaśniających podejmowanych w ramach procedury administracyjnej.

Reguła 80

Należy porównać znaczenie terminu „poważne pogwałcenie warunków i zobowiązań” ze znaczeniem terminu „drobne wykroczenie”, występującym w regule 79. Pierwszy termin może być interpretowany jako przeciwieństwo drugiego; odnosi się on do tak poważnego złamania warunków, że może to spowodować ponowne rozpatrzenie decyzji o nałożeniu sankcji lub środka. Wprawdzie takie przypadki złamania warunków są zazwyczaj regulowane przepisami prawa (gdyż mogą prowadzić do cofnięcia lub zmiany sankcji lub środka), to jednak ocena, czy z uwagi na jego znaczną wagę, złamanie warunków podpada pod pojęcie „poważnego pogwałcenia”, należy do organu władzy wykonawczej.

Poważny charakter pogwałcenia warunków i zobowiązań wymaga formalnego powiadomienia o tym organu władzy orzekającej. Powiadomienie takie winno być przekazane bez zwłoki, gdyż chodzi tu o sytuację kryzysową; powinno ono mieć także formę pisemną z uwagi na duże znaczenie dokładnych informacji o faktach, które zaszły.

Reguła 81

Możliwość przekazania dokładnych informacji organowi władzy orzekającej zakłada wiarygodność skargi. Raport stwierdzający pogwałcenie wy-

mogów sankcji lub środka winien się więc opierać na dokładnych i jasnych stwierdzeniach, pozbawionych elementów subiektywnej oceny. Stwierdzenia te winny przedstawiać zarówno fakty bezpośrednio dotyczące sprawy, jak i kontekst, w którym fakty te występują. Bez spełnienia tego warunku, organ władzy orzekającej nie będzie bowiem w stanie prawidłowo ocenić zasadności skargi i podjąć decyzji o ewentualnej zmianie lub cofnięciu sankcji lub środka.

Reguły 82 i 83

Ponieważ decyzja o zmianie lub cofnięciu sankcji lub środka alternatywnego ma poważne konsekwencje, które mogą narazić sprawcę na ostrzejsze środki przymusu, organ władzy orzekającej musi być związany pewnymi gwarancjami sprawiedliwości. Najbardziej oczywista z nich polega na starannym zbadaniu przez organ władzy orzekającej wszystkich informacji o naruszeniu warunków przekazanych przez organ władzy wykonawczej. Jest nie mniej ważne, aby sprawca miał realną możliwość zapoznania się z dokumentami zawierającymi doniesienie o domniemanym naruszeniu i przedstawienia własnych komentarzy na ich temat.

Reguła 84

Zakaz zawarty w niniejszej regule stanowi przykład ogólnej zasady w prawie karnym, która głosi, iż jeden czyn niedozwolony pociąga następne czyny niedozwolone, w związku z czym całkowita kara za wszystkie te czyny byłaby nieproporcjonalnie wielka w porównaniu z wyrządzoną szkodą. Gdyby fakt pogwałcenia warunków i zobowiązań wynikających z sankcji i środków alternatywnych był sam w sobie przestępstwem, to pogwałcenie to wywołałoby nieproporcjonalnie wielką w stosunku do pierwotnego przestępstwa lub wykroczenia reakcję karną, a nawet skumulowanie się kar. Stanowiłoby to ewidentne naruszenie zasady proporcjonalności nałożonej sankcji do pierwotnego przestępstwa lub wykroczenia.

Z powyższych powodów całkowite lub częściowe cofnięcie sankcji lub środka karnego bądź ich modyfikacja winny być jedyną karą za naruszenie nałożonych warunków.

Reguła 85

Wszczęcie procedury cofnięcia sankcji lub środków karnych powinno być okazją do przeprowadzenia oceny ich wykonania. W celu osiągnięcia sprawiedliwości należy zbadać zarówno aspekty negatywne, jak i pozytywne.

Nawet częściowe wykonanie sankcji lub środka (do czego dochodzi na przykład, gdy sprawca odpracował część godzin pracy na rzecz społeczno-

ści) lub ich niepełne wykonanie (do czego dochodzi na przykład, gdy sprawca podjął starania o zrekompensowanie szkód poniesionych przez ofiarę, choćby nawet nie w pełni) stawiają sprawcę w innym świetle i mogą wpłynąć na decyzję o cofnięciu sankcji lub środka.

Reguła 86

Niniejszą regułę należy czytać w powiązaniu z regułą 10, w stosunku do której jest uzupełnieniem, oraz regułą 85, w stosunku do której jest rozszerzeniem. A zatem, nawet gdy naruszenie warunku lub zobowiązania powoduje konieczność cofnięcia sankcji lub środka, powinna istnieć możliwość elastycznej reakcji na to naruszenie, niekoniecznie polegającej na zastosowaniu kary pozbawienia wolności. Mogłoby tak być na przykład wówczas, gdyby poważne naruszenie warunku lub zobowiązania nastąpiło pod koniec okresu nadzoru sądowego, w trakcie którego – aż do tego momentu – warunki i zobowiązania były należycie przestrzegane. Gdyby bowiem pogwałcenie warunków w fazie wykonywania nie pozostawiało organom władzy orzekającej żadnej innej możliwości oprócz zastosowania kary pozbawienia wolności, to zastępczy charakter sankcji i środków alternatywnych zostałby całkowicie unicestwiony. Organ władzy orzekającej, mając pełne uprawnienia w zakresie oceny, powinien wziąć pod uwagę cały szereg możliwych rozwiązań i traktować karę pozbawienia wolności jako sankcję stosowaną tylko w ostateczności, wtedy, gdy już nie ma żadnej możliwości zastosowania sankcji lub środków alternatywnych.

Reguła 87

Jeśli pozytywne zmiany w zachowaniu sprawcy wskazują na to, że nałożone warunki i zobowiązania są wypełniane, to w normalnej sytuacji dana sankcja lub środek karny winny ulegać złagodzeniu. Na przykład sprawca, który może wykazać, że zrekompensował straty poniesione przez ofiarę, powinien zostać zwolniony z warunku rekompensaty. Podobnie, jeśli można wykazać, że sprawca został wyleczony z uzależnienia od narkotyków i że jest małe prawdopodobieństwo, aby z tego powodu miało dojść do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, to sprawca ten winien być zwolniony z obowiązku poddawania się dalszemu leczeniu. Ustawodawstwo każdego kraju powinno zawierać precyzyjne kryteria regulujące użycie takich uprawnień organów władzy orzekającej.

Reguła 88

Niniejsza reguła dotyczy możliwości zakończenia sankcji lub środka karnego przed upływem normalnego terminu. Skorzystanie z tej możliwości uzależnione jest od spełnienia dwóch warunków o różnym charakterze.

Po pierwsze, wymogi związane z daną sankcją lub środkiem karnym muszą być spełnione. Po drugie, utrzymanie wymogów w mocy musi się wydawać zbędne z uwagi na osiągnięcie celów danej sankcji lub środka karnego. Podobnie jak w poprzednim przypadku, organa władzy ustawodawczej każdego kraju muszą mieć pełną swobodę w zastosowaniu tego drugiego warunku. Może to z powodzeniem zostać uznane za przedmiot suwerennej decyzji organu władzy orzekającej.

Rozdział XI – badanie i ocena funkcjonowania sankcji i środków alternatywnych

Reguła 89

W badaniach naukowych chodzi między innymi o procedury obiektywnego opisu, oszacowania i oceny. Prowadzenie badań jest warunkiem zdobycia wiedzy – w odróżnieniu od opinii – na temat funkcjonowania sankcji i środków alternatywnych. Bez takiej wiedzy nie ma żadnych wiarygodnych podstaw, aby opisać i ocenić zakres stosowania tych sankcji i środków oraz osiągnięte wyniki. Z kolei bez takiego opisu i oceny, dalszy rozwój polityki kryminalnej i praktycznych metod pracy ze sprawcami, jak również wykorzystanie funduszy publicznych, staną się nieefektywne. Wszystko przemawia za tym, aby prowadzić opisowe i wartościujące badania nad sankcjami i środkami alternatywnymi. Niniejsza reguła zaleca w związku z tym popieranie takich badań.

Reguła 90

W ocenie chodzi o zbadanie sposobu stosowania danej procedury, jak również stopnia, w jakim jej cele są osiągnięte. Reguła uwzględnia fakt, że wszystkie sankcje i środki karne mają więcej niż jeden cel. Mają one na przykład chronić społeczeństwo, stanowić wyraz społecznej dezaprobaty dla przestępstw, zaspokoić poczucie sprawiedliwości i stworzyć sprawcy możliwości poprawy – a przynajmniej nadmiernie ich nie utrudniać.

Oceniając funkcjonowanie sankcji i środków alternatywnych, należy wziąć pod uwagę wszystkie te rozmaite funkcje. Reguła 90 określa kilka ważnych dziedzin problemowych, na które należy zwrócić uwagę w badaniach nad sankcjami i środkami alternatywnymi. Lista tych dziedzin nie jest wyczerpująca.

Pierwsze wymienione w regule zagadnienie dotyczy tego, czy sankcje i środki alternatywne spełniają oczekiwania różnych grup społecznych.

Skuteczność sankcji i środków alternatywnych zależy w dużym stopniu od wiarygodności i poparcia, jakimi cieszą się one u niektórych grup społecznych. Jest więc ważne, aby ocenić, jak te sankcje i środki są postrzegane, co pozwoli na poprawienie ewentualnych niedociągnięć w ich stosowaniu i skorygowanie błędnych opinii na temat ich charakteru i wykonywania. Drugie zagadnienie dotyczy tego, czy sankcje i środki alternatywne rzeczywiście służą ograniczeniu stosowania kary pozbawienia wolności – co jest wszak celem polityki wszystkich krajów członkowskich Rady Europy – czy też są one tylko substytutem dla innych sankcji wolnościowych takich jak kara grzywny.

Trzecie zagadnienie dotyczy tych osobistych i społecznych rodzajów niedostosowania spotykanych wśród sprawców, które są zazwyczaj kojarzone z przestępczością. Uzależnienie od alkoholu lub narkotyków oraz braki w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych są przykładami takich utrudnień. Sprawcom należy przyjąć z pomocą w przezwyciężaniu ich i powrocie do życia w zgodzie z prawem. Alternatywne sankcje i środki umożliwiają właśnie taką pomoc. Badania winny ujawnić, czy taka pomoc rzeczywiście jest oferowana i przyjmowana, a także wskazać sposoby podniesienia efektywności metod udzielania pomocy. Należy zwrócić uwagę, że reguła mówi tylko o tych potrzebach, które można zasadnie uznać za związane z przestępczością.

Czwarty wymóg dotyczy badania kosztów sankcji i środków alternatywnych w relacji do różnych kryteriów efektywności. Jednym z tych kryteriów jest względny koszt różnych sankcji i środków. Ogólnie rzecz biorąc, dla europejskich systemów prawnych przeprowadzono tylko bardzo uproszczone badania porównawcze, wykorzystujące jedynie wskaźnik średniego kosztu na jednego sprawcę i na jeden dzień dla systemu probacyjnego i dla systemu penitencjarnego. Porównania takie pomijają fakt, że jeśli sankcje i środki alternatywne zastosuje się tylko wobec niewielkiej grupy sprawców, to liczba więzień i personelu więziennego się nie zmieni. Potrzebne są bardziej szczegółowe analizy kosztów i korzyści,⁷ uwzględniające wpływ na poziom kosztów utrzymania systemu penitencjarnego zmian liczby sprawców skazanych na różne rodzaje sankcji i środków alternatywnych, kar grzywny i kar pozbawienia wolności.

Wreszcie, piąty wymóg dotyczy badań nad tym, w jakiej mierze używanie sankcji i środków alternatywnych stanowi efektywny sposób walki z przestępczością. Badania takie muszą korzystać z wyników wcześniej wspomnianych badań (pozycje od 1 do 4).

Część II

Zarys systemu wyroków w zawieszeniu, nadzoru sądowego i innych kar zastępczych w stosunku do kary pozbawienia wolności w piętnastu krajach członkowskich Rady Europy

I. Uwagi ogólne

Niniejsza część zawiera zarys systemu wyroków w zawieszeniu, nadzoru sądowego i innych podobnych środków karnych w Austrii, Belgii, Danii, Republice Federalnej Niemiec, Francji, Grecji, Irlandii, Włoszech, Luksemburgu, Holandii, Norwegii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji i Zjednoczonym Królestwie.

Informacje na temat każdego kraju pochodzą z dwóch kwestionariuszy ECCP, o wypełnienie których zostały poproszone rządy wymienionych krajów.

Kwestionariusz poświęcony stosowaniu wyroków w zawieszeniu, nadzorowi sądowemu i innym podobnym środkom karnym¹ porusza następujące kwestie:

1. Czy ustawodawstwo w każdej sytuacji dopuszcza zastosowanie wobec sprawcy wcześniej niekaranego wyroku w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innego podobnego środka karnego zamiast wyroku pozbawienia wolności lub wykonania takiego wyroku? W razie potrzeby proszę podać, w jakich przypadkach środki takie nie są możliwe.
2. Jakie organa władzy (sądowe czy wykonawcze) mają prawo podjąć decyzję o zastosowaniu wyroku w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innego podobnego środka karnego?
3. Czy w przypadku osób wcześniej niekaranych prawo nakazuje kompetentnym organom władzy sądowej lub wykonawczej stosowanie wyroków w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innych podobnych środków karnych? Jeśli tak, to czy we wszystkich przypadkach, czy tylko w niektórych? (Proszę podać szczegóły.)²
4. Jeśli prawo przewiduje możliwość zastosowania wyroku w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innych podobnych środków karnych wobec sprawcy wcześniej niekaranego, to czy jest to niezmiennie praktykowane? Proszę podać informacje o przypadkach, w których się tego nie robi.
5. W jakiej mierze bezwarunkowy nakaz stosowania wobec sprawców wcześniej niekaranych – wyjąwszy przypadki ciężkich przestępstw – wyroków w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innych podobnych środków karnych byłby zgodny z obowiązującym prawem?

6. Jeśli odpowiedź na powyższe pytanie jest uzależniona od interpretacji pojęcia „ciężkiego przestępstwa”, to proszę zdefiniować to pojęcie.
7. (a) Jakie w systemie prawnym przewidziano środki warunkowe (wyrok w zawieszeniu, nadzór sądowy lub inne podobne środki karne) możliwe do zastosowania w odniesieniu do wyroków pozbawienia wolności?
- (b) Jaką interpretację pojęcia „sprawcy wcześniej niekaranego” przyjmuje się w przypadku stosowania środków, o których mowa w punkcie (a)?
- (c) Jakie inne warunki mogą być dołączone do tych środków (wyroku w zawieszeniu, nadzoru sądowego lub innych podobnych środków karnych) zgodnie z prawem obowiązującym w danym kraju lub stosowaną tam praktyką?
8. Czy prawo danego kraju zezwala na zastosowanie wobec sprawcy wcześniej niekaranego jakiegokolwiek innej kary w przypadku, gdy popełnione przestępstwo dopuszcza karę pozbawienia wolności?
9. Jakie dodatkowe przepisy związane z wyrokami w zawieszeniu, nadzorem sądowym i innymi podobnymi środkami karnymi obowiązują w odniesieniu do sprawców młodocianych?

Kwestionariusz służący zebraniu danych statystycznych o stosowaniu środków karnych, o których tu mowa, zawierał dwie formuły:

- formułę dotyczącą stosowania wyroków w zawieszeniu, nadzoru sądowego i innych podobnych środków karnych;
- formułę dotyczącą stosowania zwolnień warunkowych.

Z powodu specyfiki systemu prawnego lub sposobu gromadzenia danych statystycznych, większość krajów biorących udział w badaniu nie była w stanie zastosować metody zaproponowanej w formułach podanych w kwestionariuszu.

**Zalecenie nr R (99) 19 Komitetu Ministrów
krajów członkowskich dotyczące mediacji
w sprawach karnych**

*(Przyjęte przez Komitet Ministrów na 697. spotkaniu
zastępców ministrów dnia 15 września 1999 r.)*

Komitet Ministrów, działając na podstawie Artykułu 15.b Statutu Rady Europy, obserwując postępy, jakie dokonały się w państwach członkowskich w dziedzinie stosowania mediacji w sprawach karnych w charakterze elastycznego, kompleksowego, konstruktywnego i pro-aktywnego środka zastępczego w stosunku do tradycyjnych metod postępowania karnego;

biorąc pod uwagę potrzebę bardziej aktywnego udziału w postępowaniu kryminalnym ofiary, sprawcy i innych zainteresowanych podmiotów, jak również większego zaangażowania społeczeństwa;

uznając prawomocny interes ofiary realizowany poprzez większy wpływ na konsekwencje naruszenia prawa oraz możliwość nawiązania kontaktu ze sprawcą i uzyskania przeprosin oraz zadośćuczynienia;

mając na uwadze to, jak ważne jest, aby kształcić poczucie odpowiedzialności u sprawców i tworzyć dla nich praktyczne możliwości zadośćuczynienia, co powodowałoby wzrost szans na reintegrację i resocjalizację;

uznając fakt, że mediacja może zwiększyć świadomość ważnej roli jednostki i społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości i reagowaniu na przestępstwa oraz rozwiązywaniu powstających wskutek przestępstw konfliktów, przyczyniając się w ten sposób do bardziej konstruktywnych i mniej represyjnych wyroków w sprawach karnych;

uznając fakt, iż mediacja wymaga specjalnych umiejętności, kodeksów postępowania i szkoleń przeprowadzanych przez licencjonowane instytucje szkoleniowe;

biorąc pod uwagę potencjalnie znaczący wkład w dziedzinie mediacji w sprawach karnych ze strony organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych oraz potrzebę łączenia i koordynowania prac wykonywanych przez podmioty prywatne i publiczne;

mając na uwadze wymogi Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

uwzględniając wymogi Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Dzieci, jak również Zalecenia nr R (85) 11 o sytuacji ofiary w świetle prawa i procedur karnych, nr R (87) 18 o uproszczeniu postępowania karnego, nr R (87) 21 o pomocy dla ofiar i zapobieganiu krzywdom, nr R (87) 20 o reakcjach społecznych na przestępczość młodocianych, nr R (88) 6 o reakcjach

społecznych na przestępczość młodocianych wywodzących się z rodzin migrujących, nr R (92) 16 o europejskich regułach dotyczących sankcji i środków alternatywnych, nr R (95) 12 o zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości karnej i nr R (98) 1 o mediacji rodzinnej,

zaleca, aby w pracach nad stosowaniem mediacji w sprawach karnych rządy państw członkowskich rozważyły zasady podane w aneksie do niniejszego zalecenia i aby starały się o jak najszersze rozpowszechnianie niniejszego dokumentu.

Aneks do Zalecenia nr R (99)19

I. Definicja

Niniejsze wytyczne stosują się każdego postępowania, w ramach którego ofiara i sprawca dobrowolnie i aktywnie uczestniczą w rozwiązywaniu kwestii powstałych wskutek popełnienia przestępstwa, korzystając w tym z pomocy bezstronnej strony trzeciej (mediatora).

II. Zasady ogólne

1. Mediacja w sprawach karnych powinna być stosowana tylko pod warunkiem wyrażenia przez strony dobrowolnej na to zgody. Strony powinny mieć możliwość anulowania swej zgody w dowolnym momencie procesu mediacji.
2. Rozmowy prowadzone w trakcie procesu pojednawczego są poufne i ich treść nie może być wykorzystana bez zgody stron.
3. Usługi mediacyjne w sprawach karnych powinny być powszechnie dostępne.
4. Usługi mediacyjne powinny być dostępne na każdym etapie postępowania karnego.
5. Usługi mediacyjne powinny korzystać z dostatecznej autonomii w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości karnej.

III. Podstawy prawne

6. Ustawodawstwo powinno sprzyjać stosowaniu mediacji w sprawach karnych.
7. Stosowanie mediacji w sprawach karnych powinno być regulowane przez odpowiednie wytyczne. Wytyczne te powinny w szczególności określać warunki wszczęcia postępowania pojednawczego oraz działania po zakończeniu tego procesu.
8. Proces pojednawczy powinien gwarantować podstawowe zabezpieczenia proceduralne; w szczególności, strony powinny mieć prawo do pomocy prawnej i, w razie potrzeby, usług tłumacza. Osoby nieletnie powinny mieć dodatkowo prawo do pomocy rodzicielskiej.

IV. Działanie wymiaru sprawiedliwości karnej w odniesieniu do mediacji

9. Decyzja o wszczęciu postępowania pojednawczego, jak również ocena wyniku tego procesu winny należeć do organu władzy sądowej od spraw karnych.
10. Przed udzieleniem zgody na wszczęcie procesu pojednawczego strony powinny zostać dokładnie poinformowane o ich prawach, charakterze tego procesu i ewentualnych konsekwencjach ich decyzji.
11. Ani ofiara, ani sprawca nie powinni być nakłaniani do udzielenia zgody na wszczęcie procesu pojednawczego przy użyciu nieuczciwych metod.
12. Specjalne przepisy i zabezpieczenia regulujące udział nieletnich w postępowaniu prawnym powinny obowiązywać także w odniesieniu do ich udziału w procesie pojednawczym w sprawach karnych.
13. Proces pojednawczy nie powinien być kontynuowany, jeśli którakolwiek ze stron głównych nie jest w stanie zrozumieć znaczenia tego procesu.
14. Podstawą procesu pojednawczego winno być zazwyczaj uznanie przez obie strony podstawowych faktów związanych ze sprawą. Udział w procesie pojednawczym nie powinien być użyty jako dowód przyznania się do winy w późniejszym postępowaniu prawnym.
15. Przed wszczęciem procesu pojednawczego należy wziąć pod uwagę widoczny brak równości partnerów pod takimi względami jak wiek, dojrzałość i potencjał intelektualny.

16. Decyzja o wszczęciu procesu pojednawczego w odniesieniu do sprawy karnej powinna określać mieszczący się w granicach rozsądku termin, po upływie którego kompetentny organ władzy sądowej od spraw karnych winien być poinformowany o postępach procesu pojednawczego.
17. Zwolnienie w oparciu o porozumienie pojednawcze powinno mieć ten sam status, co decyzja sądu lub wyrok i powinno wykluczać możliwość ukarania na podstawie tych samych faktów (*ne bis in idem*).
18. W przypadku przekazania sprawy powtórnie w ręce organu władzy sądowej od spraw karnych bez osiągnięcia porozumienia między stronami lub wskutek niezrealizowania takiego porozumienia, decyzja o dalszym postępowaniu powinna zapaść bez zwłoki.

V. Działanie systemu usług mediacyjnych

V.1. Standardy

19. Usługi mediacyjne winny być regulowane przez obowiązujące normy.
20. Osoby świadczące usługi mediacyjne winny dysponować odpowiednim zakresem autonomii w wykonywaniu swoich obowiązków. Należy stworzyć dla nich system norm zawodowych i zasad etyki, a także procedury wyboru kadr, programy szkoleniowe i kryteria oceny mediatorów.
21. Usługi mediacyjne winny być monitorowane przez kompetentne ciało.

V.2. Kwalifikacje i szkolenie mediatorów

22. Mediatorzy winni rekrutować się z różnych sektorów społeczeństwa i generalnie powinni dysponować dobrą znajomością lokalnej kultury i społeczności.
23. Mediatorzy winni cechować się zdrowym rozsądkiem i dobrymi umiejętnościami interpersonalnymi niezbędnymi do prowadzenia czynności pojednawczych.
24. Mediatorzy winni przejść szkolenie wstępne przed przystąpieniem do wykonywania swoich obowiązków, a następnie brać udział w dalszych szkoleniach rozwijających ich umiejętności zawodowe. Szkolenia te winny służyć zapewnieniu wysokiego poziomu kwalifikacji pracowników z uwzględnieniem umiejętności rozwiązywania konfliktów i specjalnych umiejętności niezbędnych w pracy z ofiarami i sprawcami, a także podstawowej wiedzy o systemie wymiaru sprawiedliwości karnej.

V.3. Postępowanie w indywidualnych przypadkach

25. Przed wszczęciem procesu pojednawczego mediator winien zostać poinformowany o wszystkich faktach mających związek ze sprawą i otrzy-

mać wszystkie niezbędne dokumenty od właściwego organu władzy sądowej od spraw kryminalnych.

26. Postępowanie pojednawcze winno być prowadzone w sposób bezstronny i oparty na faktach związanych ze sprawą oraz potrzebach i życzeniach stron. Zachowanie mediatora musi być nacechowane poszanowaniem godności stron; musi on również dopilnować, aby także strony odnosiły się do siebie z szacunkiem.
27. Mediator winien być odpowiedzialny za stworzenie bezpiecznego i wygodnego środowiska, w którym prowadzone będzie postępowanie pojednawcze. Mediator powinien rozumieć słabości każdej ze stron.
28. Postępowanie pojednawcze winno być prowadzone w sposób efektywny, ale w tempie wygodnym dla obu stron.
29. Postępowanie pojednawcze winno być prowadzone *in camera*.
30. W przypadku wyjścia na jaw w trakcie postępowania pojednawczego informacji o grożącym poważnym przestępstwie, mediator winien mimo obowiązywania zasady poufności przekazać te informacje odpowiednim władzom lub zainteresowanym osobom.

V.4. Wynik postępowania pojednawczego

31. Strony powinny dojść do porozumienia dobrowolnie. Warunki porozumienia winny mieścić się w granicach rozsądku i być dostosowane do wagi przestępstwa.
32. Mediator winien przedstawić organom władzy sądowej od spraw karnych raport o podjętych krokach i wyniku postępowania pojednawczego. Raport mediatora nie powinien ujawniać przebiegu spotkań pojednawczych, ani zawierać sądów o zachowaniu stron w trakcie postępowania pojednawczego.

VI. Dalszy rozwój systemu mediacji

33. W celu uzgodnienia stanowisk organów władzy sądowej od spraw karnych i jednostek świadczących usługi mediacyjne, ich przedstawiciele winni odbywać regularne narady.
34. Państwa członkowskie winny popierać badania nad postępowaniem pojednawczym w sprawach karnych i jego skutecznością.

Sesja V
Kuratorska służba sądowa
– stan i kierunki rozwoju

Andrzej Martuszewicz

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Pani Poseł! Państwo Senatorowie! Szanowni Zebrani!

Ograniczę swoje wystąpienie w związku z tym, że wiele spraw zostało tu poruszonych, również dane zostały przedstawione i zinterpretowane, nie tylko przez nas, ale również przez przedstawicieli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji.

Panie Marszałku! Jest to już trzecia konferencja. Z naszej strony, kuratorskiej służby sądowej i wszystkich tych, którzy w Polsce zajmują się probacją, składamy serdeczne podziękowania za pana stałe zainteresowanie tą tematyką. Słyszałem publiczne wystąpienie jednego z naukowców, który powiedział, że właściwie to, żeby budować probację w Polsce, mamy jeszcze kilka lat, mianowicie, że wśród głównych polityków w państwie znajdują się osoby, które bardzo wiele czasu, jako więźniowie polityczni, spędzili w więzieniach. Wiedzą, co to znaczy izolacja. I to nie jest wybór tylko i wyłącznie intelektualny.

Na sali znajdują się również politycy. Myślę, że sukces tych konferencji polega na tym, że przez długi czas naukowcy, kuratorzy, sędziowie rozmawiają ze sobą o pewnych sprawach, nie adresując tego do tych, którzy mają na to największy wpływ, czyli do polityków, ale nie angażując się politycznie.

Kuratorska służba sądowa należy do tej służby, która w taki sposób działa, że przekonujemy wszystkie opcje polityczne i zwracamy się do wszystkich nie upolityczniając sprawy.

Również, Panie Marszałku, Pana sposób widzenia rzeczywistości zawsze jest kompletnie niezależny, niezależnie, w jakiej opcji politycznej

Andrzej Martuszewicz – przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów.

pan jest zaangażowany. Dlatego to właśnie pan towarzyszył w kilku wyjazdach studyjnych, które zainicjowała kuratorska służba sądowa i stowarzyszenia kuratorskie, do Danii, do duńskiego Komitetu Helsińskiego.

Wielu polityków zobaczyło tam właśnie, jak funkcjonuje probacja w małym kraju, może nieporównywalnym ekonomicznie, może również z punktu widzenia demografii, ale pomimo wszystko, nastąpiły dramatyczne zmiany mentalnościowe.

Chcę powiedzieć z całą odpowiedzialnością, że oprócz kuratorskiej służby sądowej, poprzez krajowe stowarzyszenie i wielkopolskie stowarzyszenie, właściwie takiej wymiany w Europie i na świecie, przy współdziale więziennictwa, żadna z grup zawodowych w Polsce nie czyni. Próbujemy te wszystkie doświadczenia i myślę, że pan Leo Tigges, gdyby miał te informacje, być może zupełnie inaczej by spojrzał na model kurateli sądowej w Polsce. Ponieważ ta ustawa, która dzięki między innymi panu senatorowi jest, jest oparta na najlepszych wzorach europejskich tamtego czasu i najlepszych wzorach światowych oparte na autentycznym zaangażowaniu ludzi w sposób funkcjonowania.

Chcę zacząć od spraw w telegraficznym skrócie.

To obrazuje, że kurator jest dobry na wszystko. Kurator może zrobić wszystko, można mu powierzyć różne zadania, których inne grupy nie chcą. I chcę powiedzieć, że te zadania – a koncentrujemy się tutaj na probacji, czyli na kuratorach dla dorosłych – wykonuje w Danii sześć służb, w Anglii jedenaście. Wiele ze spraw w Anglii obsługuje oddzielny zespół. U nas kurator jest omnibusem, on ma wykonywać wszystko i jeszcze ponosić konsekwencje w niektórych sytuacjach za to, że rzekomo jest to źle wykonywane.

Dodam tutaj jeszcze rodzinnych, ponieważ wszystko się zaczyna na etapie rodziny i tu się nad tym nie zatrzymujemy, ale to jest jedna z podstaw, ponieważ mamy jedną z lepszych kuratel rodzinnych w Europie, specyficzną, świetnie zorganizowaną, opartą na ośrodkach diagnostycznych, konsultacyjnych, świetnej współpracy z sądami rodzinnymi i sędziami rodzinnymi, którzy podlegają permanentnemu szkoleniu.

Kuratela społeczna w Polsce jest specyficznym fragment funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej. Ale myślę, że jeżeli jest tak, jak mówił pan profesor Siemaszko, że spadła przestępczość, to się nie wzięło z powietrza, jeśli się zważy, że służba więzienna, kuratorzy wykonują około miliona stu tysięcy różnego rodzaju czynności w stosunku do rodzin, a w tych rodzinach są po dwie, trzy, cztery osoby. Nie mówię, że my idealnie to wykonujemy. Jeżeli jest tak, że jednak w lepszy lub gorszy sposób to jest

wykonywane, to może jednak probacja, razem z policją, ja nie konkretyzuję, nie przypisuję, intuicyjnie tylko stwierdzam, że coś się stało. Może jest tak jednak, że ta kuratorska służba sądowa i trzydzieści dwa tysiące kuratorów społecznych realizują również poprzez swoją aktywność informowanie społeczeństwa o sposobie postępowania.

Chcemy, żeby był jakiś sposób nagłaśniania tego, co robimy, a jaki jest lepszy od rodzin, od ludzi, którzy są kuratorami społecznymi? A zapewniam państwa, że w znakomitej większości okręgów ci kuratorzy społeczni zostali zweryfikowani. W tej chwili w wielu wypadkach kurator społeczny wykonuje dozór czy nadzór z pełną indywidualizacją, ponieważ w wielu wypadkach kuratorzy mają po dwa, trzy nadzory czy dozory. Są na przykład terapeutami uzależnień bądź pracownikami socjalnymi, którzy tutaj również realizują pewien holistyczny sposób podejścia do człowieka.

Kurator zawodowy, paradoksalnie, nie może indywidualizować ze względu na cyfry, które państwo poznali wcześniej, a również poznają tutaj. Nie doceniamy tego faktu.

Żałuję, że nie ma tu pana profesora Konopczyńskiego, który dokonał głębokiej analizy rynku, zakładając swoją szkołę Pedagogium.

I co się okazało? Istnieje siedemdziesiąt uczelni, które zajmują się resocjalizacją bądź pedagogiką resocjalizacyjną. I rocznie siedem tysięcy osób tej resocjalizacji bądź pedagogiki resocjalizacyjnej się uczy. Panuje pewnego rodzaju moda w Polsce na te kierunki studiów ze względu na to, że kuratorska służba sądowa stworzyła warunki przyzwoitego zarobku po wejściu w tę służbę. Zaczęto z tym sposobem życia łączyć również swoją karierę zawodową i osobistą.

To nie są tylko czcze słowa i dlatego uważamy, że lepsze jest wrogiem dobrego. Może naprawdę należałoby się przyjrzeć tej służbie, bez wprowadzania jakichś bardzo istotnych zmian, które mogą zrujnować dotychczasowy dorobek, a zająć się usprawnianiem tej służby i zmniejszaniem obciążeń w stosunku do kuratorów zawodowych i społecznych. Kuratorzy natomiast są za modernizacją tej służby, to znaczy za tym, o czym za chwilę powiem.

Poziom wykształcenia – 97% kuratorów ma wyższe wykształcenie. Nie ma w Europie służby, która ma takie przygotowanie zawodowe, chyba że uznamy, że studia resocjalizacyjne i uczelnie fatalnie przygotowują ludzi do tego zawodu, ale to jest śmiała teza. Bo jeżeli jednak taką liczbę osób się kształci, to z czegoś to wynika.

Proszę dalej zwrócić uwagę – trzysta trzydzieści cztery osoby dokształcają się w podyplomowym systemie. Weszliśmy, jako Krajowa Rada,

w ścisłą kolaborację z Krajowym Centrum Kształcenia Kadr, powstało tam studium podyplomowe do spraw metodyki pracy kuratora zawodowego. Takich studiów podyplomowych jest kilka.

Proszę zwrócić uwagę, bo skracam swoje wystąpienia, na podane cyfry. Zespoły kuratorskiej służby sądowej. I, Panie Marszałku, coś się zmienia, nie jest tak, że my mówimy ciągle negatywnie, bo oczywiście, jeśli jesteście atakowani poprzez fakt, że kiedy następuje jakieś przesilenie, to nam się próbuje tę ustawę zmieniać, w związku z tym jesteśmy w sytuacji bardzo trudnej, która polega na tym, że czujemy się spychani, odczuwamy syndrom oblężonej twierdzy, a tak nie jest, ponieważ robimy swoje w sposób autentyczny i wydaje mi się profesjonalny.

Proszę zwrócić uwagę, że jednak jest trzy tysiące sześćset osiemdziesiąt jeden komputerów, a było dwieście dziewiętnaście, że spada liczba obsługi sekretarskiej w stosunku do zespołu, mimo że akty prawne wyższego i niższego rzędu mówią, że jest obligatoryjny sekretariat zespołu kuratorskiego. To kryminał, że kuratorzy wykonują swoje czynności sekretarskie, bo jest również sposób na kontrolę funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej.

Przecież jeżeli kurator wprowadzi w komputer różne dane, to można wirtualnie zacząć funkcjonować i widzę, że tego w departamencie państwo chyba nie wyczuwali. Proszę państwa, to jest po prostu niebezpieczny zawód. Polski kurator jest bez żadnych insygniów zewnętrznej władzy, nie posiada żadnych środków przymusu, nie posiada w wielu wypadkach nawet gazu, żeby się bronić przed psami. Podlega pewnym działaniom wynikającym czasami z tego, że jest bardzo często w miejscach odosobnienia, wchodzi w bramy, wchodzi na klatki schodowe i wcale nie musi być tak, że to podopieczny na niego napada czy atakuje. Bo wreszcie takich wypadków wcale nie jest tak dużo.

Jeśli chodzi o dane statystyczne, które wielokrotnie tu zostały przywoływane, to proszę zwrócić uwagę, że to są horrendalne wartości. Myśmy się przyzwyczaili, że magia dużych liczb to jest w ogóle jakiś stan normalny. To jest absurd. Kurator zawodowy, który ma w standardzie od dwudziestu pięciu do trzydziestu pięciu spraw, nie jest w stanie wszystkiego wykonać, biorąc pod uwagę wszystkie inne czynności, które kurator wykonuje. A jeżeli dodaje się jeszcze coś kuratorom, to jest to stan, który pcha nas w fikcję, a następnie, kiedy już w tej fikcji się poruszamy, zaczynamy wchodzić w jakieś absurdałne dywagacje intelektualne, które polegają na tym, że usprawnimy coś, co jest nie do usprawnienia.

I jaka może być efektywność, przy takiej liczbie? A jak jest na świecie? Pan Leo Tigges, kiedy z nim rozmawiamy, mówi: mamy trzydzieści spraw. Ale co

znaczy trzydzieści? Prowadzą trzydzieści własnych, bez wywiadów, bez prowadzenia sesji, bo to kto inny robi, itd. Jeżdżenie po Europie nauczyło nas, że nie można porównywać pewnych rzeczy w sposób prosty, bo tak się nie da.

Mówi się nam, że składamy za mało wniosków w różnych sprawach, a kuratorska służba sądowa składa sto siedemdziesiąt sześć tysięcy wniosków. W co drugiej, co trzeciej sprawie kurator musiał złożyć jakiś wniosek.

Funkcjonujemy w sądownictwie. Chciałem panu marszałkowi i panu przewodniczącemu serdecznie podziękować, ale również wszystkim na tej sali – sędziom, prokuratorom, do których to jest adresowane. Przecież to nie my decydujemy o różnych sprawnościach, które sędzia orzeka i sędzia kończy. My proponujemy pewne rozwiązania, mogą one być zaakceptowane bądź nie. Chcę powiedzieć, że na tej sali, chyba po raz pierwszy na konferencji, są również wiceprezesi spraw karnych dwóch sądów warszawskich i przewodniczący wydziału.

(...) Ale chodzi o to, że to pokazuje, że państwo sędziowie również widzą, ponieważ jeżeli jeździmy po Europie, to nam się mówi tak: skuteczny wyrok, nam, którzy nie są predestynowani do oceny sędziów, prokuratorów czy kogokolwiek. My słuchamy tego, co się nam mówi.

A nam się mówi, że wyrok prawidłowy to jest wyrok szybko wykonany. I to doradztwo sędziego, na przykład angielskiego, jest dla niego do przyjęcia, że jest zespół ludzi, który mówi, podpowiada mu: kary ograniczenia wolności już się tutaj wyczerpały, nie możemy wykonywać, proszę zastosować inny środek probacyjny, ponieważ ten wykonamy szybko.

Ja mówię o pewnym prymitywnym przełożeniu, które tu chciałbym zastosować.

Myślę, że w ogóle sprawność wykonawstwa sądownictwa, ale również obłędne obciążenia pracą również sędziów wykonawczych i w wydziałach penitencjarnych jest również sprawą, którą powinniśmy globalnie się zająć. Nie jest tak, że będziemy rozmawiać tylko o kuratorskiej służbie sądowej, bo my nie jesteśmy wyspą. My działamy w sądownictwie, tak kuratela polska została usytuowana i wydaje mi się, że tradycyjnie, kiedy przyjeżdżają do nas przedstawiciele służb angielskich, holenderskich, duńskich, kiedy widzą bliskość sędziego i jednak możliwość zaproponowania sędziemu jakiegoś sposobu postępowania, mówią, że oni by tak chcieli, bo oni w ogóle na to nie mają kompletnie wpływu. Również dla innych służb polska służba kuratorska jest pasem transmisyjnym.

Do mnie na dyżur przychodzi kilku pedagogów szkolnych, bo akurat tą problematyką się zajmuję, kilku pracowników socjalnych, którzy proszą, żeby po prostu zwrócić się do sędziego bezpośrednio z jakimiś sprawami.

Przepraszam, że ja o tym mówię, to jest pewne prozaiczne stwierdzenie, ale jest to ważne.

Tutaj widać jeszcze rodzinne obciążenia. Proszę zwrócić uwagę, że one, aczkolwiek w standardach w wielu wypadkach się mieszczą, są jednak olbrzymie obciążeniem. Przecież inaczej się pracuje z rodziną nieletniego i małoletniego. Mówiono tu, że ta przestępczość w tej grupie rośnie.

Organizacja kuratorskiej służby sądowej – w telegraficznym skrócie, to jest przed ustawą. Dziękuję tu koledze Jedynakowi, bo to są jego konsultacje i wytwory.

Proszę zwrócić uwagę, właściwie kurator tracił kompletnie samodzielność. Była taka sytuacja, o której już zapomnieliśmy, ale bardzo łatwo pewnymi nieodpowiedzialnymi decyzjami ją przywrócić. Ale jeżeli się kuratora ubezwłasnowolni, to traci to w ogóle jakikolwiek sens.

Zespół kuratorskiej służby sądowej jest w tej chwili samodzielną jednostką, w której przewodniczący wydziału i kierownik zespołu są równoprawnymi partnerami, którzy powinni się ze sobą komunikować, ustalać pewien sposób postępowania. Ale ta organizacja jest najważniejsza dla podopiecznego. My pisząc ustawę położyliśmy na to nacisk. Hasło: podopieczny przede wszystkim.

Jaka struktura jest dla podopiecznego najlepsza, aby kurator działał w sposób właściwy? Nie wiem, czy efektywny, bo ja nie wiem, co to znaczy. Do tej pory nikt w Polsce nie wymyślił systemu analizowania efektywności kuratorskiej służby sądowej. Mówię za swoją służbę. Nie ma takiego sposobu.

Chcę jeszcze pokazać, że kuratorska służba sądowa stanowi jednak pewną strukturę, zdecydowanie w sądownictwie. Zresztą wielu prezesów bardzo się z tego cieszy, ponieważ mając problemy codzienne z orzekaniem, w sensie zapewnienia sprawnego orzekania, uważają, że jeżeli ta służba przez dobrego kuratora okręgowego i dobrych zarządzających jest prowadzona, to mają z tym mniej problemów ze względu na naszą specyfikę funkcjonowania, również jako ludzi, którzy są rzekomo w skostniałej strukturze sądownictwa specyficznymi ludźmi, którzy dla naszych podopiecznych są przyjaźni, w kontraście, jeżeli mogę kolokwialnie tak o tym powiedzieć.

Samorząd. Słyszę niekiedy, że samorząd może utrudniać funkcjonowanie służby. Chcę powiedzieć, że tego nie czyni, mówię to z całą odpowiedzialnością, nie wtrącamy się w nic, co przeszkadzałoby w zarządzaniu służby ją sprawnie prowadzić.

Chcę powiedzieć, że tak wygląda struktura, bo zapominamy. To jest czterdziestu pięciu delegatów z poszczególnych zgromadzeń. Ale czym przede wszystkim zajęła się o Krajowa Rada? Przede wszystkim sprawami

etyki. Uchwaliliśmy kodeks etyczny, który jest uznawany za jeden z najlepszych w zawodach tego rodzaju. Dokonaliśmy analiz we współpracy z Krajowym Centrum Kształcenia Kadr, które pozwala na autentyczne analizowanie tego, co się dzieje. Również studia podyplomowe. Koledzy pod światłym przywództwem Krajowej Rady i profesorowie byli uprzejmi napisać pierwszy raz w historii kurateli podręcznik pt. „Metodyka pracy kuratora sądowego”. Nic takiego dotychczas nie było.

Wydaje nam się, że również to pokazuje środowisku naukowemu obszary badań, które nie są do tej pory penetrowane. Być może, dzisiejsza nieobecność wielu profesorów jest związana z uroczystościami jubileuszowymi pana profesora Batawii, w związku z tym być może musieli tam pojechać.

Ale wydaje mi się, że my wiemy o tym, że trzech w różnych stopniach pracowników naukowych zajmuje się kuratelą tak naprawdę. Czy to jest normalne? Czy w związku z tym, można sobie spod dużego palca, jak ja to mówię, wymyślić jakąś konstrukcję ocenną, a następnie próbować do tego dostosować zmiany przepisów? Wydaje mi się, że nie.

Krajowa Rada Kuratorów, a wcześniej Krajowe Stowarzyszenie we współpracy z komisją pana marszałka Romaszewskiego, ale również z Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka, spowodowała, że praktycznie od 1997 r. – już się Ministerstwo Sprawiedliwości do tego przyzwyczaiło – co roku załatwiamy poprawki, które – przepraszam za kolokwializm – nie załatwiamy, bo to politycy przecież decydują o tym – ale do budżetu co roku od 1997 wpływają środki finansowe, które pozwalają tę służbę na jakimś poziomie utrzymywać. I myślę, że z tego punktu widzenia chociażby ten samorząd jest bardzo efektywny.

Teraz już bardzo szybko pewna informacja.

Widać na slajdzie, jak wygląda londyńska probacja, zarządzanie nią. (...)

(Brak nagrania)

(...) Przecież pan senator wie, co to znaczy prawa człowieka na poziomie złożonego z różnych nacji społeczeństwa. Jest masa imigrantów. W tej chwili przecież sprawowanie dozoru w stosunku do Araba czy – przepraszam nie mówię tego w sensie pejoratywnym, tylko stosuję skrót myślowy – czy Turka, który nie zna języka, już zaczyna nam sprawiać olbrzymie trudności.

Proszę zwrócić uwagę: dyrektor do spraw zarządzania, asystent itd. To jeszcze nie wszystko, jest pion pracy socjalnej, zakwaterowanie, przyuczenie do zawodu podopiecznych. I jeżeli my zastępujemy taką strukturę, robiąc to albo chałupniczo, bo taką tezę trzeba postawić, albo profesjonalnie, to jest to wyjątkowa służba, która potrafiła, również we współpracy z innymi służbami, dokonać poważnych przeobrażeń.

Przechodzę do wniosków.

Zgodnie z zaleceniami pana przewodniczącego przygotowaliśmy je na piśmie: Powinno się dążyć do wprowadzenia w pełnym zakresie modelu kurateli wychowującej, jako zgodnej ze standardami europejskimi. Należy urealnić obciążenia kuratorów, wskazane jest ustalenie jasnych i transparentnych reguł selekcji kandydatów do służby kuratorskiej – już jest to robione, ale chcemy, żeby Krajowe Centrum Kształcenia Kadr przejęło aplikację i szkolenia centralne, które już w tej chwili, jeśli chodzi o szkolenia, są prowadzone. Ale jeżeli aplikacji, to dla dwóch, trzech osób w każdym okręgu nie będzie się prowadziło na poziomie aplikacji i szkoleń. I dalej: Opracowanie jasnych reguł postępowania kuratorów przy stosowaniu sankcji i środków.

Nie ma żadnej instrukcji. Proszę spojrzeć na każdy angielski, holenderski, duński zespół. Mają takie procedury i odhaczają, co zrobili, a co nie. I później już nie można powiedzieć, że ktoś czegoś nie zrobił, bo jest to zaznaczone. To jest efektywny sposób.

Jeśli chodzi o obciążenia, sytuacja w ostatnim czasie istotnie się poprawia. Jeżeli zeszliśmy z pułapu sześciuset i doszliśmy w tej chwili do dwustu, to jest to postęp. Mimo że dalej jest absurdalne, to jednak trzeba powiedzieć, że sytuacja się poprawia, trudno by było powiedzieć, że nie.

Liczebność kadry zawodowej powinna być dostosowana do rodzaju i liczby zadań przypisanych kuratorom. My się zgadzamy, Panie Marszałku, Panie Przewodniczący, z tym, że powinny być programy, że powinna nastąpić modernizacja naszej służby. „Powołanie nie szczelbu Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedniej komórki zajmującej się wypracowaniem odpowiednich metod i działania, analizą stanu funkcjonowania, promocją idei, sankcji i środków oraz budowanie wokół resocjalizacji i probacji pozytywnego klimatu społecznego”.

Powtarzam jeszcze raz, wydaje mi się, że ten przyzwoity klimat uzyskujemy dzięki kuratorom społecznym, bo to jest reprezentant społeczności lokalnej, która – tak jak powiedziała pani profesor – po prostu chłonie od tej osoby proste informacje, co taki kurator robi z podopiecznym. Poza tym w rejonach odległość od siedziby sądu do skrajnego miejsca, do którego kurator powinien dojechać, wynosi 100 kilometrów, w gminach. Czyli jaki jest sposób, jeżeli nie będzie tego kuratora społecznego w miejscu zamieszkania, do którego on ma 10 czy 20 kilometrów?

Zagwarantowanie odpowiednich warunków pracy kuratorom, narzędzia, sekretariaty, odpowiedni sprzęt. Powiedziałem o sekretariatach. Uważam, że jest to rzecz kardynalna dla funkcjonowania służby. Nie może tak być, że ku-

rator sam sobie jest „sterem, żeglarzem i okrętem”. Praca urzędnika jest również pewnym sposobem kontrolowania jego funkcjonowania.

Wdrożenie licznych i wielu programów badawczych, poszukujących nowych metod resocjalizacji, readaptacji, monitorujących stan ich wdrażania i efekty. Kondycję profesjonalną, kursy.

Stworzenie sprawnego systemu wykonywania środków izolacyjnych, tak wobec skazanych, jak i nieletnich, w sytuacjach łamania przez nich warunków próby. Ponieważ nie ma nic bardziej demoralizującego niż złożenie przez kuratora wniosku o odwołanie wykonania kary w stosunku do dorosłego czy w stosunku do nieletniego, a następnie oczekiwanie 2 lata, kiedy nic się nie dzieje. A przecież jeżeli to jest duża aglomeracja, w budynku wszyscy widzą, że kurator złożył wniosek, sąd uznał, że on ma rację, zarządził to wykonanie i przez 2 lata nic się kompletnie nie dzieje. Mało tego, widzimy sytuację że ktoś po 2, 3 latach takiego stanu pomyślał, że sprawa wpadła za szafę – przepraszam za kolokwializm – i że ktoś zapomniał o wykonaniu tego i nic się nie dzieje.

W związku z tym zainteresowany założył rodzinę, dostał dobrą pracę i nagle następuje wizyta dzielnicowego, który informuje, że za 7 dni ma się zgłosić w zakładzie karnym. To absurd na skalę europejską. Nie ma tu przedstawicieli Europy i możemy sobie to w swoim gronie powiedzieć.

Wprowadzenie baz danych, informatycznego systemu zawierającego aktualizowane dane sądu, policji i służby więziennej, urzędów pracy, opieki społecznej na temat osób badanych.

Kończąc chcę jeszcze podziękować służbie więziennej. Z nimi robiliśmy program „Nowa droga dla byłych więźniów”. Osiągnęliśmy naprawdę niezłe tego efekty. W codzienności kuratorzy przeprowadzają około trzydziestu tysięcy wywiadów na rzecz więziennictwa.

I dlatego myślę, że to moje wystąpienie, Panie Marszałku, Panie Przewodniczący, Państwo Senatorowie i Pani Poseł, ma na celu zwrócenie uwagi na naszą służbę, że my się nie opieramy przed racjonalnymi zmianami. Chcemy modernizacji, ale nie zmian, które rzekomo mają poprawić funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej, a mogą doprowadzić do katastrofy. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu przewodniczącemu Krajowej Rady Kuratorów.

Był to głos człowieka o dużym doświadczeniu, głos poparty wielką praktyką i nacechowany troską o dobro tej służby. Z uwagą słuchałem tego wystąpienia i uderzała troska środowiska o to, by ze swoich obowiązków wywiązać się w sposób jak najbardziej rzetelny. Jest to zdumiewające, w szczególności zwróciłem uwagę i wszyscy państwo chyba też na to, jak dobrze wykształcona jest to kadra. 97% osób z wyższym wykształceniem, przy tym jeszcze założeniu, że w dalszym ciągu kuratorzy doskonalą swoją wiedzę.

Zwraca uwagę troska o nierewolucyjnie, ale systematyczne zmiany we właściwym kierunku. Kodeks etyczny. Niewiele korporacji może poszczycić się takim opracowaniem, to wszystko wskazuje na duże zaangażowanie. No i konkretne wnioski, które zostały przedłożone.

Myślę, że jest to służba, która wykonuje poważne zadania i jednocześnie dość skromnie zachowuje się, nie widzieliśmy tutaj postaw roszczeniowych, wręcz przeciwnie, prośbę o szerszą współpracę wszystkich, którzy mogą przyczynić się do lepszego wykonywania probacji.

Dziękuję też za to pozytywne spojrzenie, że cały czas zmierzamy we właściwym kierunku, że nie mamy powodów do kompleksów w odniesieniu do innych krajów, przy jednoczesnym ukazaniu większego komfortu pracy analogicznej służby w innych krajach.

Myślę, że w tym kierunku będziemy zmierzać i ta konferencja też przyczyni się do tego. Gdy pan przewodniczący mówił o postępujących korzystnych zmianach, chciałbym wierzyć, że jakiś skromny przyczynek do tego stanowią i te konferencje.

Chcę też gorąco podziękować panu przewodniczącemu za to, że bardzo często uczestniczy w posiedzeniach Komisji Praw Człowieka i służy głosem doradczym, jest to okazja, by za to bardzo gorąco podziękować.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana sędziego Krzysztofa Myckę z Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Wybaczcie państwo, że zrobię to w tym momencie, ale ilekroć spoglądam na panów, których nie wymieniłem, a są wśród nas przedstawiciele Komendy Głównej Policji, i to pokazuje, jak wiele środowisk jest zaangażowanych w pracę tej komisji. Serdecznie dziękuję przedstawicielom Komendy Głównej Policji, że są i aktywnie uczestniczą w naszej konferencji.

Krzysztof Mycka

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jako przedstawiciel Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji będę reprezentował pewien punkt widzenia, który jest związany z umiejscowieniem mnie jako naczelnika w tej strukturze, która jest powołana do realizowania zwierzchniego nadzoru nad funkcjonowaniem kuratorskiej służby sądowej.

Ten punkt widzenia może być obciążony nie powiem, że pewnym skrzywieniem, ale pewną perspektywą, która jest inna od perspektywy na przykład samorządu kuratorskiego, naukowców czy nawet sędziów. Tak że chciałbym odnieść się do podstawowych problemów, które z naszego punktu widzenia wymagają pewnych działań.

Pierwsza sprawa to kwestia orzecznictwa. Nie chciałbym się powtarzać, bo myślę, że dane mamy wspólne, ale chciałbym podkreślić, że tak naprawdę rocznie zadań dla kurateli, może szerzej – dla probacji, wpływa siedemset pięćdziesiąt tysięcy. Jeżeli weźmiemy wszystkie warunkowe zawieszenia, wszystkie warunkowe umorzenia i wpływ kar ograniczenia wolności i innych zadań, da to łącznie to siedemset pięćdziesiąt tysięcy spraw.

Mamy do dyspozycji trzy tysiące kuratorów zawodowych. I chcąc myśleć o profesjonalizacji wykonywanych zadań, do departamentu należy zastanawianie się, jak pogodzić te dwie liczby, jak doprowadzić do takiej praktyki nadzoru, do takich rozwiązań organizacyjno-ustrojowych, ażeby ta służba realizowała zadania jak najlepiej, jak najefektywniej. To jest po prostu rola Departamentu, Wydziału Kurateli.

Krzysztof Mycka – sędzia Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Odniosę się jeszcze do liczb, które tutaj może nie padały. Od 2005 r. przestępczość nam spada, a pomimo to orzecznictwo polskie generuje dodatkowe sprawy. Na koniec 2007 r. kuratorom przybyło sześćdziesiąt tysięcy spraw i naszym zadaniem jest myśleć nad racjonalizacją tych obciążeń. Ponad trzysta tysięcy dozorów, sto tysięcy spraw kary ograniczenia wolności, kontrole okresu próby też w liczbie ponad dwustu sześćdziesięciu trzech tysięcy i ponad tysiąc innych spraw.

Przypomnę, że zadanie pierwszoplanowe, dozory, są realizowane przez kuratorów społecznych. W naszej ocenie to nie jest sytuacja dobra, nie tylko ze względu na standardy europejskie, ale na wyzwania stojące przed profesjonalizacją i specjalizacją zadań.

Kuratorów przybywa. Pan sędzia Lewoc podał, że od trzech tysięcy sześciuset dziewięćdziesięciu jeden w 2003 r. do pięciu tysięcy dwudziestu dwóch pod koniec 2007 r., do tego dodać trzeba jeszcze sto pięćdziesiąt etatów przyznanych w tamtym roku.

Cały system probacji, którego elementem są kuratorzy sądowi, nie jest efektywny. Jaki jest nasz punkt widzenia? Jeżeli weźmiemy pod uwagę to, co wynika z dalszych losów probanta, to w 2007 r. tylko w sądach rejonowych zarządzono wykonanie uprzedniego warunkowego zawieszenie kary wobec blisko pięćdziesięciu tysięcy osób. Pięćdziesiąt tysięcy osób, którym zarządzono wykonanie kary.

Głównym powodem zarządzania wykonania kary jest popełnienie przestępstwa albo rażące naruszenie porządku prawnego. Te wszystkie dane państwo mogą znaleźć w formularzach statystycznych, które zestawiliśmy, to są dane wynikające z formularza MS10R, to dotyczy tylko sądów rejonowych.

Odwołano warunkowe przedterminowe zwolnienie w stosunku do pięciu tysięcy siedmiuset osób i wobec blisko dwudziestu tysiącom osób zarządzono zastępczą karę pozbawienia wolności z powodu uchylania się od wykonywania kary ograniczenia wolności. To są liczby – łącznie siedemdziesiąt pięć tysięcy osób rocznie z probacji trafia do zakładu karnego. Osiemdziesiąt cztery tysiące jest teraz w zakładzie karnym i siedemdziesiąt pięć tysięcy osób rocznie przechodzi z probacji do zakładu karnego.

Można postawić tezę, że system probacji w swojej całości, to znaczy w tych wszystkich elementach, związanych nawet w postępowaniu odškodowawczym, z praktyką orzeczniczą i z praktyką wykonawczą oraz służbami powołanymi do wykonywania i orzeczeń, w tym sądów, których rola jest dosyć istotna, i kuratorów dla dorosłych, ten cały system nie jest skuteczny, bo generuje taką dużą liczbę osób rocznie do zakładów karnych.

Myślę, że to dopiero może wyjaśniać ten paradoks, że mamy niewielki odsetek kar bezwzględnych. W opinii publicznej polska polityka nie jest represyjna, a pomimo to mamy jeden z najwyższych wskaźników prizonizacji w Europie. Myślę, że nad tym aspektem powinniśmy się zastanawiać.

Druga rzecz to szukanie alternatyw. Kara ograniczenia wolności jest powszechnie uznawaną alternatywą dla izolacji, funkcjonuje w opinii publicznej, pojawiła się nawet w exposé premiera.

W pierwszym półroczu 2007 r. do kuratorów sądowych wpłynęło do wykonania około pięćdziesięciu ośmiu tysięcy orzeczeń, mniej więcej w podobnym zakresie zakończono wykonywanie tych orzeczeń, tylko że stan spraw był blisko dwukrotnie wyższy. Co oznacza, że, przyjmując, że średni czas wykonywania tej kary to jest pół roku, bo tak wynika z badań naukowych, właściwie nawet mniej niż pół roku, ale przyjmując nawet, że średnio ta kara jest wykonywana przez pół roku, to wniosek niepodważalny jest taki, że tę karę w Polsce wykonuje się średnio dwa razy dłużej. A były takie okręgi, i to sprawdziliśmy, że ta kara była wykonywana kilkakrotnie dłużej aniżeli okres, na który została orzeczona.

Dlaczego ta kara była wykonywana tak długo? Mamy tu dane statystyczne w formularzu MS10R, które mówią o przyczynach niewykonywania kary ograniczenia wolności.

Paradoksalnie, brak zakładu pracy obecnie dotyczy poniżej 1%, wtedy to było około 1% przypadków. Czyli co tak naprawdę było przyczyną takiego słabego wyniku, jeśli chodzi o sprawne wykonywanie kary ograniczenia wolności? W naszej ocenie jest to uchylanie się skazanych i brak sprawnego funkcjonowania służb i sądów, przewlekłość w orzekaniu i brak szybkiej reakcji na uchylanie się. Także te różne przyczyny – brak stanowczej reakcji kuratora, brak szybkiej reakcji sędziego i pewne wady w prawie materialnym i wykonawczym dotyczącym orzekania kar zastępczych. Najpierw orzekamy karę zastępczą grzywny, w założeniu. W naszych ocenach jest pewnym, jeśli nie absurdem, to pewną dysfunkcją zasad polityki karnej, gdzie orzekamy karę ograniczenia wolności dlatego, że ktoś nie ma środków i mamy orzec karę zastępczą grzywny. Tak że na skutek takiego przekonania sędziów, że ta kara jest nieefektywna, nieskuteczna i nie da się jej sprawnie wykonywać, pokutują również te przekonania o braku zakładów karnych. Udział tej kary procentowo spada, od 13% w 2006 do 11% w 2007 r.

Cały system probacji, ten związany z orzekaniem i wykonaniem, nie wykorzystuje w odpowiednim zakresie wszystkich środków oddziaływania sprawcy. Przy takim szerokim orzecznictwie warunkowego zawieszenia nie łączy się obowiązków próby z obowiązkami ściśle probacyjnymi i tymi,

które się sprawdziły w rzeczywistości rozwiniętych służb probacyjnych, na przykład polegających na leczeniu odwykowym. Znikomy jest zakres stosowania zakazu zbliżania się oraz obowiązku poddania się oddziaływaniu terapeutycznemu i uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie.

Jeśli chodzi o programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przewiduje, że każdy powiat ma realizować w powiatowych centrach pomocy rodzinie program korekcyjno-edukacyjny.

Myśmy zbadali informację na potrzeby sprawozdania dla krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i dowiedzieliśmy się, że w tamtym roku zastosowano takie programy wobec czterdziestu czterech osób na pół miliona sprawców. Na dwadzieścia prawie tysięcy osób, które popełniły przestępstwo znęcania się.

Dlaczego tak się dzieje? Brakuje spójnej informacji, bo to nie tylko jest kwestia tego, że prokurator zapomniał zawnioskować, sędzia zapomniał orzec, ale i kurator również nie zwrócił na to uwagi, że można wnioskować o taki program już na etapie postępowania wykonawczego. Praktycznie w ogóle nie występuje orzecznictwo szczególnych obowiązków prewencyjnych dla przestępców seksualnych i mających problemy z agresją. To są naprawdę też jednostkowe sytuacje.

Aktywność w zakresie odpowiedniego doboru tych środków jest słaba i w postępowaniu przygotowawczym, i sądowym, i również w postępowaniu wykonawczym. Bo proszę zwrócić uwagę, że z formularza MS40, gdzie pytaliśmy o pewne kategorie wniosków, dowiedzieliśmy się, że kurator zawodowy średnio złożył tylko dwa wnioski w ciągu roku o ustanowienie, rozszerzenie lub zmianę obowiązków w okresie próby. Czyli brak tu pracy z indywidualnym przypadkiem, ale polegającej na trafnym doborze tych obowiązków, które sąd nakłada i sąd egzekwuje.

Teraz kwestia z punktu widzenia departamentu, z punktu widzenia wydziału. My musimy zwracać uwagę na racjonalność pewnych rozwiązań ustrojowych w praktyce funkcjonowania nadzoru. W naszej ocenie są pewne pola do zmian, jeśli chodzi o ustrój kuratorskiej służby sądowej. W kontekście tego, co wcześniej mówiłem o skuteczności, musimy pamiętać, że jednak ta kuratorska służba sądowa dla dorosłych jest powołana do tego, żeby obniżać przestępczość.

Pan sędzia Lewoc pokazywał pewne cele, które wynikają z rozwiązań materialnoprawnych poszczególnych środków probacyjnych. Wszędzie tam jest mowa o zapobieganiu powrotowi do przestępstwa albo przekona-

nie, że ktoś nie popełni przestępstwa, czyli zawsze ustawodawca każdej z tych instytucji podkreśla szczególny cel tego środka.

Musimy pamiętać, że wszystkie inne funkcje, cele takie jak na przykład resocjalizacja, kontrola, monitoring, różne formy oddziaływania, wychowania, jak byśmy to nazwali, to są wszystko pewne funkcje pośrednie, które mają właśnie zmierzać do tego, żeby obniżyć przestępczość, żeby chronić społeczeństwo. I ten cel musimy realizować.

Myślimy o tym, jak to realizować również poprzez rozwiązania ustrojowe. I to, co może się wydawać dyskusyjne z punktu widzenia samorządu, jest zupełnie naturalne dla nas i zrozumiałe, ale kwestia w zakresie odpowiedzialności za funkcjonowanie służby, za wykonywanie orzeczeń, środków probacyjnych spoczywa na rządzie, na Ministerstwie Sprawiedliwości i na organach władzy wykonawczej.

To nie jest jakaś sprawa odkrywczą i odosobnioną, bo patrzymy na reguły międzynarodowe. Te reguły ewoluują. Mam tutaj dokument, który na pewno nie jest państwu znany. Jest to zarys rekomendacji dla Rady Europy, który będzie przedmiotem obrad w Strasburgu dokładnie za miesiąc.

Delegacja z ministerstwa będzie na tych obradach, ale dostaliśmy ten zarys rekomendacji, to jest i z udziałem CEP, i z udziałem prezydencji francuskiej, Ministerstwa Sprawiedliwości Francji. Te reguły będą jakby ciągiem dalszym reguł z lat 1992–1997 i 2000 r. To będą reguły w zakresie wytycznych dla instytucji zajmujących się probacją. Taki jest tytuł.

Druga podstawowa zasada została nam wskazana. Niezależnie od narodowych i lokalnych struktur instytucji zajmujących się probacją, pod wskazówkami władzy sądowej albo innej władzy do karania w sprawach karnych, służba ta będzie pod ścisłym kierownictwem i będzie ponosić odpowiedzialność przed Ministerstwem Sprawiedliwości.

Ja bezpośrednio dokonuję teraz tłumaczenia – ale to jest druga podstawowa zasada, którą Europa ma przyjąć jako wspólną. Myślę, że dochodzą do tego różne kraje różnymi drogami. Służby probacyjne na przykład w Holandii były kiedyś prywatne, to było sześć instytucji, które były pod niewielką kontrolą rządu, ale one teraz wiążą się instytucjonalnie z rządem i zaczynają podlegać rządowi. I wszyscy, z różnych punktów widzenia, dochodzą do wspólnego przekonania, że taka służba wykonawcza, której praca jest specyficzna, bo to jest praca z człowiekiem, praca socjalna i kontrola człowieka, monitoring, musi być pod kierownictwem władzy wykonawczej, dlatego że społeczeństwo oczekuje od władzy wykonawczej, że ona zapewni sprawne i skuteczne wykonywanie wyroków sądowych.

Gdybyśmy tu się zastanowili nad konstrukcjami konstytucyjności pewnych rozwiązań w zakresie wykonania orzeczeń i łączenia funkcji, wykonania orzeczeń i sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to ten system jest niespójny. Jesteśmy u progu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny kwestii nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Krajowa Rada Sądownictwa zakwestionowała sprawowanie nadzoru przez Ministerstwo Sprawiedliwości działalności sądów powszechnych. Jeżeli Trybunał orzeknie niezgodność art. 9 usp z konstytucją, to praktycznie pozostaniemy bez nadzoru ministerstwa nad kuratorską służbą sądową. Ten nadzór będzie realizowany po części przez samorząd, ten w zgromadzeniach ogólnych, i po części przez prezesa.

My uważamy, że ten model nie jest spójny, biorąc pod uwagę jeszcze dodatkowo kwestię, że kuratorzy poprzez zgromadzenia okręgowe *de facto* powołują swoich menedżerów regionalnych. Nie spotkaliśmy się w żadnym momencie z jakąkolwiek akceptacją kolegów, przedstawicieli tego menedżmentu europejskiego z zakresu probacji, z akceptacją takiego stanu rzeczy, a czasami nawet z wątpliwościami, czy to w ogóle może być skuteczne, taka demokracja w służbie państwowej. To jest jednak służba wykonawcza i przykładu podobnych rozwiązań nie było.

Ten nadzór administracyjny sprawowany nad kuratorami jest w swojej konstrukcji prostym przeniesieniem z nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Bo jest nawet realizowany w tym samym rozporządzeniu. Rozporządzenie o nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi zawiera uregulowania nadzoru nad kuratorami. I jeśli patrzymy na rozwiązania polegające na tym, że nadzór ten nie może wkraczać w kwestie merytoryczne, to widzimy, że tutaj też nie mamy takich instrumentów, które by wkraczały w tę sferę merytoryczną, poza jeszcze kwestią odpowiedzialności za kadre. Dlatego został opracowany w ministerstwie projekt noweli do ustawy o kuratorach sądowych. Omówię główne założenia nie wchodząc w szczegóły, bo myślę, że to zajęłoby zbyt dużo czasu.

Po pierwsze, to jest tryb powoływania, odwoływania kuratorów okręgowych, kierowników zespołów i kuratorów sądowych skorelowany z oceną efektywności i jakości pracy kurateli.

Dookreślenie, co jest na pewno zgodne z Krajową Radą Kuratorów, dookreślenie zasad dotyczących aplikacji kuratorskich, rekrutacji, egzaminów, wskazanie kryteriów awansu zawodowego kuratorów zawodowych i wprowadzenie w tym zakresie jasnych procedur opartych na okresowych ocenach kwalifikacyjnych. Dookreślenie przepisów o kwestii wynagrodzeń,

dodatkach, funduszu nagrodowym, kwestia pewnych rozwiązań w zasadach odpowiedzialności dyscyplinarnej, uszczegółowienie pewnych rozwiązań dotyczących statusu kuratora w zakresie powoływania, odwoływania, zawieszania, delegowania. Pewne zmiany dotyczące praw i obowiązków kuratorów zawodowych i społecznych.

Zmiana zakresu praw, obowiązków kierowników zespołów i kuratorów w celu wzmocnienia pracy zespołowej. Pewne kompetencje dla kierowników zespołów poszerzamy. Chcemy wzmocnić biura kuratorów okręgowych poprzez kuratorów delegowanych na przykład do metodyki pracy i szkoleń. No i kwestia wprowadzenia specjalizacji pracy czy takiego jakby tworzenia przyczółków do tego kierunku rozwoju.

Chcemy zmiany modelu kuratorskiej służby sądowej ze społeczno-zawodowego na zawodowy, z pozostawieniem określonych pomocniczych zadań w rękach kuratorów społecznych. Realizuje to pewne wskazania europejskie, ale też reguły najlepszego zarządzania. Profesjonalna kuratela na pewno naszym zdaniem będzie lepsza.

Chcemy dokonać analizy obciążeń, w celu wyrównania ich, uzawodowienie poprzez przyznawanie etatów kuratorskich, w pierwszej kolejności tym okręgom, w których najwięcej zadań wykonują kuratorzy społeczni. Rozważamy zamianę ryczałtów na etaty, to znaczy blokadę budżetową środków na ryczałty dla kuratorów społecznych, celem przeznaczenia tych środków na nowe etaty kuratorskie.

Chcemy wprowadzić w przepisach szczegółowych procedur te kwestie, które mogą wykonywać kuratorzy społeczni, a które zawodowi.

Informacja o kurateli. Istotnym dla nas zadaniem jest stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania sprawami, zapewnienie sprzętu, wprowadzenie możliwości sprawowania nadzoru on-line. Wprowadzenie bazy danych – od roku czynione są działania związane z pozyskiwaniem środków unijnych i przygotowaniem takiego projektu. Zapewnienie obsługi biurowej w sposób zintegrowany z informatyzacją.

Wprowadzenie instrumentów diagnostyczno-prognostycznych. Ze względu na brak czasu powiem, że jeśli chodzi o kwestie diagnostyki, rozwinięcie tego znajdą państwo w referacie.

Wywiad kuratorski – dwieście czternaście – to jest około piętnastu, szesnastu tysięcy spraw, czyli po pięć wywiadów na kuratora rocznie, a dwieście tysięcy, czy coś koło tego, wywiadów w postępowaniu wykonawczym. Trzeba pomyśleć o tym, żeby ten kurator był pomocnikiem sędziego, jeśli chodzi o propozycję, rekomendację, co ten sędzia ma orzec, co jest najwłaściwsze. Tu chyba jesteśmy wszyscy zgodni, bo te postulaty padały z różnych stron.

Tak że na pewno patrząc na tendencje światowe, na to, w jakim kierunku te instrumenty się rozwijają, widzimy, że to wszystko zmierza do systemu informatycznego, który ma uzupełniać pracę człowieka z człowiekiem i pozwalać na uzyskiwanie jak najwszechstronniejszych danych.

To są instrumenty już czwartej generacji. W Anglii w takim systemie zdiagnozowano już milion osób, kupują te systemy oparte na angielskim: Bułgaria, Turcja, rozwijają się tutaj Estonia, Łotwa, Czesi też korzystają z konsultacji Brytyjczyków. Tak że to jest na pewno istotne.

Kwestia dookreślenia zasad sprawowania dozoru. Nasze rozporządzenie jest naprawdę ubożuchne, jeśli chodzi nawet o ramową metodykę pracy. Żeby może nie pójść w zbytnią kazuistykę, ale chcemy wprowadzić pewne kategorie dozoru, jeśli chodzi o typy sprawców, typy przestępstw, typy kategorii ryzyka. Jeśli będziemy mieli diagnozę, to pozwoli nam na łatwiejsze, sensowniejsze zarządzanie. Przy określonych szczupłych zasobach ludzkich będziemy mogli wtedy racjonalizować te obciążenia, będziemy, myśląc o specjalizacji pracy, mogli łatwiej tym zarządzać, jeżeli to zostanie powiązane z kuratorem okręgowym, który ma mandat ministerialny, z kompetencjami kierownika. Myślę, że to też w jakiś sposób zracjonalizuje nam również rolę sędziego w postępowaniu wykonawczym. Bo ta rola, zaprojektowana w Kodeksie karnym wykonawczym, jest obecnie nie do spełnienia.

Sędzia wykonawczy, a takich sędziów jest może kilkuset, może dwustu, może trzystu, nie wiem dokładnie, nie jest w stanie kosztem pracy orzeczniczej zapoznawać się z dozorami i de facto sprawować funkcji takiego team-leadera dla kurateli, bo taką funkcję obecnie Kodeks karny wykonawczy i rozporządzenie o dozorze mu zaprojektowały.

Kwestia optymalnego nadzoru nad kuratorską służbą sądową, czyli system uzyskiwania danych, stworzenie jednolitego systemu oceny efektywności. Jeżeli będziemy mieli takie instrumenty, jeżeli będziemy mieli porządek w statystykach, to będziemy mieli pewne możliwości wnioskowania o efektywność i to się da zrobić.

No i kwestia współpracy międzynarodowej, pozyskiwania wiedzy, współpraca z naukowcami. Chciałbym tutaj podkreślić rolę również Wielkopolskiego Stowarzyszenia Kuratorów, które ma naprawdę bardzo dobre relacje z amerykańskimi partnerami, z tamtejszymi największymi instytucjami, organizacjami. Przewodniczący największej instytucji amerykańskiej American Probation and Parole Association był dwukrotnie czy trzykrotnie bodajże zapraszany do Polski i uczestniczył w konferencjach. Ta współpraca ma istotne znaczenie, już nie mówię o możliwości uzyski-

wania funduszy strukturalnych, celowych na realizację programów pilotażowych.

Jesteśmy już prawie na ukończeniu, jeśli chodzi o przygotowanie periodyku. Mam nadzieję, że jeszcze w tym roku, albo na początku przyszłego ukaże się periodyk dotyczący probacji, pod tytułem: „Probacja”, który obejmie również kwestie nieletnich. Także tutaj zaprosiliśmy świat nauki, żeby się wypowiedział. Ministerstwo będzie bezpłatnie dokonywać dystrybucji tego periodyku, będzie to jakaś płaszczyzna współpracy.

I jeszcze tylko jedna kwestia – prokuratura w postępowaniu wykonawczym.

Nie ma prokuratora w postępowaniu wykonawczym. De facto, jak patrzemy na statystyki, to jest w granicach błędu statystycznego, praktycznie jest tylko sam skazany z kuratorem, który nie jest stroną postępowania i myślę, że to też jest do dyskusji.

Ostatni wniosek.

(*Głos z sali*: Czy jest umocowanie prawne?)

Tak, jest stroną postępowania wykonawczego, zawsze zawiadamiamy prokuratora o posiedzeniu.

Pan Marszałek dwukrotnie podczas poprzednich konferencji i na tej konferencji również postulował stworzenie urzędu do spraw probacji.

Ta kwestia jest do dyskusji i myślę, że powinniśmy pomyśleć o tym, czy takie usytuowanie tej służby tak blisko sądu, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami, bo musimy pamiętać, że prezesi zawsze będą traktować służbę kuratorską nie jako ich oczko w głowie, ale rzecz drugorzędną w stosunku do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Pytanie o systemową odrębność z własnym budżetem i infrastrukturą, z zapleczem, osobną bazą lokalową musi pozostać otwarte, nie tylko jeśli chodzi o kwestie europejskie, ale nasze polskie wyzwania. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu sędziemu za bardzo interesujące i rzeczowe przedstawienie problematyki, nie usiłuję nawet uwypuklić najważniejszych tez, bo jest to niemożliwe, tak wiele wniosków padło. Natomiast jedno, na co zwróciłem uwagę, to uzyskałem odpowiedź na to, co jest powodem przeludnienia w zakładach karnych. Jeżeli z probacji do zakładów karnych, jak dobrze usłyszałem, w ciągu jednego roku trafia siedem-

dziesiąt pięć tysięcy osób, to chyba mamy odpowiedź na to, że to nie nadmierna represyjność, ale właśnie nieskuteczność wcześniej zastosowanych środków powoduje to, że ci skazani trafiają do zakładów karnych. Dziękuję bardzo za to spostrzeżenie.

Bardzo proszę panią poseł Beatę Kempę, byłego wiceministra sprawiedliwości.

Beata Kempa

Panie Przewodniczący! Szanowny Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Można powiedzieć, że jestem w szczęśliwej sytuacji, że do niedawna przez okres 15 lat byłam czynnym zawodowo kuratorem sądowym, później była mi dana możliwość spojrzenia z innej perspektywy, daleko wyższej, na problemy więziennictwa i probacji. A dzisiaj zasiadam w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i wiceprzewodniczę tej komisji. I chociażby z tego względu chciałam bardzo podziękować, Panie Marszałku, za zaproszenie na tę konferencję i uczestniczenie w tym panelu dyskusyjnym. Chciałabym, żeby również moje doświadczenia, jeśli to będzie możliwe, były wzięte w tej materii pod uwagę i jednocześnie, żeby naszą dyskusję niejako ożywić, ale i też dać uwagi do tego, co powiedział mój przedmówca, bo to jest bardzo ważne, to może stworzyć jakiś obraz rzeczywistości, jeśli idzie o polską probację.

Szanowny Panie Marszałku! Jeśli idzie o to, o czym dzisiaj bardzo często mówimy, czyli o skuteczności kurateli sądowej, w mojej ocenie, a także w ocenie mojego przedmówcy – a ta jego ocena została w przeważającej części wyartykułowana w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych – nie do końca ani w uzasadnieniu projektu, ani nigdzie nie znajdują państwo pojęcia efektywności probacji w Polsce.

Myślę, że to jest bardzo istotny postulat i ukłon w stronę naszego świata nauki i właściwie trzeba by świat nauki poprosić o pomoc i wsparcie w tej

Beata Kempa – zastępca przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP.

materii. Dlatego że tak naprawdę ani Ministerstwo Sprawiedliwości i odpowiedzialny Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, ani nikt inny nie posiada narzędzi do zbadania efektywności probacji w Polsce.

O tym po części już mówił też pan doktor Jedynak, że badanie li tylko, czy stosowanie kryterium jurydycznego jest bardzo ułomne i niezwykle fragmentaryczne. W naszej ocenie, biorąc pod uwagę fakt, jakie zadania mają kuratorzy i wreszcie co tak naprawdę wykonują, jakie czynności wykonują, jaką pracę wykonują, to li tylko podejście jurydyczne, jest bardzo, po pierwsze, krzywdzące, a po drugie, może w sposób znaczący zafałszować obraz rzeczywistości i prowadzić do niezbyt dobrych wniosków. Tym bardziej że z tych wniosków mogą być prowadzone działania legislacyjne, a to już może doprowadzić do bardzo poważnych zaburzeń. I przed tym chciałybyśmy przestrzec i w tym kierunku będą zmierzać te uwagi do projektu zmiany ustawy o kuratorach.

Oczywiście ten projekt, jak rozumiem, bo zmienił się regulamin, jest w fazie uzgodnień międzyresortowych czy jeszcze wewnątrzresortowych, i dobrze. Myślę, że chyba jednak to uzasadnienie trzeba by było szybko zdjąć ze stron internetowych, mimo wszystko. Ja nie czuję tu jakichś zarzutów, tylko ja za chwilę na tych kilku kwestiach się skupię, dlatego że one są do bezwzględnego przedyskutowania. Jest to związane z tym, że jeżeli podchodzimy do analizy danych, a to jest ważne, to jest sztuka, którą trzeba posiąść, jeśli idzie o interpretację statystyki, ale do tego trzeba mieć odpowiednią wiedzę merytoryczną. I wtedy możemy dokonać pewnych weryfikacji, a nawet przystąpić do pewnych poprawek w tym zakresie.

Zatem to jest to właśnie słowo wytrych: efektywność. W żadnym calu uzasadnienia nie jest podane ani pojęcie efektywności, ani autorzy nie podają żadnych kryteriów, poza kryterium, jak powiedziałam, bardzo szczątkowym, jakim jest kryterium jurydyczne, żeby o tej efektywności wypowiadać się w sposób jednoznacznie negatywnie.

Nie wiem, gdzie państwo te swoje studyjne wizyty odbywaliście. Ja z kolei podczas swoich wizyt studyjnych spotkałam się z dość pozytywną oceną ustroju i organizacji poziomu kuratorskiej służby sądowej w Polsce.

Pracowałam jako kurator przed wejściem w życie ustawy, przez blisko 11 lat, i po wejściu w życie ustawy. To rzeczywiście były dwa światy. Ten model, który państwo w tej chwili proponują, mianowicie model, który ma być zupełnie odwrotny do zamierzonego w ustawie z 2001 r., czyli jakby powrót do tego, aby kurator skupił się tylko na funkcjach kontrolnych, to w mojej ocenie jest to śmiała teza, ale mogę ją zaryzykować, bo ona jest, ró-

wniez na podstawie szerokiej dyskusji ze środowiskami, i będzie w oczach również agend unijnych swoistym uwstecznianiem się.

Nie mamy jeszcze rozporządzenia, które dopiero jest w fazie przygotowań, może wtedy będziemy wiedzieli, co tak naprawdę autor miał na myśli proponując li tylko te funkcje kontrolne. Natomiast biorąc pod uwagę to, jak powinien być kurator przygotowany, jaki przyjmujemy model aplikacji, wreszcie jaki jest model awansu, to przyjęcie takiego modelu jest, moim zdaniem, powrotem do działań sprzed 2001 r. Uważam, że na to nie możemy sobie pozwolić.

Wreszcie kwestia bardzo ważna to właśnie posługiwanie się danymi. Ja państwa bardzo przestrzegam, ponieważ narazicie się na zarzut, również z mojej strony, manipulacji tymi danymi. Chciałabym tego uniknąć, bo wtedy musiałoby to być przedmiotem mojego wystąpienia, jako wiceprzewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, do ministra sprawiedliwości.

Mam tutaj kilka takich tez i one zostaną państwu przekazane na piśmie.

W mojej ocenie ta sytuacja musi korespondować ze standardami obciążenia pracą. Bez takiej korespondencji nie jest możliwe naprawianie tego systemu w taki sposób, w jaki państwo proponują. Tak naprawdę wracamy do tego – co już po części powiedział pan Mycka – trzeba się przyjrzeć rozwiązaniom kodeksowym i tu już jedna z pań profesor podniosła tę kwestię. Rozwiązaniom przede wszystkim kodeksowym, bo tak naprawdę, również przyczyną tej, jak państwo mówią, nieefektywności, ja boję się tutaj tego słowa i do końca obciążanie to nieefektywnością służb probacyjnych. Myślę, że to jest też kwestia błędów w orzekaniu, one mogą być oczywiście skutkiem wielu czynników. Podstawowym, powtarzam, jest to, o czym powiedziałam w dniu wczorajszym, po części, że być może sędzia nie ma wszystkich danych, które są potrzebne do takiego orzekania. To jest rzecz, na której powinniśmy się skupić. A konsekwencją tego powinno być przyjęcie innych zmian, również w służbach probacyjnych.

Jeśli sędziemu jest potrzebny kurator, a powinien, bo przy orzekaniu kar wolnościowych musi być pozytywna prognoza resocjalizacyjna. Tę pozytywną prognozą, o czym mówiłam wczoraj, jest w stanie bardzo profesjonalnie napisać kurator. Trzeba tu się zastanowić, czy warto w rozwiązaniach kodeksowych angażować kuratora wszystkim. Czy nie warto skupić tej pracy nad systemem, nad tym, aby leczyć ten system u jego podłoża, czyli w momencie orzekania, bo to jest niezwykle ważne. W momencie, kiedy jest negatywna prognoza, naprawdę nie ma sensu kierowania tej osoby do

probacji. I to jest podstawową rzecz, nad którą powinniśmy się również dzisiaj zastanowić.

Posługiwanie się danymi. Punkt widzenia czasami zależy od punktu siedzenia, zdaję sobie z tego sprawę, natomiast tutaj bym bardzo przestrzegała. Bo właśnie dochodzimy do takich wniosków, do jakich tutaj i pan naczelnik doszedł, że pozostali uczestnicy tego procesu na przykład nie wykazują żadnej aktywności, a zarzuca się brak aktywności kuratorskiej służby sądowej. A liczby, chociażby z MS-S10, mówią zupełnie co innego i dlatego byłabym bardzo ostrożna w tak radykalnych wnioskach.

Wreszcie rzecz bardzo ważna, odnośnie do liczby wniosków o modyfikację obowiązków probacyjnych, o czym dzisiaj wielokrotnie mówiliśmy, w związku chociażby z zawieszeniem wykonania kar pozbawienia wolności.

Posłużyli się państwo sprawozdaniem MS-S10, w którym liczba wniosków złożonych w tym przedmiocie przez kuratorów wynosi 301 z ogólnej liczby 414, czyli 72,7% wszystkich wniosków. 72,7% to jest ta aktywność kuratorów, a tak naprawdę w uzasadnieniu mówi się o małej aktywności.

Mimo wszystko prokurator to jest 0,48, skazany albo sam, albo poprzez swojego obrońcę – to jest 18,4%.

Jeżeli 18,4% sam skazany, to znaczy, że on sam widzi, że nie ma sensu modyfikować jego wniosku, czyli na przykład nie chce, aby uchylono mu jakiś obowiązek. Czyli jest wewnętrznie przeświadczony, że musi ten obowiązek wypełniać, też można tak to interpretować. I wreszcie z urzędu 8,5%. A więc najbardziej zainteresowani, czyli skazani i ich pełnomocnicy oraz pozostałe organy postępowania wykonawczego, złożyli łącznie 1/4 wniosków z tego rodzaju, czyli trzykrotnie mniej niż kuratorzy.

W tej sytuacji trudno czynić tutaj zarzut braku aktywności i jak gdyby pod ten zarzut próbować wprowadzać bardzo – powtarzam – fundamentalne zmiany organizacyjne. Chcę państwu powiedzieć i przestrzec na tej konferencji. Patrząc na nowy model według projektu ustawy, bo tu mówimy też, Panie Marszałku, o tych kierunkach rozwoju, a takie kierunki wyznacza właśnie projekt ustawy, o takim, a nie innym modelu powołania kuratora okręgowego, tym proponowanym, ja przestrzegam przed upolitycznieniem. Bo możemy tutaj podświadomie mieć taką obawę, że może dojść w tym momencie polityka do sądów, a to byłoby zupełnie niewskazane i przed tym bardzo przestrzegam. Więc albo trzeba będzie dookreślić jakieś zawory bezpieczeństwa, jeśli idzie o odwołanie, albo rzeczywiście jeszcze przepracować to rozwiązanie bo, i tutaj już mówię z punktu widzenia sekretarza stanu, w tym modelu, który jest, mimo najszczerzych chęci, jest to możliwe.

Jeśli gdzieś jest to obniżenie wartości protokołu, myślę, że albo możemy te instrumenty kontrolne dopisać, albo możemy rzeczywiście oddziaływać za pomocą tych instrumentów, które już w tej chwili są w odpowiednich ustawach.

Do czego zmierzam? Do tego uzasadnienia. Jednak przestrzegałabym przed takim wzmacnianiem swoich tez w uzasadnieniu, które idzie jednak do polityków i może być przez polityków wykorzystywane. A chcę powiedzieć, że wśród polityków polskie służby kuratorskie cieszą się naprawdę bardzo dużym uznaniem. Dlaczego? Bo większość posłów pracuje w terenie i ma styczność bezpośrednią z pracą kuratorów i ma okazję obserwować tę pracę. I dlatego politycy mają jej bardzo dobrą ocenę. Ja to tak odbieram, bo wśród polityków funkcjonuje. Ta ocena mnie osobiście bardzo cieszy i na pewno bardzo buduje.

Zatem powoływanie się w ustawie na szczególnie głośne przypadki medialne, które oddziałują na pewno na miliony, ale jednak są one przypadkami bardzo jednostkowymi. I trudno w tej chwili, w uzasadnieniu do projektu ustawy, te przypadki uwypuklać, bo to jest bardzo krzywdzące, to działa w dwie strony.

Jeżeli będzie taki zarzut, to wyobrażam sobie, że jeżeli w tym momencie będziemy działać pod presją na przykład mediów, czy tego typu tez, to sędzia i kurator nawet podświadomie będą się bali pewnych wniosków. I przed tym zabiegiem bardzo przestrzegam.

Jeśli idzie o ocenę tego projektu, myślę, że ustawa jednak mimo wszystko nie spowoduje szczególnej profesjonalizacji służby, chociaż ona już jest sprofesjonalizowana. Ten odsetek wyższego i kierunkowego wykształcenia jest bardzo dobrym wyznacznikiem. Swego czasu bardzo się bałam też takiej tezy, aby do probacji, bo wiem, że była taka w pewnym okresie, przekazywać na przykład tych, którzy pozytywnie zdali egzaminy sędziowskie, a zabrakło dla nich etatu. Powiedziałam, że tym ludziom w tym momencie można wyrządzić bardzo dużą krzywdę, bo bez odpowiedniego przygotowania wchodząc w pewne środowiska, może dojść do różnych bardzo niekorzystnych zjawisk. Zresztą mam takich kolegów i koleżanki, byłych aplikantów, którzy po kilku miesiącach nie byli w stanie tego zawodu wykonywać, bez odpowiedniego przygotowania i bez odpowiedniej aplikacji w tym zakresie, ponieważ to jest niebezpieczne również zajęcie.

Co wykazała o aktualnym stanie kurateli Krajowa Rada Kuratorów, która rozdała swoją analizę wszystkim posłom Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Z tej rzetelnej analizy wynika jeszcze jedno, tylko za ubiegły

rok było 145 przypadków agresji wobec kuratora jako funkcjonariusza. To jest naprawdę sporo. Dodać do tego należy również przypadki, które kuratorzy mieli ze zwierzętami domowymi, bardzo drastyczne, bardzo bolesne i które w wielu przypadkach były bardzo nieprzyjemne w skutkach dla tych osób. To już blisko 300 takich przypadków, a nie ma dla takich przypadków żadnego rozwiązania, żadnej propozycji w ustawie o kuratorach.

Wreszcie postulat, o którym mówiliśmy wcześniej, mianowicie jednolitej aplikacji w Centrum Kształcenia Kadr Sądów i Prokuratur. To jest przepiękny postulat, który aż się prosi żeby wpisać właśnie do ustawy o kuratorach. Tak jak ma być model aplikacji dla sędziego, prokuratora, podobnie dla innych służb. Centrum jest do tego przygotowane, jesteśmy również po szeregu bardzo dobrych rozmów. Wtedy ten jednolity system może też doprowadzić do wyższego poziomu profesjonalizacji służby w tym zakresie.

I wreszcie myślę, że te nasze uwagi przekażę, przynajmniej ja, jako wiceszefowa Komisji Sprawiedliwości, na piśmie, żebyśmy nie spierali się o pewne rzeczy już na forum komisji. Bo tam, przykro mi to przyznać, ale tak jest, po kilku projektach ustawy w tej kadencji, nie ma merytorycznej dyskusji.

Ja się tego boję. Lepiej wypracujmy pewne stanowiska i popracujmy wcześniej, niż mają przejść kwestie, które będą za 2, 3 lata w pewnych obszarach mogłyby nas doprowadzić do bardzo drastycznych wniosków, a przecież nie o to chodzi.

Zatem brak rozwiązań w sprawie chociażby przeciwdziałania tej agresji. Dalej, mam postulat i myślę, że w świetle tego, co tutaj też powiedział pan sędzia Mycka, że stoimy w obliczu decyzji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie art. 9. To jest poważny problem.

Myślę, że powinniśmy być przygotowani do – i tu też jest wielka prośba z naszej strony do środowiska naukowego – jak to doprecyzować, jaki zakres kompetencji zapisać, też do środowiska praktyków. Alę myślę, że już warto postulować utworzenie swego – ja to nazwałam na swój użytek, ale oczywiście to kwestia otwarta, jeśli chodzi o nazwę – centrum monitoringu probacji i więziennictwa, czy odwrotnie – centrum monitoringu więziennictwa i probacji. Do czego zmierzam? Jako sekretarz stanu, odpowiedzialna również za sprawy na przykład, więziennictwa, czułam, barierę, że coś z tego, że konstytucyjnie i kodeksowo mam możliwość sprawowania cywilnego nadzoru nad więziennictwem, ale jak tak naprawdę miałam te bezpośrednie kontakty ze służbą, ale nie miałam przygotowanej profesjonalnie służby do cywilnego nadzoru, chociaż dwóch trzech osób. I tego mi brakowało, a jeśli połączylibyśmy to z tak bardzo poważnym obszarem bezpieczeństwa państwa polskiego,

bo probacja to jest obszar bezpieczeństwa państwa polskiego, tak ja to pojmuję. Bardzo poważny obszar odpowiedzialny za bezpieczeństwo państwa polskiego.

Uważam, że tym powinny zajmować się profesjonalne i przygotowane do tego służby. Bo dlaczego dzisiaj mamy podejście jurydyczne, choć dobre, potrzeba też te kwestie na pewno badać. Ano dlatego, że ustawa nie przewiduje możliwości delegowania chociażby kilku najbardziej profesjonalnych kuratorów do Departamentu Wykonania Orzeczeń. Mieliśmy ten problem, przeżywaliśmy ten problem i dobrze, że już w projekcie ustawy jest taka możliwość przewidziana.

Ale myślę, że powinno to być swoiste centrum. Dlatego że obok kwestii badania tej efektywności, wreszcie wypracowania tych narzędzi przy współudziale świata nauki, to jednocześnie takie centrum monitoringu monitorowałoby te kwestie, badałoby profesjonalnie, w jaki sposób realizujemy decyzje ramowe, wreszcie wypracowałoby stosowne dokumenty, zadbało o konkretną rozmowę i relacje z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w zakresie pozyskania środków unijnych na piękne projekty probacyjne, które są w głowach wielu kuratorów. Tylko one wymagają bezwzględного wsparcia na poziomie już centrali, więc takie centrum jest niezwykle potrzebne. I wreszcie dawałoby odpowiedź na wiele pytań, które również dzisiaj państwa nurtują.

Ostatnia rzecz. Jak powiedziałam, reprezentuję tutaj Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ostatnio omawialiśmy ustawę. Może zanim do tego przejdę, powiem, Panie Marszałku, że mam poczucie wielkiego grzechu zaniechania i chciałabym to naprawić, ponieważ uważam, że Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka na posiedzeniu, być może nawet dwudniowym, powinna zająć się problemem probacji w Polsce.

Myślę, że sprawa jest bardzo poważna i komisja powinna się tym zająć przed pracą nad projektem ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych. Powinniśmy wysłuchać spokojnie, nie w atmosferze walki politycznej o daną ustawę. Bo tu, moim zdaniem, nie powinno być w ogóle żadnej polityki, to jest, powtarzam, bezpieczeństwo państwa polskiego. Ale powinniśmy również te kwestie bardzo poważnie, łącznie z ekspertami na poziomie Komisji Sprawiedliwości, która ma uchylać tego typu ustawę, przedyskutować. I do tego się tutaj zobowiązuję, żeby na prezydium postawić ten wniosek, myślę, że nie będzie żadnych zastrzeżeń co do jego realizacji.

I wreszcie w Komisji Sprawiedliwości w ubiegłym tygodniu i również na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych omawialiśmy ustawę budżetową w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rok 2009.

Może zakończyć bardzo smutno to swoje wystąpienie, ale byłam sprawozdawcą podczas posiedzenia Komisji Finansów i Komisja Sprawiedliwości jednogłośnie, powtarzam, jednogłośnie, ponad podziałami, przyjęła uwagi do tego projektu uchwały, i to dość poważne uwagi, oczywiście uwagi negatywne.

Pierwsza kwestia to kwestia związana z tym, że brakuje około 19 milionów na monitoring elektroniczny. Powstaje pytanie, na ile zachwieje to realizacją tego zadania na ten rok?

Druga kwestia to kwestia braku etatów kuratorskich na przyszły rok.

Postulat komisji był taki, aby było to około 150 etatów. Mimo wszystko to nie jest wina kuratorów, że jest orzekanych tyle środków. I dlatego na więziennictwo i probację muszą być nakłady państwa, tak jest w każdym kraju.

I w tym zakresie taki wniosek wystosowaliśmy. Był jeszcze szereg innych kwestii, takich jak nierówność potraktowania pracowników sądów i prokuratur w stosunku do całej sfery budżetowej. Cała sfera budżetowa – podwyżki w zakresie 3,9%, natomiast pracownicy sądów i prokuratur na poziomie 2%. Brak wyjaśnienia, dlaczego była taka, a nie inna wytyczna ministra finansów w tym zakresie, czekamy na pisemną odpowiedź.

A także kwestia, która była wczoraj podnoszona, mianowicie, około 100 milionów zabraknie na dokończenie programu pozyskania dodatkowych 17 tys. miejsc dla osób osadzonych. Oczywiście tu wczoraj była zagorzała dyskusja, czy w ogóle jest sens budować itd. Powiem państwu, że to jest w ogóle bezsporne. W obliczu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, kwestionującego, nie będziemy dyskutować. Jest wyrok i po upływie 18 miesięcy około 84 tysięcy osadzonych będzie miało prawo ubiegać się o odszkodowanie.

Pytam, jakie to przyniesie skutki dla budżetu państwa w obliczu tych 100 milionów złotych, które możemy przekazać. I tę sytuację również obserwują agendy unijne i różnego rodzaju organizacje z CEP włącznie. Więc musimy sobie zdawać sprawę z tego, że nie unikniemy tych nakładów, a ten plan szedł możliwie najtańszym sposobem. Ponieważ tylko powiem, że za 2006 r. dane były takie, że koszt wybudowania jednego miejsca w poprzednim okresie to było 150 tysięcy, a według tego planu, na bazie jednostek powojсковych czy najtańszym systemem, które stworzyło polskie więziennictwo, to było około 40 tysięcy plus kwestia wentylacji, czyli mówiąc bardzo kolokwialnie, więźniowie pracowali urządzając te swoje miejsca, a to był ostatni rok realizacji tego planu.

Nie unikniemy jednej kwestii. To jest system naczyń połączonych i myślę, że mój postulat co do centrum takiego monitoringu jest godzien

uwagi. To jest temat na sporą dyskusję również z ekspertami, z naukowcami i z praktykami, gdzie ono miałoby być usytuowane, jaki miałoby mieć zakres kompetencji. To jest mój postulat. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję za interesujący głos praktyka, polityka i bardzo konstruktywne wnioski.

Poza programem przewidzianym, proszę o głos pan sędzia.

Mariusz Pankowiec

Przewodniczący IV Wydziału Penitencjarnego i Nadzoru
Sądu Okręgowego w Białymstoku

Będę mówił bardzo krótko. Poprosiłem o głos przed wystąpieniem pani poseł, natomiast muszę powiedzieć, że znacznie skrócę swoje wystąpienie, ponieważ w dużej części zgadzam się z tym, co pani poseł powiedziała.

Mnie się wydaje, że każdy minister sprawiedliwości ma prawo dokonywać zmian ustaw, jeśli znajdzie większość sejmową, ja natomiast nie wiem, czy będzie lepiej dla kurateli i probacji, że minister będzie mianował kuratora okręgowego sam, czy też będzie mógł mianować na wyższy stopień sam. Może to będzie lepiej, może będzie skuteczniej i ładniej, ale myślę, że uzasadnienie tego projektu nie spełnia pewnych wymogów uzasadnienia. Mam je przed sobą. Wypisałem sobie kilka cyfr. Mnie się wydaje, że w taki sposób nie można zawrzeć zdania, które tam zostało zawarte.

Zacytuję: „Wzrost liczby kuratorów zawodowych i społecznych nie ma jednakże bezpośredniego przełożenia na wzrost efektywności działań wyrażających się przede wszystkim poprzez przestępczość osób poddanych oddziaływaniom probacyjnym”. I podane są liczby: 265 tys. – ponad – dozoru w związku z warunkowym zawieszeniem, a niżej – 49 408 zarządzone wykonanie warunkowo zawieszonych kary.

Napisałem tutaj, po pierwsze, czy w tych wypadkach były prowadzone dozory? Czy tych 49 000 tysięcy dotyczy również tych wyroków, w których dozorów nie było, a to już chyba nadużycie. Bo skoro się podaje, ile dozorów i ile zarządzono wykonanie kary, to wypadałoby napisać, ile w związku z wprowadzonymi dozorami. Tego nie ma.

Po drugie, każde liczby można cytować w dwójnasób, jak powiedział mój kolega. Tych 49 000 jest to aktywność kuratorów, w dużej mierze, którzy złożyli stosowne w większości wnioski, ponieważ urzędowanie z urzędu bądź na inny wniosek jest tą małą granicą.

Poza tym, ja odmiennie niż pan senator Piotrowicz czytam te liczby. Pan senator powiedział, że 75 tys. osób trafia z dozoru, a bym powiedział, że na 265 tys. dozoru 215 tysięcy nie zarządzono. Na 50 tys. wykonywanych dozorów w związku z warunkowym zwolnieniem odwołano warunkowe zwolnienie w 5700 przypadków. To znaczy, że 44 tys. przypadków przeszło przez ten okres próby.

Uważam, że również z pomocą kuratorów, i mnie się wydaje, że możemy chcieć zmian, bo każda materia wymaga ich bądź nie wymaga, może to być tak czynione. Proszę państwa, to jest identycznie, jak pan sędzia Mycka powiedział, jak zrobiono w sądach. Czy sądy, sędziowie naprawdę lepiej orzekają, że minister sprawiedliwości wyznacza prezesa po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego. Czy będzie tak lepiej w wypadku kuratorów, nie wiem. Natomiast wydaje mi się, że w takim przypadku, jeżeli uzasadniamy to liczbami i wskazujemy na niską efektywność pracy, to to uzasadnienie powinno być troszeczkę inne.

Ja ze swej strony chciałem tylko powiedzieć jakby w swoim w zakresie pracy, w swoim sądzie, nie sądzę, że chyba źle jest mówić o małej efektywności pracy.

I chyba nie można tego mówić liczbami. Tutaj z kolegą rozmawialiśmy i obaj stwierdziliśmy, że nie ma u nas definicji, wszyscy to podkreślali, jak należy rozumieć tę efektywność. Ale chyba nie zarządzeniem kary.

Przykład. Ktoś pozostaje 5 lat pod dozorem po warunkowym zwolnieniu. Osoba, powiedzmy, skazana za najbardziej brutalne morderstwo. Ta osoba wspaniale funkcjonuje przez 5 lat, a po 4,5 roku będzie pijana jechała rowerem. Ponieważ popełni umyślne przestępstwo, zostanie zarządzone wykonanie kary. Czy można mówić o nieefektywności pracy kuratora, a w statystyce to będzie zarządzenie wykonania kary, a więc chyba nie o to chodzi.

I chyba nie za pomocą takich cyfr i w taki sposób zaprezentowanych można oceniać grupę zawodową. A jeżeli chcemy zmieniać ustawę, to ją zmieńmy, natomiast mnie, pracującego 25 lat w sądzie i 10 lat w wydziale penitencjarnym, te liczby nie przekonują.

Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo.

Gwoli sprostowania. Ja liczbę powtórzyłem za prelegentem, a słowo dozór nie padło z moich ust, na pewno, tego jestem pewien.

Krzysztof Mycka
Sędzia Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Kwestia jest może związana z tym, o czym ja wspomniałem, bo tak naprawdę departament prowadząc czy sprawując nadzór nad kuratorami ma wpływ tylko na jakiś wycinek systemu probacji i szuka rozwiązań tylko w zakresie swoich własnych kompetencji.

Jeżeli nasza ocena jest taka, że jest 75 tys. orzeczeń rocznie, które skutkują osadzeniem w zakładzie karnym, to są orzeczenia z probacji do zakładu karnego, to my, jako departament, nie mamy uprawnień Komisji Kodyfikacyjnej, żeby szukać rozwiązań w prawie materialnym, żeby szukać rozwiązań w funkcjonowaniu sądów powszechnych, w funkcjonowaniu prokuratury. My szukamy pewnych rozwiązań organizacyjnych, które będą sprzyjać lepszemu zarządzaniu w zakresie służby kuratorskiej. Czyli nie chodzi o to, że my to w tym uzasadnieniu takimi niekorzystnymi liczbami obarczamy kuratorów, w szczególności kuratorów, którzy ciężko wykonują swoje zadania przy tym systemie i przy tym ustroju, przy tej organizacji pracy.

My szukamy rozwiązań w ustawie, dlatego że w zakresie kompetencji mamy ewentualne prace legislacyjne w tym zakresie. Tak że to uzasadnienie nie ma prostego związku przyczynowego między pracą kuratorów a nieskutecznością systemu probacji w ogólności. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana doktora Janusza Zagórskiego, dyrektora Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Janusz Zagórski

Dziękuję bardzo za umożliwienie mi wystąpienia. We wnioskach chciałbym przedstawić kwestie dotyczące kuratorów sądowych i ich sytuacji.

Zgadzam się ze stwierdzeniem, iż ocena pracy kuratora sądowego powinna polegać na analizie indywidualnych przypadków. To wtedy można powiedzieć, czy w danym przypadku kurator wypełnia swoje zadania, a więc diagnozuje sytuację, a więc prowadzi działalność wychowawczą, resocjalizacyjną i osiąga pewien sukces w swoim działaniu przez wypełnienie tych wszystkich zadań, które na nim spoczywają w trakcie pracy ze swoim podopiecznym. Analiza przypadków powinna być tym wskaźnikiem, który może decydować o ocenie poszczególnych kuratorów.

Ja bym chciał zwrócić uwagę na kilka tylko problemów. A więc jakie kwestie należałoby podjąć w najbliższym czasie? Uważamy, że rozporządzenie, o którym zresztą mówiono już w dniu wczorajszym, powołane na podstawie art. 12 ustawy o kuratorach sądowych, które dotyczy zadań kuratorów dla dorosłych i rodzinnych, jest niekonstytucyjne. A to dlatego, że delegacja z art. 12 ustawy o kuratorach sądowych dotyczy trochę innej płaszczyzny działania. Tam są prawa, uprawnienia i obowiązki w tych przepisach, na mocy których powinno powstać rozporządzenie, tymczasem realizuje się w tym rozporządzeniu zadania kuratorów dla dorosłych i rodzinnych w kwestiach, które są uregulowane Kodeksem karnym wykonawczym. A więc rozporządzenie nie spełnia celów, do których zostało wydane, wręcz inne, a więc jest to problem, który należy w krótkim czasie rozwiązać.

Janusz Zagórski – dyrektor Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Jeżeli będzie brakowało tutaj takiego rozwiązania, będę namawiał Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, bo są pewne problemy z wybrnięciem z tego, co wiem, co się tutaj stało. Natomiast zmiana Kodeksu karnego wykonawczego, powołanie pewnych delegacji w tej sprawie, powinno wytyczyć drogę do uregulowania właściwej sytuacji.

Drugi problem to doposażanie kuratorów sądowych, kwestia dalszej etatyzacji. To jest potrzebne. Prowadzimy te badania, rozmawiamy z kuratorami, analizowaliśmy ostatnio funkcjonowanie zespołów kuratorskich w czterdziestu sądach rejonowych. I na podstawie tych ustaleń stwierdzamy, że na czterdzieści sądów, które badaliśmy, w trzydziestu siedmiu sądach należało uzupełnić etaty kuratorów zawodowych.

Muszę przy okazji powiedzieć, że zupełnie inna sytuacja przedstawia się, jeśli chodzi o pracę, o wykonywanie obowiązków przez kuratora zawodowego i kuratora społecznego. Kurator społeczny ma komfort, on wykonuje przypadki, dlatego jeżeli jest to osoba kompetentna, właściwie wybrana, to spełnia te zadania, które przed nim są postawione. Natomiast kurator zawodowy, jak już była mowa, jest obciążony różnymi zadaniami organizacyjnymi, sekretarskimi, papierkowymi, zadaniami szczegółowymi, które są często ponad jego miarę. To też jest problem, który należałoby rozwiązać.

Myślę, że ta obsługa sekretarska jest potrzebna, trzeba jednak rozwijać tę obsługę, trzeba postawić na to, że ludzie będą jednak pracowali na rzecz kuratorów zawodowych, którzy powinni się skupiać na diagnozowaniu, na wychowywaniu, resocjalizacji, ba, na profilaktyce. Funkcja kontrolna jest dopiero na końcu. Profilaktyka, proszę państwa, tego zadania brakuje.

W tej chwili w Biurze Rzecznika przejmujemy obowiązki, od lipca, krajowego mechanizmu prewencji. Zaczęliśmy jeździć intensywnie do wielu jednostek penitencjarnych, ale też placówek dla nieletnich. Zabieramy się do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zajmujemy się dozorem, nadzorem kuratora rodzinnego. Już widzimy, że brakuje nadzoru nad pracą młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych. W najbliższym czasie będą szły nasze wnioski do ministra edukacji, odpowiednio do ministra sprawiedliwości, w tej sprawie. Nadzoru nie ma.

Jeżeli nam mówią o tym dyrektorzy placówek, że w ramach oddziaływania wychowawczego potrafią uderzyć raz, drugi w twarz wychowanka, żeby się lepiej sprawował, to nie tędy droga. To świadczy o tym, że coś ze świadomością tych osób jest nie tak. A więc zaczniemy od placówek zamknię-

tych, izolacyjnych, bo tam najwięcej jest do zrobienia. Jeżeli zatrudnię, a może będę pracował jeszcze na tym stanowisku któryś rok, zatrudnię w zespole fachowców od spraw nieletnich, to zobaczą państwo, że zrobimy za 2, 3 lata badania dotyczące realizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czy też kodeksu nieletnich, jeżeli wejdzie w życie takowy w najbliższym czasie. A więc trzeba doetatyzować służbę kuratorów, na dziś jest to zadanie do spełnienia.

Zlikwidowanie kuratorów społecznych w ciągu najbliższych 5 lat to jest fikcja. Trzeba postawić na jakość tych osób, właściwy dobór i przygotowanie do wykonywania zadań. Trudno, takie są reguły europejskie, jakie są, kuratorzy społeczni muszą współdziałać z kuratorami zawodowymi i realizować, choćby na zasadzie zastępstwa w tej chwili, te obowiązki, które spoczywają na kuratorach zawodowych.

Jeszcze tylko krótko o dwóch sprawach. Zaniechano od tego roku kontroli okresu próby przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności, warunkowym przedterminowym zwolnieniu, w sytuacji kiedy sąd orzekający nie nakłada poleceń na skazanego.

Zwracaliśmy się w tej sprawie do ministra sprawiedliwości, stwierdziliśmy, że takie działanie jest niezgodne z obecnymi uregulowaniami prawnymi, również z rozporządzeniem z 2003 r., o którym mówiłem, i które nadal obowiązuje, ale też z odpowiednimi przepisami Kodeksu karnego wykonawczego.

Proponujemy wprowadzić indywidualizację w tym zakresie. Jeżeli ministerstwo stwierdza, że każdego roku jest 130 tys. spraw do wykonania, w których nie nałożono obowiązku na skazanego, a więc należałoby się zastanowić, czy w tym zakresie należy stosować systematyczną kontrolę okresu próby, czy też niech będzie indywidualizacja, niech będzie ocena, że w danym przypadku możemy sobie pozwolić na odstępianie od kontroli, bo mamy do czynienia z rowerzystą nietrzeźwym, który jednorazowo dokonał pewnego aktu i nie wymaga takiego oddziaływania, czy też ta kontrola okresu próby jest potrzebna, i to często systematycznie.

Kolejna kwestia, o której powiedział wczoraj pan profesor Szymanowski, a powiedział dlatego, że mówiliśmy o tym na poprzedniej konferencji w Białowieży. Nie można stosować dozoru w czasie tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności w innej sprawie. Jeżeli mamy do czynienia z probacją, to niech to będzie probacja realna. Jest tyle argumentów przemawiających za tym, żeby nie dozorować w zakładzie karnym.

Jak to jest możliwe? Działania, czynności kuratorów w areszcie śledczym, w zakładzie karnym zaprzeczają idei probacyjnej. Ja nie będę tego

wątku rozwijał, bo chcę zostawić państwu czas na dyskusję, natomiast w naszych wystąpieniach skierowanych do ministra sprawiedliwości i w referatach, które, będąc na konferencji w Białowieży, na 10 lat funkcjonowania Kodeksu karnego wykonawczego, też pojawiają się szczegółowe opisy tej sytuacji. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję panu za trafne spostrzeżenia i za dyscyplinę czasową. Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę o zabranie głosu panią Barbarę Bojko-Kulpę, prezesa Stowarzyszenia POSTIS.

Barbara Bojko-Kulpa

Szanowny Panie Marszałku! Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Kieruję organizacją pozarządową związaną z kuratorami, to jest środowisko Sądu Rejonowego w Lublinie. Jesteśmy absolutnie niesamowitą grupą, z tego względu, że robimy projekty resocjalizacyjne. W tej chwili przygotowujemy się do trzeciego projektu o budżecie rocznym 1 mln 600 zł, dotychczas zrobiliśmy dwa projekty o łącznym budżecie pół miliona zł.

Mówię specjalnie o tych kwotach, abyście państwo zobaczyli, że jest to zaawansowane i że to nie jest jakiś początek nowych pomysłów.

W 2006 r. Sąd Rejonowy w Lublinie utworzył dwa specjalne ośrodki kuratorskie. Przypomnę, są to placówki zajmujące się działalnością wychowawczo-resocjalizacyjną, pracują tam kuratorzy dla dorosłych, zazwyczaj jest ich czterech.

Utworzono takie dwie placówki, pięknie je wyposażono, a ja zdobyłam 260 tysięcy zł z Unii Europejskiej i opracowałam projekt. Ten projekt z dwóch względów jest inny niż wszystko, co się działo dotychczas, mianowicie zakładał partnerstwo publiczno-społeczne, pierwszy raz w Polsce. Sąd Okręgowy w Lublinie wszedł w koalicję z organizacją pozarządową oraz z samorządem, chodzi o Urząd Miasta Lublina. To było to pierwsze novum.

Drugie novum było takie, że po raz pierwszy wprowadziliśmy aktywizację zawodową. Okazało się, że projekt przeszedł nasze najśmielsze oczekiwania, zrealizowaliśmy wszystkie zamierzone cele, w projekcie wzięło udział czterdziestu nieletnich. Poprawiło się funkcjonowanie szkolne wszystkich nieletnich, nie popełniali nowych czynów karalnych, ich proces demoralizacji został zahamowany.

Barbara Bojko-Kulpa – prezes Stowarzyszenia POSTIS.

Nawet nie jestem w stanie państwu pokazać całej prezentacji, z tego względu, że chciałabym państwu pokazać bardzo krótki film o tym projekcie, żeby oprócz warstwy informacyjnej przekazać państwu klimat pracy z tymi dziećmi. Potem powiem, o co chodzi i na czym polega ten projekt za 1 ml 600 rocznie, ale myślę, że jest bardzo ważne, żeby państwo przez chwilę mogli zobaczyć, co to w ogóle jest resocjalizacja nieletnich w takim właśnie wydaniu.

Pokaz filmu

Wypowiedź dziewczyny

Nazywam się Kinga Skrzypczak, mam 17 lat, mieszkam z mamą i dwojgiem młodszego rodzeństwa na Starym Mieście w Lublinie, chodzę do III klasy gimnazjum na Kalinie i mam tam dużo przyjaciół, szczególnie dwie koleżanki, Gosię i Agatę, często tam razem się wygłupiamy, uczymy, rozrabiamy trochę na lekcjach.

Po szkole chodzę do ośrodka kuratorskiego, znalazłam się tam dlatego, że nie chodziłam do szkoły. W ośrodku też mam sporo znajomych, są dziewczyny w moim wieku, chłopcy, razem spędzamy czas, odrabiamy często lekcje wspólnie. Przygotowujemy razem posiłki, sprzątamy sale i mamy inne zajęcia. Nawet lubię tam przychodzić, bo czas wtedy szybciej mija i wiem, że jakoś go pożytkuję, w miarę.

Wypowiedź chłopaka

Najczęściej to siedzimy przy komputerze, a czasami gramy w różne gry. Miałem dużo złych ocen i godzin nieusprawiedliwionych. Praktycznie z tego powodu, że miałem dużo jedynek. W ośrodku mamy zajęcia z matematyki, z angielskiego, panie robią zajęcia plastyczne, są rysunki albo jakieś filmy oglądamy. To ma nas poprawić, ale czy poprawi – nie wiem.

Wychowawczyni

Dzieci trafiają tu przede wszystkim w związku z demoralizacją, są to wagary szkolne, są to problemy w nauce, ale także problemy z prawem. Drobne kradzieże, rozboje nawet, jakieś włamania drobne, ale też i wybryki chuligańskie, rozbicia szyb, zniszczenie mienia, tego typu. W ośrodku jest dwadzieścia osób, są skierowane, tak jak wspomniałam na początku, na mocy postanowienia sądu. Jest siedem dziewczynek i trzynastu chłopców. Dzieci pochodzą z terenu całego Lublina, z różnych dzielnic, wykazują różny poziom demoralizacji, różny poziom rozwoju społecznego, emocjonalnego, edukacyjnego i wymagają rozległej pomocy ze wszystkich dziedzin życia. Staramy się im pomóc znaleźć taką drogę do normalności.

Wypowiedź chłopaka

W ośrodku znalazłem się za pobicie. W ośrodku uczę się, są tu korepetycje, zajęcia różne są organizowane, gramy na komputerach, gramy w szachy z panem od zajęć. Wszystkie zajęcia są fajne.

Lubię tu przychodzić, bo tu jest co robić, a jak bym miał siedzieć na klatce. Opiekunowie są bardzo mili, pomagają nam, możemy do nich przyjść z każdą sprawą i są mili, opiekują się nami i w ogóle są najlepsi.

Wychowawczyni

Początki były trudne, na tych zajęciach młodzież mogła usiedzieć 10, 15 minut, to było maksimum ich możliwości. W tej chwili jest to godzina, półtorej z małą przerwą i młodzież sobie radzi.

Tak jak mówię, jest to głównie trening umiejętności społecznych, natomiast oczywiście jest cały szereg innych działań, jak zajęcia o narkotykach, o alkoholu, zajęcia o stresie, na przykład, jak sobie radzić w sytuacjach stresujących, o zaufaniu, czym jest zaufanie, uczucia, jak sobie radzić w sferze uczuć, z wyrażaniem uczuć, jakie są wartości w życiu najważniejsze. To są tego typu zajęcia.

Generalnie nie potrafią wyrażać uczuć, nie potrafią wyrażać emocji w zdrowy sposób, jest to albo nadmierna agresja, albo tłumienie uczuć pozytywnych. Pamiętam na pierwszych zajęciach o wyrażaniu uczuć i było dla mnie niesamowite to, że nikt z grupy liczącej piętnaście osób nie potrafił powiedzieć do kolegi czy koleżanki: lubię cię. Był śmiech, było zawstydzenie.

Wypowiedź dziewczyny

W szkole się źle zachowywałam, miałam złe oceny. Przychodzę po lekcjach, no i na przykład jem coś i gram na komputerze. Raz coś rysujemy, raz malujemy. Uczą nas czegoś. Lepiej staram się uczyć. To, że są tu korepetycje, to dobrze. I lepiej radzę sobie w szkole.

Wychowawczyni

Jak już wspomniałam, są to zajęcia z treningu umiejętności. Dzieci się uczą, w jaki sposób prawidłowo funkcjonować, jak poprosić o pomoc, jak nie ulegać wpływom innych, jak odmówić, w jaki sposób komuś udzielić pomocy, na czym polega prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie, jakie są funkcje w rodzinie, jakie funkcje powinna spełniać rodzina. Oni się tego uczą podczas zajęć, podczas zajęć poznają swoje mocne strony. Pracujemy nad mocnymi stronami i staramy się zauważać tylko te mocne strony.

Wypowiedź dziewczyny

Znalazłam się tutaj z powodu niechodzenia do szkoły, bo stwierdziłam, że nie mam szans już poprawić ocen. No i tyle.

Nieraz jest przyjemnie, nieraz mnie wkurza to, że muszę tutaj być, bo bym wolała sobie posiedzieć z przyjaciółmi, ale po prostu przychodzę tutaj, bo się nudzę, a tu mogę się nauczyć też w sumie, no, o życiu trochę też. Jest lepiej z ocenami w szkole, no bo tutaj mogę się nauczyć matematyki, bardziej pan tłumaczy niż pani na lekcjach. I chciałabym skończyć szkołę, w której jestem, zawodówkę, zawód kucharza, i zostać fryzjerką.

Wychowawca

Kontakt jest im potrzebny, dlatego że oni nie mają świadomości swoich zainteresowań. Te zainteresowania często ani w domu nie są rozwijane, ani w szkole. Są to uczniowie, którzy najczęściej mają problemy dydaktyczne, często wagarują, nie rozwijają swoich zainteresowań w szkole. Nie mają możliwości rozwijania tych zainteresowań w domu. I uświadomienie im posiadania tych zainteresowań i praca nad nimi jest właśnie tym, co staram się zrobić. Chodzi mi o to, żeby wybrali nie taką szkołę, która chce ich przyjąć, tylko taką, do której oni chcą pójść, gdzie liczba absencji w szkole by się znacznie zmniejszyła. Bo byłoby to coś, co ich pasjonuje, co ich interesuje, co porywa.

Ten program jest programem pilotażowym, jest on podzielony na trzy moduły. W pierwszym module jest to przede wszystkim praca nad sobą, czyli bardzo szerokie poznanie siebie. Drugi moduł jest bliższy doradztwu zawodowemu, czyli poznają zainteresowania, umiejętności, zdolności, wartości również.

Trzeci moduł dotyczy konkretnych już wyborów edukacyjno-zawodowych, bo ta młodzież kończąca gimnazjum musi podjąć decyzję, jaką szkołę wybrać. Są uczniowie również szkół ponadgimnazjalnych, którym nie wiadzie się w szkole, więc trzeba myśleć również o zmianie profilu kształcenia.

Oni coraz chętniej uczestniczą w tych zajęciach, w tej chwili jest duże zainteresowanie zorganizowanym przez nas w ośrodku konkursem zawodowczym, gdzie każdy z nich ma wybrać formę pracy, jaką chce i określić siebie w wymarzonej zawodzie.

Jest olbrzymie zainteresowanie. W początkowym okresie obawiałem się, że jest to niewypał, natomiast w tej chwili wszyscy chętnie pracują, wszyscy realizują siebie w różnych formach, bo mogą być to i prezentacje, i prace literackie, i prace plastyczne, i inne bardzo różne.

Wypowiedź chłopaka

Ponieważ miałem za dużo czasu, spędzałem go na ulicy. Nie przestrzegałem zawsze prawa. W pewnym momencie przestałem uczęszczać do szkoły. Dużo opuszczałem. Zostałem tu skierowany sądowo. Myślę, że to było dobre dla mnie w miarę rozwiązanie, ponieważ mam teraz więcej czasu zajętego, więc nie mam czasu, żeby sobie, jak to powiedzieć, no, przeszkadzać po prostu w życiu. Widzę w tym dobrą szansę na poprawę. Myślę, że będzie wszystko w porządku. Lekcje się odrabia, a czasami jakaś rozrywka, gra w ping-ponga, lotki. Rozmowa, ogólnie miło spędza się czas, nie narzekam. Więcej czasu mam zajętego. Nie spędzam go na ulicy. Ze znajomymi kontakt utrzymuję, ale jakiś czas mam zajęty. Mam szansę poprawić się w nauce. Nie opuszczam lekcji, jest wszystko dobrze. Na razie uczę się w liceum, obiecałem napisać maturę, jeżeli dam radę, to może studia, a jeżeli nie, to studium jakieś. Wychowawcy są w porządku, do nikogo żadnych zastrzeżeń, wszystko jest dobrze. Umieją porozmawiać, uspokoić, wytłumaczyć, ciekawe zajęcia prowadzą na temat przemocy itp., nie jest źle.

Wychowawczyni

Sądzę, że, po pierwsze, doradztwo zawodowe, czego do tej pory w ośrodkach nie było, jest to świetne rozwiązanie dla dzieci, które jednak po ukończeniu gimnazjum trochę po omacku trafiają do liceów, zawodowych szkół całkiem przez przypadek. Nakładając na to ich trudności z nauką, nieadekwatną samoocenę, trudności komunikacyjne i funkcjonowanie w tych szkołach najczęściej kończy się po 2, po 3 miesiącach, po czym rzucają tę szkołę i zaczynają szukać innej i bądź ją znajdują, bądź nie znajdują.

W przypadku tej młodzieży ta proorientacja i taka orientacja w kierunku właściwego wyboru szkoły jest niezwykle ważne.

Wychowawca

Jest to młodzież na pewno inna, to znaczy, jeżeli założymy, że spora część młodzieży włączy się po osiedlu, czyli nie ma dla nich propozycji spędzania czasu wolnego, rozwijania pewnych zainteresowań, poznania, jest dla kogoś, kto nie czuje potrzeby tego typu działań z nimi – trudną młodzieżą. Natomiast zaoferowanie im rzeczy potrzebnych, ważnych, uświadomienie tego typu potrzeby skutkuje tak naprawdę dobrym kontaktem.

Z drugiej strony, myślę, że zainteresowanie innych też jest kluczem do dobrego kontaktu. Oni patrząc na sytuację rodzinną, potrzebują zainteresowania, tego, że w momencie, kiedy ktoś poświęca im czas, są tutaj najważniejsi.

Jeżeli ośrodek proponuje taką formę spędzania czasu, rozwijania zainteresowań, pewnych umiejętności, pomocy chociażby w ważnych sprawach, w problemach czy pomocy w nauce, ci młodzi ludzie tutaj chętnie tu przychodzą. Stąd również ta moja jak gdyby obecność w obszarze poradnictwa i doradztwa zawodowego, tego istotnego elementu działań, czy propozycji nauki, z której mogą skorzystać, a wydaje się, że jest to po prostu potrzebne również dla takich osób.

W ramach projektu, który jest realizowany w ośrodku, zaakcentowana została rola poradnictwa zawodowego, traktowana jako pewna formuła planowania przyszłości. Myślę, że w przypadku młodzieży, w ogóle, jest istotne rozwijanie pewnej świadomości potrzeby tego typu działań, zainteresowania tego typu sprawami. Takie działania można prowadzić w formie indywidualnych rozmów, ale również w postaci form działań grupowych.

Moją rolą w ośrodku jest wprowadzanie właśnie pewnej formuły działań grupowych z zakresu poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej. Myślę, że to specyficzne ze względu na dynamikę grupy, czy powiedzmy, pewne rzeczy, które trudno jest z kolei zrealizować w indywidualnym poradnictwie. Czyli te dwie formy pracy z podopiecznymi ośrodka mają się uzupełniać.

Moją rolą jest prowadzenie właśnie takich zajęć grupowych, poprzez określony dobór ćwiczeń, czegoś, co służy wzajemnemu poznaniu, uczeniu umiejętności społecznych. I w efekcie ma to doprowadzić do większej świadomości, czy zainteresowania, tego typu problematyką, jaką jest myślenie o planowaniu tej przyszłości w ogóle.

Sukces tego projektu pilotażowego spowodował, że w tym roku podpisaliśmy umowę partnerską z trzema sądami rejonowymi, z Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, z samorządem, z Urzędem Miasta Lublin oraz z oddziałem terenowym Telewizji Polskiej w Lublinie, po to żeby stworzyć podobny, ale rozszerzony trochę projekt. Ten projekt będzie realizowany od grudnia tego roku, to jest właśnie ten projekt o budżecie rocznym 1 milion 600 tys. zł.

Bardzo ciekawa jest struktura tego projektu i tylko właściwie to chciałam państwu pokazać.

Proszę zwrócić uwagę, dlaczego akurat tacy partnerzy. Lider, a więc organizacja pozarządowa, która zarządza, interesują ją tylko finanse, rozlicza się z instytucją wdrażającą. Inni partnerzy nie mają do czynienia z pieniędzmi, co jest, uważam, bardzo rozsądne i wygodne. Partnerzy 1, 2, 3 to są sądy, w tym okresie programowania instytucja wdrażająca nie zgodziła się na to, żeby to był sąd okręgowy, ale to nie ma znaczenia. Tam gdzie są środki kuratorskie, tam przystępują do projektu sądy.

UMCS w tym wypadku jest niezbędny ze względu na to, że jest nadzór merytoryczny środowiska naukowego nad tym, co się dzieje w ośrodkach i jest robiona profesjonalnie ewaluacja naukowa, są profesjonalnie badani nieletni.

Projekt, który będziemy realizować, to stu trzydziestu nieletnich rocznie.

Po co telewizja? Telewizja w dwojaki sposób się przyczynia do realizacji projektu. Po pierwsze, realizuje w ośrodkach kuratorskich za pomocą swoich instruktorów zajęcia filmowe. Materiał, który zostanie tam przygotowany, potem będzie wykorzystany w dziesięciu reportażach o tych działaniach, o tych dzieciach, o tym wszystkim, co się dzieje w takim ośrodku. To będzie pokazane w telewizji regionalnej, a najlepsze odcinki w telewizji ogólnopolskiej.

Urząd Miasta dlatego jest uczestnikiem, dlatego że ma doświadczenia w działaniach promocyjnych i reklamowych, jako władza samorządowa jest zainteresowany ograniczaniem przestępczości nieletnich i dlatego znalazł się tutaj jako partner.

Wysłałam w lipcu w tym roku pisma do wszystkich prezesów sądów okręgowych w Polsce i widać tu okręgi, które są wstępnie zainteresowane takimi działaniami, co jest bardzo optymistyczne. Bo mówi o tym, że na pewno jest zainteresowanie ograniczaniem przestępczości nieletnich, jest pomysł na to, co robić z nieletnimi, jak ich resocjalizować. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję pani za interesującą prezentację.

W trakcie oglądania zrodziło mi się takie pytanie. Z wypowiedzi wynikało, że w zdecydowanej większości młodzież chętnie przychodzi do ośrodka, jest zadowolona. Ale myślę, że to po pewnym czasie pozytywnych doświadczeń w kontaktach z tym ośrodkiem. Ale jak państwu udaje się zachęcić młodzież, żeby przyszła tam po raz pierwszy?

Myślę, że to może być postanowienie sądu, ale jak je wyegzekwować? Czy nie macie problemów z wyegzekwowaniem tego, żeby młodzież zaczęła tam chodzić, bo później ośrodek już sam zaczyna przyciągać.

Barbara Bojko-Kulpa
Prezes Stowarzyszenia POSTIS

Właśnie na tym polega ten projekt, że te zajęcia, które się proponuje nieletnim, muszą być bardzo atrakcyjne, poczynając od zajęć wychowawczo-resocjalizacyjnych, podstawowych, które powinny być realizowane w takiej placówce. Jest alteracją, coś, co nazywam sportterapią, niezależnie jak państwo to chcecie zinterpretować. Jest edukacja rówieśnicza, jest wiele różnych konkursów, jest wiele różnych działań powodujących, że oni tam bardzo chętnie przychodzą. Przychodzą, dlatego, że oprócz tego, że ktoś się w ogóle nimi interesuje, mają naprawdę atrakcyjnie wypełniony czas. Ale żeby to rzeczywiście tak funkcjonowało, potrzeba wiele pieniędzy. Te pieniądze są w Unii Europejskiej, w komponencie regionalnym, i właśnie uruchomienie tych środków powoduje, że ten ośrodek jest efektywny. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję.

W ten sposób doszliśmy końca prezentacji referatów, pozostało nam jeszcze trochę czasu na dyskusję.

Jako pierwszy do dyskusji zgłaszał się pan doktor Jan Malec, zastępca przewodniczącego Fundacji Pomocy Ofiarom Przestępstw.

Dyskusja

Jan Malec

Zastępca przewodniczącego Fundacji Pomocy Ofiarom Przestępstw

Szanowni Państwo!

Do tej pory głównie mówiliśmy o tym, co należy się sprawcy przestępstw. Chciałbym hasłowo powiedzieć tylko, co należy się ofierze przestępstwa.

Moim zdaniem do każdego przemawia, także do sprawcy przestępstwa, ten przepis kodeksu zobowiązań, który powiada, że każdy, kto wyrządził ze swojej winy szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Reprezentuję pogląd, że odpowiednio ten przepis powinien być transponowany do postępowania karnego.

W jaki sposób? Na przykład w taki sposób, że prokurator lub policjant przesłuchując podejrzanego przyznającego się do winy pyta go, jak on zamierza zadośćuczynić za to, co zrobił. Nie wymaga to żadnych zmian ustawowych, wymaga odpowiednich pouczeń czy instrukcji organów nadrzędnych tych służb i wymaga jeszcze jednego, mianowicie zrozumienia w aparacie ścigania istoty sprawiedliwości naprawczej. Uważam, że tej świadomości w ogromnej mierze jeszcze nie ma.

Było pytanie, dlaczego porozumienie, mediacja mają tak ograniczony zakres. Po prostu jest to kwestia świadomości społecznej.

Mogę mówić tylko hasłowo, bo mam mało czasu. W 2006 r. ukazała się książka Wojciecha Zalewskiego „Sprawiedliwość naprawcza”. Moim zdaniem, jest to praca o kapitalnym znaczeniu, bardzo rzetelna naukowo i doskonale erudycyjnie przedstawiająca problemy.

Jaka jest jedna ze szczególnych właściwości organów naszej administracji? Że na ogół nie sięgają do ustaleń tego typu. Badacze piszą tylko dla drugich badaczy. Uważam, że byłoby niepowetowaną szkodą, aby tak się stało i w tym przypadku.

Dlatego kieruję wniosek do parlamentarzystów. Czy zechcieliby panowie zwrócić się do Ministerstwa Sprawiedliwości, aby na potrzeby komisji ustosunkowało się do tych wniosków i ustaleń, które w tej książce są zawarte.

Ja reprezentuję pogląd, na razie bez dowodu, bo to jest głos w dyskusji, a nie wykład, że sprawiedliwość naprawcza jest tą, która wyprze, czy nam się podoba w tej chwili, czy nie, sprawiedliwość retrybutywną. Po prostu taki jest rozwój historii.

Do XIX wieku sprawiedliwość zajmowała się tylko czynem. W XIX wieku zaczęto się interesować osobowością sprawcy przestępstwa, genezą przestępstwa.

W połowie ubiegłego wieku pojawiła się wiktymologia, tutaj zjawiał się trzeci czynnik procesu – ofiara przestępstwa. Sukcesywnie, chociaż bardzo opornie toruje ona sobie drogę jako podmiot, który może i powinien coś mieć z postępowania karnego i mieć jakiś wpływ na to postępowanie. Dlatego uważam, że byłoby bardzo dobrze, żeby ta praca nie została zapomniana i poszła gdzieś do lamusa.

Pan przewodniczący postawił przed nami pytanie, czy my jesteśmy krajem represyjnym. Otóż bardzo trudno jest na to pytanie odpowiedzieć, ale można jakiś przyczynek tutaj przedstawić. Chciałbym więc państwu powiedzieć, Polska w ubiegłym roku miała wskaźnik osób pozbawionych wolności 230 na sto tysięcy mieszkańców. Średnia światowa w ubiegłym roku, według źródeł angielskich, wynosiła 120, czyli tę różnicę widać.

Jakie występują na świecie ciekawe różnice, bo to nasuwa określone wnioski. W Stanach Zjednoczonych ten współczynnik wynosił 751, w Federacji Rosyjskiej – 632, w Wielkiej Brytanii – 151, ale w Niemczech – 88, w Danii – 66.

Oczywiście państwo powiedzą, że przecież różna jest przestępczość w tych krajach, na pewno tak, ale to nie jest wystarczający czynnik tłumaczący tę różnicę. Po prostu tutaj w ogromnej mierze oddziałuje woluntaryzm różnego rodzaju.

Pan profesor Jan Widacki napisał książkę „Plamy na wschodzącym słońcu”, dotyczy ona Japonii. Znalazłem tam informację, która mnie zaszokowała. Otóż okazuje się, że w Japonii 1/3 skazań za zabójstwo to są skazania z warunkowym zawieszeniem wykonania wyroku. Zgodzą się państwo, że to jest szokujące.

2 lata temu ukazała się też bardzo ciekawa książka pana Jarosława Utrata-Mileckiego „Podstawy penologii. Teoria kary”, w której cytuje, między innymi, wyniki badań porównawczych. Okazuje się, że za ten sam czyn

w Finlandii można dostać 5 lat, a w Stanach Zjednoczonych 40. Czyli wi-
dać, jaki woluntaryzm panuje, jeśli chodzi o sprawiedliwość tak zwaną re-
trybucyjną.

Ponieważ znajduję się w gronie znakomitych jurystów, chciałbym do te-
go woluntaryzmu jeszcze jeden czynnik włączyć. Otóż, moim zdaniem,
w naszym prawie występuje paradoks, którego ja sobie nie potrafię wytłu-
maczyć. Kodeks mówi, że sędzia ma brać pod uwagę winę sprawcy. Ale
równocześnie pan profesor Tomasz Kaszparek z Uniwersytetu Wrocław-
skiego stwierdził, że my, profesorowie nie potrafiliśmy się porozumieć co
do tego, co to jest wina.

Przyznam się, że nie wiem, czy ludzie innych profesji niż prawnicy zgo-
dziliby się potulnie na to, że macie orzekać według jakiegoś czynnika, ale
nie powiemy wam, co to za czynnik.

Do czego w dochodzi praktyce? Dochodzi w dużej mierze do tego, że na
rozstrzygnięcie sądu mają wpływ pewne stereotypy. Jeśli się weźmie orze-
czone kary, to proszę zobaczyć, jakie słupki grawitują tam, gdzie chodzi
o takie pewne okrągłe kary: 6 miesięcy, 1 rok, 3 lata. Więc wydaje mi się, że
to też jest wyraz jakiegoś daleko idącego woluntaryzmu.

Na tym kończę, bo nie chcę mnożyć czynników, które stanowią krytykę
sprawiedliwości retribucyjnej, ale tych czynników jest naprawdę bardzo
dużo. Pani Stańdo-Kawecka mówiła nawet tutaj o tak zwanej turystyce
przed warunkowym terminowym zwolnieniem. Wiadomo, że są okręgi,
gdzie można łatwo dostać, a w innych trudniej. Czyli tutaj jest pryzmat
osobowości sędziego.

Winien jestem ustosunkowanie się do pytania pana przewodniczącego
na temat krótkich kar. Otóż ja jestem przysięgłym entuzjastą i też się tym
zainteresowałem, dlaczego ludzie siedzą po 6 miesięcy, 9 miesięcy?

Pojechałem do dwóch kryminalistów i tam rozmawiałem w cztery oczy
z ludźmi, którzy tam siedzą, czytałem akta i rozmawiałem z wycho-
wawcą. I co stwierdziłem? Stwierdziłem, że dominują tam trzy grupy
sprawców.

Pierwsza grupa, w cudzysłowie, to są „cykliści”, ci którzy jechali rowe-
rem będąc w stanie nietrzeźwym.

Druga grupa to osoby, które dopuszczają się przemocy domowej.

Trzecia grupa to są osoby uchylające się od płacenia alimentów.

Co te trzy grupy łączy? Łączy to, że to są w dominującej mierze osoby
uzależnione od alkoholu. I nie potrafiono, czy nie było ku temu możliwo-
ści, żeby tych ludzi jakoś w życiu ustawić, wyciągnąć, jeśli to możliwe, z te-
go uzależnienia.

Państwo mówili tutaj o piętrowych wyrokach. Otóż tam były przypadki rowerzystów, którzy byli osiem razy skazywani i od razu widać, że ta kara niczego tutaj konkretnie nie zmieni.

Ja to wszystko opisałem w „Przeglądzie Więziennictwa Polskiego”, ale mówiąc trochę z żalem – nikt się tym nie przejmował. Natomiast widzę pilną potrzebę zorientowania się, dlaczego nie potrafiliśmy sobie poradzić z tymi degeneratami alkoholowymi. Oni będą metodą drzwi obrotowych stale krążyć w jedną stronę. Nie chcę się ustosunkowywać do sposobu rozwiązania tego, bo to jest inna kwestia. Natomiast widzę bezwzględnie pilną potrzebę zajęcia się tym. Dziękuję.

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję za ten interesujący głos, w szczególności dziękuję za, bo czekałem na te słowa, zwrócenie uwagi na sytuację pokrzywdzonego w procesie karnym. Myślę, że trzeba przykładąć więcej wagi do tego, bo jest to jedna, bym powiedział, z głównych funkcji procesu karnego: zadośćuczynienie i naprawienie krzywdy ofierze.

I to jest też jeden z aspektów, który powinien rzutować na rodzaj i wysokość kary, stosunek sprawcy do pokrzywdzonego po popełnionym przestępstwie, a w szczególności forma i rodzaj zadośćuczynienia.

Dziękuję panu bardzo.

Do głosu zgłosił się pan senator Antoni Szymański.

Senator Antoni Szymański

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wszyscy tu obecni reprezentujemy rozmaite środowiska, chcemy być skuteczni i mówimy o efektywności, często mając wątpliwości, czy tę efektywność potrafimy definiować. Ale wydaje się, że potrafimy i potrafimy określić warunki, jakie trzeba spełnić, żeby działać efektywnie.

Można oczywiście spowodować takie zmiany, żeby ktoś, kto dokonuje przestępstw, przez jakiś czas się powstrzymywał. Ale można dokonywać i być bardziej efektywnym dokonując zmian postaw. Po to, żeby to uczynić, nie wystarczy tylko kontrolować, ale każdy pedagog, każdy z nas powie, że trzeba mieć bliższy kontakt z podopiecznym, z klientem, żeby na niego wpływać i żeby jego postawy zmieniać.

Jeżeli to jest wiedza powszechna, to dlaczego te zmiany, które są wprowadzane, jeśli chodzi o probację, kuratelę, zmierzają do tego, żeby kurator był głównie osobą kontrolującą. A we wspomnianym już uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy o kuratorach wprost się pisze, że zmierzamy właśnie do tego, żeby kurator głównie kontrolował, a jeśli w ostateczności, to jest niemalże cytat, ma troszkę czasu, to niech zajmie się też wychowaniem.

A więc jeśli chcemy być skuteczni i efektywni, to musimy jednak iść w tym kierunku, żeby ta kuratela i ta probacja były metodą indywidualnych przypadków.

Chciałbym powiedzieć, że o to walczyły pokolenia kuratorów i warto to powiedzieć w przeddzień, dosłownie, 90-lecia kurateli w Polsce, ale również z okazji kolejnej rocznicy, czyli rocznicy Sierpnia. Chciałem przypomnieć, że wtedy były dwa postulaty, które wspólnie środowisko sędziowskie i kuratorskie prezentowało.

Pierwszy postulat dotyczył niezawisłości sędziowskiej, a drugi postulat dotyczył tego, żeby była kuratela metodą indywidualnych przypadków.

Kiedy patrzę na niektóre zasądzania, rozporządzenia, które są kierowane w kierunku kurateli, to one zmierzają jednak w przeciwnym kierunku. Oczywiście, można spowodować sytuację taką, że kuratorzy będą wykonywali jeszcze więcej nadzoru, można to zrobić. I być może niektórzy kuratorzy chętnie to będą robili, to jest dużo łatwiejsze niż praca, którą postuluję – metodą indywidualnych przypadków. Jest łatwiejsze, w jakimś aspekcie, skontrolowanie kogoś przy biurku, a w tym kierunku to zmierza niestety, tak to odczuwamy, ale tak jest w zapisach i tak jest w uzasadnieniu, żeby kurator był bardziej urzędnikiem, więcej czasu spędzał w sądzie, mniej za tem z klientem i mniej z podopiecznym.

Gdybyśmy konsekwentnie w tym kierunku zmierzali, to nie byłibyśmy skuteczni i efektywni, a tego wszyscy pragniemy. Dziękuję bardzo.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję.

Kto chciałby z państwa senatorów jeszcze zabrać głos?

Jerzy Książek
Prezes Polskiego Centrum Mediacji

Chciałem kilka minut zająć, dlatego że tak pięknie prześlizgnęliśmy się po mediacjach i właściwie parę rzeczy zostało pominiętych.

Chciałem się odnieść, bo czas nagli, do projektu rozporządzenia ministra sprawiedliwości z dnia – jeszcze nie ma – w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich.

Wydaje się, że grupa ekspercka, która zajmowała się tym, tak to robiła, aby właściwie te nowe zmiany zaspokoili potrzeby i spełniły oczekiwania grup eksperckich, a nie uczestników mediacji. Dlatego że nie wiem, czy w ogóle jakikolwiek czynny mediator był w grupie eksperckiej, bo kiedy myśmy przedstawili mediatorom, to żaden z nich nie był usatysfakcjonowany. Trudno powiedzieć usatysfakcjonowany, ale wiele jest zastrzeżeń.

I dotyczy to oczywiście tylko nieletnich. Jak wiemy, w ogóle mediacja w Polsce wyszła od nieletnich. I dzięki eksperymentowi z nieletnimi potem w kodyfikacji prawnej zaistniała. Mówiąc szczerze dalej najlepsze były wyniki mediacji z nieletnimi, skuteczność tych mediacji. Tutaj w zmianach podano taką rzecz, która, jak się nam wydaje, idzie w kierunku tego, aby mediacja zmarła śmiercią naturalną. Bo jeśli chodzi o nieletnich, to trzeba sobie powiedzieć, że ostatnie 2 lata to jest taki ładny zjazd po równi pochyłej, jeśli chodzi o nieletnich i jest ich zdecydowanie mniej niż przestępstw.

Ustawodawca podał nam taką rzecz, ja podam, czego nie chcemy, żeby zrobiono. Paragraf 8 pkt. 1 rozporządzenia – proponujemy skreślić słowa: „znajdujące się po przecinku”. Tam jest taki czas, że na mediację się przeznaczają 6 tygodni, czas nie dłuższy niż 6 tygodni i później w wyjątkowych przypadkach nie więcej niż 2 tygodnie ekstra.

Co zrobił ustawodawca? Nie zwrócił uwagi na to, że są ferie, że są wakacje, że są wyjazdy szkolne na zielone szkoły, białe szkoły, że w ciągu 6 tygodni od daty doręczenia postanowienia mediator ma zapoznać się ze sprawą, przejrzeć akta w sekretariacie sądu, przygotować się, napisać, wysłać listy zapraszające na mediację, przeprowadzić sesje mediacyjne, wstępne dwie, co najmniej dwie, i z naszych doświadczeń wynika, co najmniej 2–3 sesje wspólne. Więc z punktu widzenia praktyki już wiadomo, że jest to po prostu nierealne.

To może spowodować, że sędziowie niechętnie będą wysyłali sprawę do mediacji, jeżeli mediatorzy nie będą mogli w wyznaczonym przez sędziego czasie skończyć takiej mediacji. Wiemy o tym, że mediatorzy nie pracują zawodowo jako mediatorzy, bo trudno za 187 zł pracować jako mediator,

więc zazwyczaj są to ludzie pracujący w różnych zawodach, a dodatkowo pracują jako mediatorzy. I nie mają oczywiście żadnych instrumentów prawnych, w sensie wezwania do stawienia się na mediację, jedynie piszą zapraszające listy.

Ten czas wydaje się fikcją, co nie buduje szacunku dla prawa. Wydaje się, przynajmniej nam, że sędziowie, którzy mają tak dużo zastrzeżeń, będą mówili, że czasy nierealne, mediatorzy wydłużają czas, nie wywiązują się z terminu. No i mówiąc szczerze, spowoduje to niewypełnienie rekomendacji Rady Europy dotyczących mediacji, § 11 pkt. 3 rozporządzenia – narzucenie na mediatora obowiązku sprawdzenia wykonania postanowienia ugody nie jest możliwe ze względu na rozciągnięcie w czasie realizacji wiele punktów ugody.

I tutaj jeżeli już spojrzymy w projekt ustawy, projekt o nieletnich, to niespójność tego polega na tym, że rozdział 2 art. 8 §2, lit. d, e, f, g, h, wykazują, że mediator nie ma żadnych możliwości do pilnowania realizacji warunków ugody. Musiałby poświęcić wiele godzin pracy, rozciągniętych czasami na wiele miesięcy, i wejść w rolę rodziców, opiekunów prawnych, kuratora, nauczycieli.

Kilka takich spraw spowoduje, że mediator, zamiast mediuwać, społecznie wykonuje obowiązki innych, za jednorazową zapłatą około 190 zł brutto, co jest zapłatą za całą mediację, czyli, co najmniej 10 godzin pracy i w Polskim Centrum standardowo dwóch mediatorów to robi. Ustawa – Prawo nieletnich rozdział 2, art. 9 § 1. Utrzymanie w dalszym ciągu zapisu, że tylko sędzia sądu rodzinnego kieruje sprawę do mediacji, powoduje przedłożenie sprawy i włączenie nieletniego w system wymiaru sprawiedliwości. Wielokrotnie na konferencjach sędziowie, prezesi sądów wypowiadali się, że wkręcenie nieletniego, ja tu cytuję: „w maszynę wymiaru sprawiedliwości powoduje, że jest on już stygmatyzowany i nierzadko rozpoczyna się, w związku z tym, jego proces demoralizacji, poprzez to, że nagłaśnia się sprawę, włącza się w sprawę wiele osób, świadków, adwokatów itd.”.

I czasami sprawa, która winna być rozwiązana na pierwszym etapie, staje się na tyle głośna, że w konsekwencji, nawet jeżeli nieletni nie poniesie żadnej kary czy będzie ona minimalna, szkoła i tak potem chce się go pozbyć, bo miał sprawę sądową.

Dalej, mamy tutaj propozycję, żeby również, tak jak jest w mediacjach w sprawach karnych, policja mogła kierować tę sprawę już na etapie policji, na etapie dyrektorów szkół, straży miejskiej, żeby to wcześniej stało się, zanim dostanie się w tę maszynę. I ostatnia rzecz, standard szkoleń. My sami prosiliśmy o to, żeby zmiany nastąpiły, bo tylko do tej pory pięć kierunków

studiów uprawniało mediatora w sprawach nieletnich do mediowania. Prosimy, żeby to zdjęto, ale w zamian za to, żeby szkolenia mediatorów były rozbudowane. Zdjęto to, ale nie zrobiono rzeczy podstawowej, jeśli chodzi o zakres szkolenia.

Mediacje w sprawach nieletnich są najtrudniejsze, może dlatego tak mało ich jest. Właściwie to jest połowa mediacji rodzinnych. Bo każdy nieletni przychodzi z członkiem rodziny na mediację, i brakuje jakiegokolwiek wiedzy z zakresu rodziny.

W nowych standardach, dotyczących szkoleń w zakresie tematów objętych szkoleniem, brak tematów poświęconych wiedzy na temat rodziny, zwłaszcza wiedzy poświęconej patologii w rodzinie, przemocy domowej, uzależnień, delegacji rodzinnych, stresorów pionowych, poziomych, wiedzy o rodzinie w ujęciu międzysystemowym. To jest naprawdę niezbędna wiedza do prowadzenia mediacji z nieletnim.

Również podanie tam: 2-letnia praktyka mediacyjna dla szkoleniowca, bez wskazania liczby przeprowadzonych mediacji, nie jest naszym zdaniem czynnikiem dokumentującym niezbędne umiejętności trenera szkoleniowca, który miałby nauczać praktycznie mediacji, czyli warsztatu. U nas w PCM standardem takiego trenera jest trzysta przeprowadzonych mediacji. To są takie podstawowe rzeczy. Boimy się jednego, że znowu w myśl zasady społeczeństwa obywatelskiego państwa demokratycznego „nic o nas bez nas”, akurat nie zaprasza się mediatorów, aby przekazali parę typowo praktycznych uwag, które naprawdę już są.

Tego typu teoretyzowania, pisanie rzeczy, które skazane są na porażkę, spowoduje to, że i tak w zastraszający sposób malejąca mediacja w sprawach nieletnich będzie po prostu dalej malała i będziemy potem doszukiwali się, gdzie jest tego przyczyna.

Już nie będę z powodu braku czasu zabierał na ten temat głosu, ale w materiałach jest opisanie projektu – ponieważ my poszliśmy już dalej, jeżeli chodzi o mediacje – który Polskie Centrum Mediacji robi, wspólnie zresztą z Ministerstwem Sprawiedliwości, dotyczącego powrotu do domu wychowanków zakładów poprawczych.

Rozmawiałem z wieloma dyrektorami zakładów poprawczych, którzy twierdzili, że problemem jest reintegracja, czyli powrót nieletniego do domu, który zazwyczaj nie ma możliwości, jeżeli wraca w warunki, z których wyszedł, odbić się. Dwa, trzy miesiące, czasami pół roku i z powrotem wraca do tego, co było.

Opracowaliśmy taki projekt konferencji naprawczych, który udowodnił jasno, że jeżeli po wyjściu z zakładu poprawczego uda się wkręcić z powro-

tem nieletniego w środowisko lokalne i że środowisko lokalne zaakceptuje go, to wychodzi. Nawiasem mówiąc, po zakończeniu tego projektu rezonans ze strony ministerstwa był taki, jak w skrzypcach, po wyjęciu tak zwanej duszy, czyli żaden, a ten projekt uzyskał z kolei wysoką ocenę ekspertów Rady Europy.

Mam na ten temat prezentację, ale nie ma na to czasu. Jedna z tych osób, które brały w tym udział, była w telewizji, dlatego że po wyjściu z zakładu poprawczego, w myśl tej pomocy następczej sąd skazał ją na opłacanie czynszu za rodziców, za czas jej 3 lat pobytu w zakładzie poprawczym, ponieważ była jedyną osobą, która zaczęła pracować. I jedynie zbiórka pieniędzy wśród prywatnych osób pozwoliła na to, żeby zrealizowała to, co zakład jej narzucał, kiedy została zwolniona warunkowo. Czyli, żeby spełniła warunek i nie wróciła do zakładu poprawczego. Ludzie prywatni i środki masowego przekazu wspierały nas. Później okazało się, że umorzył tę sprawę burmistrz miasta i sąd się nie wycofał z tego wyroku. Sprawa o tyle się szczęśliwie skończyła, że w zeszłym miesiącu dziewczyna wydała się za mąż. Podjęła pracę. I naprawdę trzeba mieć dużo zaparcia, żeby w takich warunkach wyjść na swoje. 11 kilometrów codziennie rowerem dojeżdża do pracy w obie strony. Zimą także.

Problem jest tutaj taki, że właściwie większy nacisk powinniśmy położyć w systemie resocjalizacji na nieletnich, na reintegrację, czyli na powrót w środowisko, co jest najtrudniejszym momentem, żeby rozpocząć wszystko od nowa.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję panu bardzo za ten istotny głos w dyskusji.

Przyspieszymy konferencję, dlatego że mamy informację, że zespół redakcyjny o godzinie 16 będzie już gotowy z projektem tez i zaleceń pokonferencyjnych. A zatem o godzinie 16 wznowimy dyskusję nad przyjęciem tez i zaleceń pokontrolnych. Dziękuję bardzo.

Materialy

Aktualna sytuacja kurateli sądowej w Polsce (na podstawie sprawozdania MS-S 40 oraz danych Komisji Monitorowania Warunków Pracy, Płacy i Obciążeń Obowiązkami KRK)

Kuratorzy sądowi realizują określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu oraz inne czynności określone w przepisach szczególnych (art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (uks), Dz.U.01.98.1071 oraz art. 147 §2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (usp) Dz.U.01.98.1070). Nałożone na nich zadania wykonują w środowisku zamieszkania lub pobytu osób, których dotyczy postępowanie sądowe (art. 3 uks). Zapisy ustawowe wyraźnie określają rodzaj wykonywanych przez kuratorów zadań i wskazują na doniosłą rolę, jaką kuratorzy odgrywają nie tylko w strukturze sądownictwa, ale również w życiu i organizacji społeczeństwa, a w szczególności społeczności lokalnych.

Realizując swoje ustawowe obowiązki kuratorzy dostarczają sądom rodzinnym i karnym materiał diagnostyczny, umożliwiający im poznanie osób, o których losie mają one orzekać. Następnie realizują funkcję wspierającą i korekcyjno-wychowawczą względem podopiecznych, wobec których sądy orzekły środki wychowawcze (osoby nieletnie) lub karne środki probacyjne (osoby dorosłe), a które ze względu na ich cechy osobowe oraz rodzaj popełnionych czynów i przestępstw nie muszą i nie powinny być izolowane od swojego środowiska. Kuratorzy pełnią także rolę ochronną wobec dzieci, których rodzicom ograniczono władzę rodzicielską, a względem tych ostatnich funkcję korygującą i wychowującą. Równocześnie wykonują różnorodne zadania kontrolne wobec osób skazanych za przestępstwa i wykroczenia, jak również wobec osób podlegających opiece, kurateli, przebywających w rodzinach zastępczych lub placówkach opiekuńczych.

Z punktu widzenia społeczeństwa, a zwłaszcza społeczności lokalnych, kuratorzy sądowi są podstawową instytucją zajmującą się readaptacją osób społecznie marginalizowanych, wykołejonych, które naruszają porządek prawny. Jednocześnie dla tych osób są znakiem, że społeczność ich nie odrzuca i wyciąga do nich pomocną dłoń. Kuratorzy są zatem nosicielami wartości akceptowanych społecznie, w swojej codziennej pracy realizują zasady pomocniczości, solidarności i dobra wspólnego, które są fundamentem życia społecznego.

Różnorodność i specyfika zadań kuratorskich polegających na pracy z człowiekiem w jego skomplikowanych relacjach życiowych sprawia, że próby przedstawienia ich wkładu w utrzymanie porządku społecznego przekraczają ramy analiz statystycznych. Jednakże przytoczenie ich umożliwia przynajmniej częściowe wyobrażenie roli i znaczenia kuratorów sądowych dla życia i porządku społecznego.

Kuratorska służba sądowa liczy aktualnie **5500** osób (5499,5 etatów): **4978** kuratorów zawodowych, kierowanych przez **84** kuratorów okręgowych i ich zastępców, a do zawodu przygotowuje się **438** (437,5 etatu) aplikantów kuratorskich. Zdecydowana większość kadry kuratorskiej (ponad **95%**) posiada wykształcenie wyższe, osoby nieposiadające wykształcenia wyższego mają ponad 20-letni staż pracy w kurateli sądowej. Kuratorzy zawodowi dla dorosłych (**3118** etatów) współpracują z liczącą **18 446** osób kadrą kuratorów społecznych, a **1860** kuratorów zawodowych rodzinnych współpracuje z **11 779** kuratorami społecznymi. Kuratorzy zawodowi wykonywali w 2007 roku (według stanu na dzień 31 grudnia) zadania w **672 496** sprawach osób skazanych wyrokami sądów karnych i grodzkich oraz **207 720** sprawach podopiecznych sądów rodzinnych. Ponadto kuratorzy dla dorosłych przeprowadzili **230 128**, a rodzinni – **337 840** wywiadów środowiskowych. Średnia liczba spraw przypadająca na jeden referat kuratora zawodowego dla dorosłych wyniosła **215,6**, w tym **98,3** dozorów i **32,3** kar ograniczenia wolności oraz **73,8** wywiadów środowiskowych. Natomiast średnie obciążenie sprawami kuratora rodzinnego wyniosło **111,6** (w tym **79,5** nadzorów), a wywiadami **181,5** w skali roku. W prowadzonych przez siebie sprawach kuratorzy dla dorosłych złożyli **176 949** wniosków, a kuratorzy rodzinni **81 158** – różnego rodzaju wniosków do sądu o modyfikację orzeczenia lub umorzenie postępowania.

Równocześnie kuratorzy zakończyli postępowanie sądowe w ponad **400 000** spraw: kuratorzy dla dorosłych – w **342 236** sprawach: **139 699** objętych dozorem, **115 230** – dotyczących kary ograniczenia wolności oraz

87 307 sprawach dotyczących kontroli okresu próby, przerwy w karze i przygotowania do zwolnienia. Natomiast kuratorzy rodzinni zakończyli postępowanie w **76 267** sprawach, w tym w **51 285** sprawach z nadzorem.

Systematyczny wzrost liczby etatów kuratorskich w dalszym ciągu nie jest w stanie zrównoważyć wzrastającego z roku na rok wpływu spraw do zespołów kuratorskich. W przypadku kuratorów dla dorosłych standard obciążenia pracą przekroczony jest dwukrotnie. Poważnym problemem jest niewystarczająca liczba sekretarzy wykonujących czynności z zakresu obsługi biurowej kuratorów. Liczba sekretarzy skierowanych do wyłącznej obsługi kuratorów wyniosła **245**, do obsługi częściowej (obok zadań wykonywanych w wydziałach) – **105**, czyli łącznie **350** etatów, a zatem nie każdy z **503** zespołów kuratorskich posiada obsługę biurową. Oznacza to, że w tych zespołach czynności biurowe dodatkowo obciążają kuratorów zawodowych. W minionym roku wyraźnie poprawiło się wyposażenie służby kuratorskiej w nowoczesny sprzęt biurowy; kuratorzy korzystają z **3681** komputerów.

W minionym roku odnotowano **146** przypadków napaści i agresji fizycznej wobec kuratora, wskutek których wszczęto **90** postępowań karnych oraz **136** przypadków napaści zwierząt domowych na kuratora.

Pomimo faktu, iż struktury samorządowe są jeszcze bardzo młode, kuratorska służba sądowa kładzie duży nacisk na dyscyplinę i poszanowanie etyki zawodowej. W minionych 6 latach wszczęto **73** postępowania dyscyplinarne, z których **62** prawomocnie zakończono, **2** zakończyły się wydaleniem ze służby. Ponadto kuratorzy zostali ukarani **67** karami porządkowymi. W roku 2007 wszczęto i zakończono **13** postępowań dyscyplinarnych oraz udzielono **20** kar porządkowych.

Poprawa efektywności pracy kuratorów, szczególnie w obliczu nowych zadań związanych z projektowanym dozorem elektronicznym, wymaga zdecydowanego zwiększenia liczby etatów kuratorskich, a także zapewnienia im odpowiednich szkoleń, obsługi biurowej i sprzętu biurowego. Jednak w aktualnej sytuacji państwa nie widać racjonalnej alternatywy dla kurateli. Osadzenie w więzieniach tych, którzy już teraz oczekują na wykonanie wyroku, oznacza wybudowanie wielu nowych zakładów karnych. A przecież osoby uwięzione muszą kiedyś wyjść na wolności i na nowo zaadaptować się do warunków wolnościowych, w czym może im pomóc kurator. Nie można także nie doceniać znaczenia kurateli rodzinnej, która chroni dobra najsłabszych członków społeczeństwa, zapobiega pogłębianiu się wykoślenia i demoralizacji młodych obywateli, a przez to spełnia

funkcję prewencyjną i ograniczającą przestępczość osób dorosłych. Zakończona pozytywnie kuratela rodzinna zmniejsza prawdopodobieństwo wejścia na drogę przestępstwa o okresie dorosłości. Natomiast jej niepowodzenie to niemal pewny początek kariery przestępczej i społecznego wykołajenia. Warto zatem inwestować w rozwój kurateli, albowiem jest to zawsze inwestycja w człowieka, uzasadniona ekonomicznie (najtańsza forma readaptacji społecznej), społecznie (zachowuje i chroni więzi społeczne i rodzinne) i moralnie (realizuje przekaz wartości i urzeczywistnia fundamentalne zasady społeczne).

Załącznik

Aktualna sytuacja kurateli sądowej w Polsce (na podstawie sprawozdania MS-S 40 oraz danych Komisji Monitorowania Warunków Pracy, Płacy i Obciążeń Obowiązkami KRK)

I. Sprawy kadrowe i organizacja kuratorskiej służby sądowej

1. Stan etatowy KSS (wg danych Komisji MWPPiOO KRK)

- Kuratorzy okręgowi i ich zastępcy 84 etaty
- Kuratorzy zawodowi dla dorosłych 3118 etatów
- Kuratorzy zawodowi rodinni 1860 etatów
- Aplikanci kuratorscy 437,5 etatu
- Kuratorzy społeczni dla dorosłych 18 446 osób
- Kuratorzy społeczni rodinni 11 779 osób

2. Poziom wykształcenia (na podstawie informacji zebranych przez komisję monitoringu KRK)

- Wyższe 5 213,5 etatu
- Średnie 286 etatów

Kuratorzy podnoszący kwalifikacje na studiach podyplomowych 34 osoby

3. Zespoły kuratorskiej służby sądowej

	Liczba zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej	Obsługa biurowa zespołów KSS (liczba etatów):			Liczba komputerów do użytku kuratorów
		Do wyłączonej obsługi kuratorów	Do częściowej obsługi kuratorów	Razem	
2003	465	110,5	133,75	244,25	219
2004	483	183	165,25	348,25	615
2005	485	180,25	186,5	366,75	1466
2006	490	212	146,5	358,5	2335
2007	503	245	105	350	3681

4. Bezpieczeństwo i utrudnienia w pracy

- Liczba przypadków napaści i agresji fizycznej wobec kuratora wskutek których wszczęto 90 postępowań karnych 146
- Liczba przypadków ataku zwierząt domowy na kuratora 136

1a) Liczba spraw i średnia na referat 1 kuratora dla dorosłych (stan na 31.12.2007 r.)

1b) Liczba spraw zakończonych w 2007 roku

Dozory											
Razem w referacie kuratora zawodowego		Prowadzone przez kuratorów zawodowych		Powierzone kuratorom społecznym		Kara ograniczenia wolności		Inne sprawy		Wszystkie sprawy prowadzone przez kuratorów dla dorosłych	
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia
139,699	44,8	52,890	16,9	86,809	27,8	115,230	36,9	87,307	28	342,236	109,7

2. Wywiady środowiskowe

Wywiady w postępowaniu przygotowawczym (art. 214 kpk)						Łączna liczba wywiadów przeprowadzonych w obu fazach postępowania sądowego	
Razem w referacie kuratora zawodowego		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym			
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia		
15.622	5	14.393	4,6	1.229	0,3		
Wywiady w postępowaniu wykonawczym (art. 14 kkw)						Ogółem	Średnia
Razem w referacie kuratora		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym			
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	230.128	73,8
214.506	68,7	147.952	47,4	66.554	21,3		

3. Wnioski składane przez kuratorów zawodowych

Rodzaj wniosku	Liczba spraw
– wnioski dotyczące warunkowego zwolnienia	9.025
– wnioski dotyczące warunkowego zawieszenia kary	84.475
– wnioski dotyczące kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej	79.948
– wnioski dotyczące warunkowego umorzenia	1.449
– pozostałe wnioski	2.052
Razem wszystkie wnioski	176.949

III. Kuratorzy rodzinni

1a) liczba spraw i średnia na referat 1 kuratora rodzinnego (stan na 31.12.2007)

Nadzory						Inne sprawy		Wszystkie sprawy prowadzone przez kuratorów rodzinnych	
Razem w referacie kuratora		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym					
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia
147.954	79,5	43.965	23,6	103.989	55,9	59.766	32,1	207.720	111,6

1b) Liczba spraw zakończonych w 2007 roku

Nadzory						Inne sprawy		Wszystkie sprawy prowadzone przez kuratorów rodzinnych	
Razem w referacie kuratora		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym					
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia
51.285	27,5	18.722	10	32.563	17,5	24.982	13,4	76.267	41

2. Wywiady środowiskowe (na podstawie danych MS)

Wywiady w postępowaniu rozpoznawczym i wyjaśniającym						Łączna liczba wywiadów przeprowadzonych w obu fazach postępowania sądowego	
Razem w referacie kuratora		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym			
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia		
263.431	141,5	245.824	132,1	17.607	9,4		
Wywiady w postępowaniu wykonawczym						Ogółem	Średnia
Razem w referacie kuratora		Przeprowadzone przez kuratora zawodowego		Powierzone kuratorom społecznym			
Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia	Ogółem	Średnia		
74.409	40	56.053	30,1	18.356	9,8	337.840	181,6

3. Wnioski składane przez kuratorów zawodowych

Rodzaj wniosku	Liczba spraw
– wnioski dotyczące spraw opiekuńczych - Opm	31.452
– wnioski dotyczące nieletnich - Nw	27.551
– wnioski dotyczące osób zobowiązanych do leczenia odwykowego - Alk	16.561
– wnioski kierowane do podmiotów innych niż sąd	5594
Razem wszystkie wnioski	81 158

IV. Standard obciążenia pracą kuratora zawodowego

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego (Dz.U.03.116.1100) wyznaczyło standardy obciążenia oddzielnie dla każdej ze specjalności kuratorskich, które powinno się mieścić w granicach wielkości określonych w tabeli.

Lp.	Rodzaje spraw	Kuratorzy dla dorosłych Liczba spraw	Kuratorzy rodzinni Liczba spraw
1	Dozory / nadzory własne	od 20 do 35	od 15 do 25
2	Dozory / nadzory powierzone	od 30 do 60	od 20 do 40
3	Inne sprawy	do 50	do 50
4	Łącznie	do 120, w tym 50 własnych	do 100, w tym do 50 własnych

Barbara Bojko-Kulpa

Aktywizacja społeczno-zawodowa młodzieży trudnej jako nowa forma pracy z nieletnimi w ośrodkach kuratorskich

Poszukiwanie i wprowadzanie nowych form pracy z nieletnimi stało się obecnie możliwe dzięki wykorzystaniu środków unijnych. Dotyczy to zwłaszcza projektów z zakresu wspólnotowej polityki społecznej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym programu Kapitał Ludzki i innych, które odnoszą się wprost do problemów patologii społecznej wśród młodzieży. Stowarzyszenie POSTIS, zrzeszające kuratorów sądowych, zrealizowało wiele takich przedsięwzięć, obecnie zaś przygotowuje projekt pn. **„SZANSA – Aktywizacja społeczno-zawodowa młodzieży trudnej na Lubelszczyźnie”**.

Realizacja jest planowana w okresie: IV kwartał 2008 – IV kwartał 2009 r. i ma objąć 130 nieletnich z ośmiu ośrodków kuratorskich Sądów Rejonowych w Lublinie, Lubartowie i Radzyniu Podlaskim (Okręg Lubelski). Projekt powstał w partnerstwie pomiędzy Stowarzyszeniem POSTIS, trzema Sądami Rejonowymi, Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej, Urzędem Miasta Lublin oraz Oddziałem Lublin TVP SA. Jest kontynuacją projektu „SZANSA – aktywizacja zawodowa młodzieży trudnej w Lublinie” zrealizowanego w 2006/2007 r. w dwóch ośrodkach kuratorskich Sądu Rejonowego w Lublinie.

Projekt adresowany jest do młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, która weszła w konflikt z prawem lub wykazuje cechy demoralizacji i została skierowana do ośrodków kuratorskich. Ośrodki te działają przy sądach rejonowych i prowadzą działalność wychowawczo-resocjalizacyjną nieobejmującą jednak form aktywizacji społeczno-zawodowej młodzieży.

Barbara Bojko-Kulpa – prezes Zarządu Stowarzyszenia Pomocy Rodzinie Zagrożonej Patologią Społeczną POSTIS.

Jak wynika z badań nad młodzieżą przejawiającą zachowania aspołeczne, jedną z przyczyn takich zachowań jest brak umiejętności funkcjonowania w życiu społecznym i przyszłym życiu zawodowym zgodnie z przyjętymi normami. Realizacja projektu poprzez wprowadzenie szerokich i intensywnych oddziaływań w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej ma w zamierzeniu przyczynić do się zwiększenia dojrzałości społecznej młodego człowieka na podstawie kształtowania wizji jego przyszłego życia w warunkach samowystarczalności i samodzielności zawodowej.

Celem ogólnym projektu jest kształtowanie postaw aktywności społecznej i zawodowej młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz promocja nowoczesnych metod aktywizacji społeczno-zawodowej.

Celami szczegółowymi projektu są:

- aktywizacja społeczna młodzieży trudnej z wykorzystaniem poradnictwa psychologicznego i psychospołecznego ukierunkowanego na reintegrację społeczną,
- aktywizacja zawodowa i edukacyjna młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym poprzez zastosowanie poradnictwa zawodowego i zajęć wyrównywania szans edukacyjnych zmierzających do kształtowania aktywnych postaw funkcjonowania na rynku pracy,
- wypromowanie stosowania nowoczesnych metod aktywizacji społeczno-zawodowej młodzieży trudnej.

Zakłada się, że dzięki realizacji projektu osiągnie się:

- wzrost poziomu integracji społecznej nieletnich,
- zwiększenie motywacji do dalszego kształcenia i aktywnego poszukiwania pracy,
- większe zaangażowanie w naukę,
- poprawę zachowania, prezentowanie zachowań akceptowalnych społecznie oraz przestrzeganie norm prawnych,
- zwiększenie poczucia własnej wartości, rozumienie zasad kierowania własnym życiem i rozwojem.

Przewidywana struktura zadań projektu:

- kwalifikacja beneficjentów ostatecznych do projektu,
- prowadzenie poradnictwa psychospołecznego równolegle w 8 ośrodkach kuratorskich,
- prowadzenie poradnictwa psychologicznego równolegle w 8 ośrodkach kuratorskich,
- prowadzenie poradnictwa zawodowego i zajęć wyrównywania szans edukacyjnych równolegle w 8 ośrodkach kuratorskich,

- upowszechnianie i promocja TVP SA Oddział Lublin poprzez realizację cyklu 10 reportaży o nieletnich objętych projektem,
- organizacja kampanii informacyjno-promocyjnej projektu,
- ewaluacja projektu.

słowa kluczowe: młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym, aktywizacja społeczno-zawodowa, dojrzałość społeczna, poszukiwanie pracy w warunkach gospodarki rynkowej.

Tadeusz Jedynak

Efektywność kuratorskiej służby sądowej w Polsce a standardy dotyczące sankcji i środków alternatywnych

Wprowadzenie

W okresie ostatnich kilku lat wzrasta zainteresowanie efektywnością Kuratorskiej Służby Sądowej (KSS). Niestety równie często skutkiem tego zainteresowania jest mało budująca opinia o – delikatnie mówiąc – niezbyt imponującej efektywności tej służby, i to zarówno w aspekcie merytorycznym, jak też ekonomicznym. Powołany w Ministerstwie Sprawiedliwości pod koniec roku 2005 zespół 28 do *Oceny funkcjonowania probacji, jej obecnych kosztów i koniecznych nakładów, aby mogła spełniać swe zadania, w tym kompleksowej oceny funkcjonowania kuratorów sądowych* stwierdził wzrost nieskuteczności dozoru kuratora, co – jak przypuszczano – może być spowodowane zarówno faktem kierowania do dozoru podopiecznych o wysokim stopniu demoralizacji (którzy faktycznie nie powinni do niego trafić), jak też mniej skuteczną pracą kuratorów. Negatywnie oceniono także efektywność ekonomiczną probacji, która – zdaniem autorów raportu – okazuje się droższa i to nawet wielokrotnie od osadzenia skazanego w zakładzie karnym. Stwierdzono także, że konieczny byłby wzrost kadry zawodowej kuratorów sądowych o dalsze 5200 etatów oraz poprawa obsługi biurowej zespołów kuratorskich, jednak ze względu na koszt tej operacji powstrzymano się od zaleceń w tej sprawie. Autorzy uznali, że probacja winna być bardziej efektywna, a można to osiągnąć dzięki lepszej pracy kuratorów, którą z kolei można otrzymać w wyniku „szkolenia kadry kuratorskiej oraz sprawnego i merytorycznego nadzoru nad pracą tej służby”. W raporcie nie wykazano żadnego związku pomiędzy efektywnością kuratorów a sprawnością i merytorycznością sprawowanego nad nimi nadzoru administracyjnego. Nie przeszkodziło to jednak autorom tak zdiagnozowanej rzeczywistości na

Tadeusz Jedynak – kurator okręgowy w Słupsku.

sformułowanie programu naprawczego odnoszącego się przede wszystkim do tej właśnie kwestii: *Czteroletni okres obowiązywania ustawy wykazał, iż niektóre regulacje ustawowe funkcjonują źle i wymagają nowelizacji. (...) Zmiany ustawy o kuratorach sądowych winny dotyczyć m.in.: wzmocnienia roli prezesów sądów okręgowych i rejonowych wobec kuratorów sądowych, zmiany przepisów dotyczących dodatku za pracę w terenie, w sytuacji gdy praca ta nie jest wykonywana, uproszczenia zasad przenoszenia kuratorów do innych zespołów, zmiany przepisów dotyczących postępowań dyscyplinarnych, nowych zasad – konkursowych naboru na aplikację kuratorską.*

Po blisko trzech latach od tamtej pory ani ocena efektywności kuratorów, ani diagnoza jej przyczyn, ani program naprawczy nie uległy zmianie. Pomimo nikłej podstawy empirycznej wniosków echa raportu wspomnianego zespołu powracają w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy o kuratorach sądowych. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem B. Urbana, że *dobór zmiennych i wskaźników efektywności w dużym stopniu jest wyznaczony przez preferowane w danym czasie strategie i ogólniejsze teorie dotyczące etiologii przestępczości oraz odpowiednie poglądy co do zasad i metod resocjalizacji.*¹ Doświadczenie zespołu 28 wskazuje na niedostatki rzetelnej i potwierdzonej empirycznie wiedzy o funkcjonowaniu kuratorskiej służby sądowej, jak też o jej efektywności zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i jurydycznym i pedagogicznym. Stąd nietrudno bez dalszych rozważań dojść już na początku do najprostszego z możliwych wniosków – potrzeba poważnych i szeroko zakrojonych badań dotyczących wszystkich wymiarów funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej.

Kuratorska służba sądowa w liczbach

Kuratorska Służba Sądowa jest bez wątpienia tą służbą, na której spoczywa główny ciężar sankcji i środków realizowanych w środowisku nieizolacyjnym. Świadczą o tym między innymi dane na temat liczebności kuratorów i ilości wykonywanych przez nich zadań: **3118** kuratorów dla dorosłych wykonywało według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. **306 608** dozorów, **263 953** kontroli zachowania skazanego i sprawcy przestępstwa w okresie próby oraz nadzorowało wykonanie **100 802** kar ograniczenia

¹ B. Urban, *Ocena rezultatów resocjalizacji*, w: B. Urban, J.M. Stanik, *Resocjalizacja* t. 1, s. 315.

wolności, a nadto wykonało **230 128** wywiadów środowiskowych i udzieliło **22 800** uprawnionym pomocy postpenitencjarnej na kwotę **4,5 miliona zł**. W tym samym okresie **1861** kuratorów rodzinnych wykonywało swoje zadania w **207 720** sprawach, w tym **147 954** nadzory, oraz przeprowadziło **337 840** wywiadów środowiskowych. Obie specjalności kuratorskie zakończyły w tym czasie wykonywanie czynności w **418 503** sprawach.

Kuratorzy uczestniczący w pracach zespołu 28 w swoim votum separatim w stosunku do raportu zespołu wskazali, że skoro dotychczas ani na gruncie teorii, ani praktyki nie sformułowano definicji efektywności działań probacyjnych i skuteczności kuratora, to należałoby podjąć próbę ich określenia poprzez analogię do efektywności działań innych służb w obrębie wymiaru sprawiedliwości. I tak, efektywność prokuratora mierzy się liczbą przestępców postawionych przed sądem w stan oskarżenia i skazanych. Efektywność sędziego – liczbą zakończonych postępowań sądowych, a efektywność komornika – liczbą zrealizowanych tytułów wykonawczych. Przyjmując takie założenie o efektywności działań probacyjnych i szerzej – kuratorskich, można by przyjąć na podstawie liczby prowadzonych przez kuratorów spraw, a w szczególności liczby osób, co do których postępowanie wykonawcze zostało zakończone wskutek zrealizowania warunków próby, jak też osób, które nie wykorzystały okresu próby i wobec których zarządzono wykonanie kary lub odwołano warunkowe zwolnienie.² Przy takim założeniu ocena efektywności służby kuratorskiej wypadłaby zdecydowanie pozytywnie.

Także stosunek kosztów do liczby wykonywanych zadań jawi się dość pozytywnie. Wydatki z budżetu resortu na funkcjonowanie Służby Kuratorskiej wyniosły w roku 2007 około **460 mln zł (129,2 mln)**, w tym **299 mln zł** na wynagrodzenia kuratorów zawodowych, **150 mln zł** na ryczałty dla kuratorów społecznych i **10 mln zł** na ryczałty za przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w niektórych kategoriach spraw. Wydatki te podzielone przez liczbę spraw, w których kuratorzy wykonywali swoje zadania, dają w stosunku rocznym kwotę **336 zł (93)**, a to oznacza, że miesięczny koszt prowadzenia jednej sprawy przez kuratorów wynosi ok. **28 zł (= ok. 8 euro)**. Niewątpliwie nie są to wszystkie koszty związane z funkcjonowaniem kurateli sądowej, należałoby jeszcze uwzględnić różne wydatki

² T. Jedynak, A. Rzepniewski, H. Pawlaczyk, *Raport dotyczący oceny efektywności kuratorskiej służby sądowej oraz oceny kosztów jej funkcjonowania i szacunkowych kosztów zwiększenia jej efektywności*. Maszynopis, luty 2006.

związane z funkcjonowaniem biurowości kuratorów, obsługą biurową czy szkoleniem kadr. Te wydatki nie są jednak możliwe do „wydestylowania” z ogólnych wydatków ponoszonych przez budżet państwa na funkcjonowanie sądów. Nawet wówczas, gdyby koszty te ukształtowały się na poziomie wynagrodzeń i ryczałtów (co jest mało prawdopodobne), to i tak dwukrotność kwoty 28 zł należałoby uznać za bardzo pomyślny wskaźnik rentowności funkcjonowania służby kuratorskiej. Jednak nie o efekt ilościowy tu chodzi, ale przede wszystkim o trudniejsze do uchwycenia i pomiaru efekty jakościowe wychowawczo-resocjalizacyjnych, diagnostycznych, profilaktycznych i kontrolnych działań kuratorów.

Skuteczność kurateli sądowej – poszukiwanie wyznaczników

W literaturze przedmiotu wskazuje się różne parametry jako wskaźniki efektywności resocjalizacji. Kryterium jurydyczne pojmowane jako brak powrotności do przestępstwa, względnie brak recydywy penitencjarnej, jest zdaniem teoretyków (ale także praktyków) resocjalizacji niewystarczające. Podkreśla się natomiast, że tym efektem, o który przede wszystkim chodzi w resocjalizacji, jest ustanie niepożądanych symptomów, trwała zmiana postaw i zachowań, nienaruszanie powszechnie obowiązujących norm prawnych i społecznych, samopoczucie i zadowolenie z życia deklarowane przez podopiecznego, wyrównanie opóźnień w prospołecznych nastawieniach podopiecznego, wchodzenie w konstruktywne role społeczne.³ Podkreśla się przy tym, że wszystkie te wskaźniki są wypadkową oddziaływań wychowawcy (w tym wypadku kuratora), właściwościami osobowymi podopiecznego oraz czynnikami jego środowiska życiowego. Może się zdarzyć, że pomimo niewielkich oddziaływań kuratora, dzięki własnemu potencjałowi i/lub pozytywnym wpływom środowiska życiowego albo sprzyjającym warunkom socjoekonomicznym, podopieczny wykazuje poprawę. Częściej jednak jest tak, że nawet najbardziej profesjonalne i metodycznie prawidłowe działania kuratora nie są w stanie zrównoważyć

³ Por. A. Bałandynowicz, *Probacja. System sprawiedliwego karania*, C.F. Mueller / Kodeks, Warszawa 2002, s. 275, B. Urban, dz.cyt., s. 316, R. Opora, *Rola sędziów i kuratorów w resocjalizacji nieletnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 99.

negatywnych wpływów tak zwanych pasywów podopiecznego, tkwiących w jego osobowości oraz w jego bliższym i dalszym otoczeniu.

Zarówno powrotność do przestępstwa, jak i jej brak są więc niewątpliwie wynikiem splotu wielu różnych czynników oddziałujących na podopiecznego. I tak jak nie jest właściwe, ani tym bardziej metodologicznie usprawiedliwione, aby jednemu z tych czynników (w tym wypadku kuratorowi) przypisywać cały splendor płynący z powodzenia resocjalizacji podopiecznego, tak też nie jest uzasadnione obarczanie go winą za jej niepowodzenie. Z tych samych względów za błędne należy także uznać próby kreowania *ad hoc* kryteriów mających świadczyć o aktywności lub efektywności kurateli sądowej, np. liczba składanych wniosków o zarządzenie kary albo o modyfikację obowiązków probacyjnych.⁴ To, co powiedziano powyżej, wskazuje nie tylko na brak operacyjnej definicji pojęcia „efektywność” w odniesieniu do pracy kuratorów, ale także na niepewność i brak zgody co do mierników tej efektywności.

W nowoczesnych teoriach zarządzania zasobami ludzkimi bada się związek pomiędzy kompetencjami pracownika a warunkami, w których wykonuje on swoje zadania. R. Boyatzis w swojej książce *The Competent Manager* wskazuje na ścisłą zależność kompetencji pracownika, specyfiki pracy i związanych z nią wymagań oraz środowiska organizacyjnego. Jego zdaniem efektywność działań i zachowań jest wypadkową tych elementów. Efektywne wykonywanie pracy to – jego zdaniem – osiąganie wymaganych rezultatów (wyników) poprzez określone działania z uwzględnieniem otoczenia organizacyjnego.⁵ Ostatni z wymienionych elementów zyskuje jeszcze większe znaczenie w teorii J.S. Kane’a, który dowodzi, że poziom realizacji zadań zawodowych jest uwarunkowany równocześnie czynnikami indywidualnymi i sytuacyjnymi. Do tych ostatnich zaliczył między innymi *czas przeznaczony na wykonanie zadania, dostępność zasobów zarówno w postaci wyposażenia, narzędzi, informacji, ale również pomocy ze strony innych, procedury oraz nieprzewidziane zdarzenia losowe*. Jego badania potwierdziły bardzo istotny wpływ czynników sytuacyjnych na poziom efektywności, i to niezależnie od czynnika indywidualnego. Tak więc warunki pracy obejmujące wszystkie czynniki niezależne od pracownika,

⁴ Por. A. Kryże, *Główne założenia reformy sądownictwa*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2005, s. 51.

⁵ R. Boyatzis, *The Competent Manager*, 1982, za: P. Jurek, *Ewaluacja wybranych narzędzi i metod oceny oraz diagnozy kompetencji zawodowych*, Gdańsk 2008 (niepublikowana rozprawa doktorska), s. 13–14.

obok kompetencji zawodowych i poziomu wykonania zadania, wywierają bardzo poważny wpływ na osiągnięcie oczekiwanych efektów pracy.⁶

Na gruncie polskiej teorii resocjalizacji także zwraca się uwagę na ścisły związek właściwości podmiotowych personelu wychowawczego, czynników środowiskowych i porządku prawnego. M. Konopczyński wskazuje na cztery grupy czynników warunkujących skuteczną resocjalizację: warunki personalne, sprzyjający klimat społeczny, przesłanki prawnoadministracyjne, rozwiązania infrastrukturalne i architektoniczne.⁷ Do grupy pierwszej zaliczył: kompetencje profesjonalne, doświadczenie zawodowe i predyspozycje osobowe personelu zajmującego się resocjalizacją. Sprzyjający klimat społeczny to według autora *sprzyjający innowacyjnej i niekonwencjonalnej działalności pedagogicznej układ stosunków interpersonalnych i wzajemnych relacji osobowych personelu wychowawczego i administracyjnego oraz innych osób z najbliższego otoczenia*.⁸ Nieco mniejsze, ale także istotne znaczenie dla pomyślnego przebiegu procesu resocjalizacji, posiadają odpowiednie normy prawnoadministracyjne umożliwiające prowadzenie działalności wychowawczej, a także infrastruktura, w której proces ten jest realizowany. Także Robert Opora w swoich badaniach wykazał istotny wpływ zmiennych podmiotowych i środowiskowych na jakość efektów resocjalizacyjnych pracy kuratora z nieletnimi. Na skuteczność oddziaływań kuratora wpływają nie tylko jego kompetencje podmiotowe (poziom wiedzy, kwalifikacje, doświadczenie, struktura osobowości i postawy wychowawcze), ale także warunki, w jakich pracuje, percepcja społeczna instytucji kurateli sądowej oraz organizacja kurateli.⁹ Wśród czynników wpływających na organizację kurateli sądowej cytowany autor wymienił między innymi: sprzyjające podstawy prawne, jakość relacji sędziego z kuratorem oraz *stopień biurokracji, co w sytuacji przewagi procedur biurokratycznych prowadzi do przeznaczania małej ilości czasu na bezpośrednią pracę z podopiecznym oraz niedocenywanie samodzielności i innowacyjności kuratora*.¹⁰

Dotychczasowe rozważania wskazują, że wynik resocjalizacyjnych oddziaływań kuratora na podopiecznego zależy zarówno od czynników podmiotowych, czyli leżących po stronie kuratora, jak i sytuacyjnych, mniej lub bardziej od niego niezależnych. Niestety, jak już powiedziano, nie sfor-

⁶ J.S. Kane, *Total Performance Effectiveness*, 1996, za: P. Jurek, dz.cyt., s. 29–30.

⁷ M. Konopczyński, *Metody twórczej resocjalizacji*, Pedagogium / Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 170.

⁸ Tamże.

⁹ R. Opora, dz.cyt., s. 193.

¹⁰ Tamże, s. 193n.

mułowano dotąd definicji efektywności kuratora, uwzględniające oba te aspekty, ani tym bardziej nie wdrożono długofalowych badań dotyczących tej tak ważnej instytucji. Konsekwencją takiego stanu jest całkowite pomijanie czynników sytuacyjnych wpływających na przebieg resocjalizacji i składanie ciężaru odpowiedzialności za jej porażkę lub niezadowalające efekty na barki kuratorów realizujących ten proces. Bez ustalenia w odpowiednich aktach prawnych zamkniętego katalogu zadań kuratorskich i opracowania szczegółowych procedur ich realizacji, bez racjonalnego oszacowania czasu niezbędnego na pracę z podopiecznym, bez zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych funkcjonowania kurateli sądowej (w tym nowoczesnych narzędzi diagnostycznych, sprawnie działających sekretariatów i nowoczesnego sprzętu technicznego), a także bez uwzględnienia zasobów środowiska lokalnego oceny efektywności działań kuratora sądowego są oderwane od rzeczywistości.

Efektywność a standardy dotyczące stosowania sankcji i środków alternatywnych

Efektywność działalności kuratorów sądowych jest ściśle związana ze stanem realizacji standardów dotyczących stosowania sankcji i środków alternatywnych. W Preambule do zalecania nr R (92) 16 wskazano, że celem tych reguł jest: *dostarczenie zbioru norm, które umożliwiłyby organom ustawodawczym poszczególnych państw oraz ich wykonawcom (organom władzy orzekającej i organom władzy wykonawczej) zapewnienie sprawiedliwego i efektywnego stosowania sankcji i środków alternatywnych. Zasady te powinny zapewniać konieczną i pożądaną równowagę pomiędzy ochroną społeczeństwa – z jednej strony – a potrzebą stworzenia warunków, które umożliwiłyby resocjalizację przestępców* – z drugiej strony. Wynika z tego, że Komitet Ministrów Rady Europy uznaje stosowanie standardów określonych w zasadach za *conditio sine qua non* efektywności stosowanych sankcji i środków alternatywnych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Rada Europy nie narzuca ściśle określonego systemu organizacji oddziaływań na osoby podlegające sankcjom i środkom alternatywnym, ale zaleca ustawodawcom poszczególnych krajów, aby stanowiąc prawo – kierowali się wytycznymi zawartymi w dokumencie pt. „Europejskie reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych” (Preambuła). Stosowanie tych reguł musi uwzględniać organizację wymiaru sprawiedliwości danego kraju członkowskiego oraz jego warunki gospodarcze, społeczne i kulturowe.

W swoich zaleceniach ministrowie Rady Europy także wskazują na te czynniki, które wyżej cytowani uczeni podnosili jako mające wpływ na efektywność resocjalizacji, czyli z jednej strony czynniki indywidualne zawarte po stronie personelu wykonującego sankcje i środki, a drugiej – czynniki charakteryzujące środowisko, w którym prowadzony jest proces resocjalizacji. Poniżej zostaną w pierwszej kolejności podane wskazania odnoszące się do personelu, a następnie określające warunki, w których on działa.

Czynniki indywidualne

Rada Europy kładzie ogromny nacisk na kompetencje personelu jako warunek prawidłowego i skutecznego stosowania sankcji i środków. Zwraca się uwagę zarówno na warunki rekrutacji personelu prowadzącego pracę resocjalizacją (Zalec.RE-37), jak również na warunki przygotowania do wykonywania zadań i szkolenia doskonalące umiejętności (Zalec.RE-39). Poziom realizacji tego zalecenia w polskim systemie stosowania sankcji środków alternatywnych (oraz postępowania z nieletnimi sprawcami przestępstw) wydaje się być zrealizowany przynajmniej w stopniu zadowalającym. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *o kuratorach sądowych* stawia kandydatom do zawodu bardzo wysokie wymagania co do przygotowania zawodowego oraz predyspozycji zawodowych i kwalifikacji osobowościowych i moralnych (art. 5 u. o k.s.), porównywalne z wymaganiami stosowanymi wobec kandydatów do objęcia urzędu sędziego. Obecnie ponad 95% kuratorów posiada wykształcenie wyższe, a ustawa obliuguje także do permanentnego rozwoju i podnoszenia kwalifikacji kadry (art. 10 oraz 75 u. o k.s.). Środowisko kuratorskie traktuje ten nakaz ustawowy z należytą uwagą i powagą, czyniąc starania o stworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji. Krajowe Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury (KCSKSPiP) we współpracy z Krajową Radą Kuratorów (KRK) opracowało program studiów podyplomowych dla zawodowych kuratorów sądowych, realizowany obecnie po raz drugi przez Instytut Pedagogiki Specjalnej i Resocjalizacyjnej Uniwersytetu Warszawskiego. Jednak w kwestii kryteriów i procedur naboru kadry kuratorskiej, a także jej szkolenia przygotowujące do zawodu pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Ich poprawie służyło zalecenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2007 r. (DWOiP II-5300-11/07) nakazujące wprowadzenie jednolitych i przejrzystych zasad naboru na aplikację. Krajowa Rada Kuratorów

– organ samorządu kuratorskiego, zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem powierzenia KCSKSPiP opracowania warunków naboru na aplikację, przygotowania stosownych testów zapewniających obiektywizm selekcji oraz zorganizowana w strukturze organizacyjnej Centrum „szkoły dla kuratorów”, w której organizowane byłoby szkolenie teoretyczne kandydatów do służby kuratorskiej, a także doskonalenie zawodowe kuratorów zawodowych. Tym samym starania KRK wychodzą naprzeciw Zalec.RE-39.

Ustawa o kuratorach wychodzi także naprzeciw wskazaniom Rady w zakresie kompetencji podmiotowych „społeczników” uczestniczących w wykonaniu środków. Przewiduje się między innymi określenie kryteriów i procedur selekcji osób prywatnych do wykonywania zadań (reg. 50), kierowanie ich pracą przez personel zawodowy, który równocześnie będzie odpowiedzialny za ich nadzorowanie oraz szkolenie (reg. 51), a także ubezpieczenie tych osób od wypadku, obrażeń i odpowiedzialności cywilnej, oraz zwrot niezbędnych wydatków poniesionych w związku z ich pracą (Reg. 53). Według ustawy o kuratorach, kurator społeczny winien posiadać takie same kompetencje podmiotowe (obywatelstwo, pełnię praw cywilnych i obywatelskich, nieskazitelność charakteru i bardzo dobry stan zdrowia), a nadto co najmniej średnie wykształcenie oraz zaświadczenie poświadczające niekaralność (art. 84 ust. 1 u. o k.s.). Kurator zawodowy współpracujący z kuratorem społecznym ma obowiązek organizacji (w tym szkolenia) i kontroli pracy kuratorów społecznych (art. 11 pkt 3 u. o k.s.). Kuratorom społecznym przyznano ryczałt z tytułu zwrotu kosztów związanych z pełnieniem funkcji kuratora społecznego (art. 90 i 91 u. o k.s.). Należałoby zatem jeszcze zwrócić uwagę na zawarte w Reg. 53 ubezpieczenia osobiste kuratorów społecznych.

Zalecenia wskazują także na konieczność indywidualizowania oddziaływań resocjalizacyjnych, to znaczy tak, aby kara była proporcjonalna do przestępstwa lub wykroczenia, jak również dostosowania do charakteru i możliwości sprawcy (Zalec.RE-Preambuła c i -32). Ma to na celu rozwijanie u sprawcy poczucia odpowiedzialności wobec społeczeństwa i wobec ofiary (Zalec.RE-30). Niewątpliwie zalecenia te akcentują wychowawczy wymiar stosowanych sankcji i środków alternatywnych. Znajduje one odbicie zarówno w przepisach określających środki alternatywne, czyli k.k.w., jak i odnoszących się do służb środki te wykonujących (art. 1 u.k.s. i 147 § 2 u.s.p.).

„Sprzyjające podstawy prawne”

Standardy europejskie i światowe kładą szczególny nacisk na konieczność sformułowania jasnych zasad postępowania dla pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych oraz dla wszystkich członków społeczności, którzy w tym procesie uczestniczą. Zasady te powinny gwarantować zgodność wykonania sankcji i środków z nałożonymi warunkami i zobowiązaniami, dzięki czemu sankcje i środki stają się wiarygodne” Zalec.RE-Preambuła c, 24, 73, 77 (por. W.Rij.-9, 64, Reg.Bij.-23.1). Zalecenia te wyraźnie korespondują z wnioskami M. Konopczyńskiego i R. Opory na temat znaczenia regulacji prawnych dla skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych kuratorów sądowych. Jakość regulacji prawnych oraz jasność procedur określonych dla kuratorów sądowych wykonujących sankcje i środki w Polsce budzi szereg wątpliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił zastrzeżenia do 2 spośród 4 aktów wykonujących ustawę o kuratorach. W roku 2003 RPO podniósł względem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. *w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego* (Dz.U.03.116.1100), że *nie spełnia wymagań stawianych aktom prawnym, a jego przepisy nie zostały sformułowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję ustawodawcy* (RPO-448914-VII/14/03; RPO-437520-VII/17/03). Oprócz tej niejasności należy zwrócić także uwagę na fakt, że delegacja ustawowa odzwierciedlona w tytule tego aktu odnosi się do wszystkich zadań wykonywanych przez kuratora zawodowego, gdy tymczasem w § 2 tego rozporządzenia dokonano arbitralnego wyłączenia ze standardów części zadań kuratorskich. Wyłączono mianowicie wywiady środowiskowe, które to zadania wynikają między innymi z k.p.k., k.k.w., k.p.c., i u.p.n.

Zupełnie odrębną kwestią jest fakt permanentnego przekraczania określonych w rozporządzeniu standardów, a także całkowite pomijanie faktu, że zadania te należy wykonać w oznaczonym przez sąd czasie, i to czasie określonym w normie czasu pracy wynikającej z art. 129 Kodeksu pracy. Z kwestią tą wiąże się jeszcze inna, ważna z punktu widzenia sprawności służby i standardów europejskich. Chodzi o to, że na podstawie tak wadliwie skonstruowanego aktu prawnego podejmowane są decyzje kadrowe dotyczące rozmieszczenia szczupłej liczebnie kadry kuratorów zawodowych. Taka sytuacja nie da się pogodzić z zaleceniem wyrażonym w Zalec.RE-38: *Liczebność personelu zawodowego odpowiedzialnego za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie wystarczająco duża, aby mógł on*

efektywnie wykonywać spoczywające na nim zadania. (...) Opracowane zostaną normy i zasady polityki, gwarantujące odpowiednią liczebność i jakość kadr, w zależności od wymiaru pracy oraz potrzebnych umiejętności i doświadczenia.

RPO zakwestionował także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów zawodowych* (Dz.U.03.112.1064). W piśmie z dnia 13 marca 2008 r. (RPO-517732-VII/714/05/JZ) kierowanym do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podnosi, że *skoro, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, analizowane rozporządzenie powinno służyć wyłącznie wykonaniu ustawy o kuratorach sądowych, a dokonana ocena treści niektórych jego przepisów (§§ 11–14) skłania do stwierdzenia, iż służą one celowi wykonania Kodeksu karnego wykonawczego, należy uznać to rozporządzenie za niekonstytucyjne*. Rzecznik wskazał również, że uregulowane w tym rozporządzeniu zadania kuratora rodzinnego także nie wynikają z ustawy o kuratorach, i służą wykonaniu zadań wynikających z k.p.c. i k.r.o. Należy zwrócić uwagę, że zadania kuratorów rodzinnych takie jak nadzór w sprawach rodzinnych i w sprawach nieletnich, wywiad w sprawach opiekuńczych, rodzinnych i małżeńskich, kontakty rodziców z małoletnimi dziećmi i inne nie zostały dotąd unormowane w odpowiednich aktach regulujących procedury sądów rodzinnych i nieletnich. Krajowa Rada Kuratorów wystąpiła w roku 2007 do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań w celu uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach opiekuńczych i małoletnich w odrębnej części k.p.c., w której miałyby się znaleźć także przepisy określające status i zakres obowiązków kuratorów rodzinnych w tych postępowaniach. Przedstawiciele KRK brali także aktywny udział w pracach zespołu prof. Andrzeja Gaberle nad częścią wykonawczą Prawa Nieletnich, w zakresie odnoszącym się do postępowania wykonawczego w sprawach nieletnich. Niewątpliwie jednak aktualny stan regulacji prawnych, dotyczących procedur postępowania kuratorów rodzinnych, wymaga pilnego podjęcia zdecydowanych działań w celu kompleksowego i szczegółowego uregulowania w aktach prawnych rangi ustawowej.

Budowanie pozytywnego klimatu społecznego

Na szczególną uwagę zasługuje Zalec.RE-44, które zaleca *przewodzenie odpowiedniej akcji informacyjnej mającej na celu upowszechnienie wiedzy o charakterze i treści sankcji i środków, jak również o różnych metodach ich wykonywania*. Reguła ta ma *doprowadzić do właściwego zrozumienia sankcji i środków*

*alternatywnych przez opinię publiczną, (...) aby zapewnić uznanie ich za adekwatną i wiarygodną reakcję na zachowania kryminalne. Akcja ta ma służyć budowaniu, używając słów M. Konopczyńskiego, sprzyjającego klimatu społecznego lub, jak to wyraził R. Opora – pozytywnej społecznej percepcji instytucji kurateli sądowej. W tej dziedzinie pozostaje jeszcze bardzo wiele do zrobienia. Ale jaka może być świadomość społeczeństwa na temat potrzeby i wartości sankcji i środków alternatywnych, skoro jeszcze kilka lat temu publicznie głoszono tezę, że *probacja to jest mgła...*, a *kuratela to fikcja...**

Badania naukowe

Nie tylko standardy europejskie (Europejskie reguły dotyczące sankcji i środków alternatywnych – Zalecenie nr R (92) 16) – Zalec.RE), ale także standardy światowe (wskazania Narodów Zjednoczonych dotyczące zapobiegania przestępczości nieletnich – Wskazania Rijadzkie – W.Rij., oraz Wzorcowe reguły minimum Narodów Zjednoczonych dotyczące wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich – Reguły Bijinskie – Reg.Bij.) zalecają popieranie badań nad sankcjami i środkami, a także poddawanie sankcji i środków regularnej ocenie (Zalec.RE-89, por. W.Rij.-48-49, 64, Reg.Bij.-30.1-30.3). Ocena ta ma na celu ustalenie, czy *ich stosowanie jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawców, organów władzy sądowej, orzekającej i wykonawczej oraz społeczeństwa, czy przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności, zaspokaja potrzeby sprawców, przyczynia się do zmniejszenia kosztów oraz przestępczości w społeczeństwie* (Zalec.RE-90). Potrzebę systematycznych i niezależnych badań efektów stosowanych sankcji i środków alternatywnych wobec pozbawienia wolności uznać zatem należy za jeden z powszechnych standardów dla postępowania z podopiecznymi kuratorów sądowych. Chodzi tu zarówno o badania poszukujące nowych metod pracy z podopiecznymi, adekwatnych do ich coraz bardziej złożonych problemów, ale także o badania oceniające wyniki ich stosowania, wyniki w odniesieniu do parametrów wymienionych w Reg. 90. Jest to niewątpliwie poważne wyzwanie zarówno dla władz państwowych, jak i dla ośrodków naukowo-badawczych. Badań tych prowadzi się ciągle jeszcze zbyt mało w stosunku do potrzeb, a mogą one stanowić poważny impuls dla rozkwitu nauk pedagogicznych i instytucji badawczych w Polsce. Otwiera się tu bowiem perspektywa szerokiej współpracy z europejskimi i pozaeuropejskimi ośrodkami naukowymi.

Posumowanie

Z punktu widzenia efektywności Kuratorskiej Służby Sądowej w Polsce, niektóre normy, w szczególności odnoszące się do kwalifikacji podmiotowych personelu, zostały już dość dobrze uregulowane i są realizowane na stosunkowo dobrym poziomie. W okresie od poprzedniej konferencji znacząco wzrosła, bo o blisko 1400 etatów, kadra zawodowa kuratorów, znacznie poprawiła się sytuacja w zakresie informatyzacji służby (na koniec 2007 roku 3681 jednostek roboczych); w wielu okręgach wszyscy kuratorzy posiadają służbowy komputer, a nawet program biurowy.

Nadal jednak większa część drogi do efektywnej kurateli sądowej jest jeszcze przed nami. Z punktu widzenia poprawy sprawności i efektywności działania kuratorów sądowych konieczne jest:

- 1) ustalenie jasnych i transparentnych reguł selekcji kandydatów do służby kuratorskiej, a także warunków jednolitego i wysokiego poziomu szkolenia przygotowującego do zawodu (aplikacji), a także doskonalenia kadr. W tym celu potrzebne jest powołanie „szkoły kuratorów sądowych” w ramach Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury,
- 2) sformułowanie przepisów prawa umożliwiających precyzyjne określenie zadań dla kuratorów i odróżnienie ich od zadań innych służb w wymiarze sprawiedliwości i poza nim; odnosi się to przede wszystkim do przepisów określających zadania kuratorów rodzinnych, których sytuacja w tym zakresie jest bardzo zła,
- 3) opracowanie jasnych procedur postępowania kuratorów przy stosowaniu sankcji i środków. Liczebność kadry zawodowej powinna być dostosowana do rodzaju i ilości tych zadań. Kryteria określające tę liczebność powinny być znane, jasne i poddawane okresowym ocenom, należy w tym celu określić standard w zakresie liczby zadań przypadających na kuratora, aby jego oddziaływania mogły być skuteczne i spełniały standardy europejskie,
- 4) zagwarantowanie powołania na szczeblu Ministerstwa Sprawiedliwości odpowiedniej komórki organizacyjnej zajmującej się wypracowaniem odpowiednich metod działania, analizą stanu funkcjonowania kurateli, promocją idei sankcji i środków wykonywanych w społeczeństwie i budowaniem wokół resocjalizacji pozytywnego klimatu społecznego,
- 5) zagwarantowanie odpowiednich warunków pracy kuratorom zawodowym (narzędzia diagnostyczne, sekretariaty, sprzęt elektroniczny etc.), aby ich czas pracy był poświęcony wyłącznie na pracę merytoryczną,

- czyli zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym związane z wykonaniem orzeczeń sądu oraz wpływające z przepisów szczególnych,
- 7) wdrożenie licznych i wielokierunkowych programów badawczych poszukujących nowych metod resocjalizacji i readaptacji oraz monitorujących stan ich wdrażania, efekty, kondycję profesjonalną kadry kuratorskiej (zawodowej i społecznej),
 - 8) stworzenie odpowiedniej polityki informacyjnej, tworzenie dobrego klimatu społecznego wokół idei probacji i służby kuratorskiej.

Potrzeby te wymagają zdecydowanych działań we wszystkich wymienionych sferach, poczynając od nauki, poprzez legislację i politykę informacyjną, aż do działalności praktycznej. Konieczne jest więc jak najszybsze stworzenie odpowiedniej platformy do dyskusji nad zasygnalizowanymi tu problemami i wypracowania stosownych rozwiązań, w zgodzie z zaleceniami Rady Europy, odpowiednio do zasad funkcjonowania naszego systemu prawnego oraz z uwzględnieniem polskich realiów ekonomicznych, społecznych i kulturowych.

Na poprzedniej konferencji w Popowie w roku 2003 prof. Piotr Stępiak, odnosząc się do rekomendacji przyjętych na pierwszej konferencji na temat probacji (2000), postawił następujący problem: *Co się takiego dzieje, że tak trudno przenieść do praktyki pewne zgłaszane wcześniej pomysły teoretyczne i również rozwiązania proponowane przez praktyków. (...) Myślę, że chyba ciągle brakuje właściwie dwóch rzeczy. Po pierwsze, kompleksowego programu przeciwdziałania przestępczości, w której i kuratela, i więziennictwo, i środki karne miałyby swoje miejsce, i to nie na zasadzie środków alternatywnych, ponieważ jedne stanowią dopełnienie drugich. (...) I druga kwestia, mianowicie mnie się wydaje, że chyba brakuje społecznego i politycznego wsparcia dla dalszego rozwoju probacji i rozwiązania przy okazji problemów więziennictwa.*¹¹

Myślę, że te słowa można by z powodzeniem powtórzyć na tej konferencji, pomimo upływu kolejnych 5 lat. W każdym razie mogą one stanowić myśl przewodnią tej konferencji, szczególnie jutrzejszych jej obrad i dyskusji na temat kierunków rozwoju kuratorskiej służby sądowej oraz też i zaleceń pokonferencyjnych. Warto je przyjąć z całą powagą, bo może się okazać, że w przyszłości nie będzie już takiego forum, a nawet jeśli się tak zdarzy i się zbierze, to nikt nie będzie w stanie uwierzyć w szczerść składanych na niej deklaracji.

¹¹ P. Stępiak, Głos w dyskusji na temat: *Środki probacyjne alternatywą dla kary pozbawienia wolności*, w: Senat RP, op.cit., s. 133n.

7 lutego 1919 r. – 7 lutego 2009 r.
90 lat kurateli sądowej w Polsce

Tadeusz Jedynak

**Efektywność Kuratorskiej Służby Sądowej
w Polsce
a standardy dotyczące sankcji i środków
alternatywnych**

Efektywność a standardy

Reguły mają na celu dostarczenie zbioru norm, które umożliwiłyby organom ustawodawczym poszczególnych państw oraz ich wykonawcom (...), zapewnienie sprawiedliwego i efektywnego stosowania sankcji i środków alternatywnych. (...) muszą zapewniać konieczną i pożądaną równowagę pomiędzy ochroną społeczeństwa oraz potrzebą stworzenia warunków, które umożliwiłyby resocjalizację przestępców.

(Preambuła R (92) 16)

Uzasadnienie...

- **Ustawa o kuratorach:**

Art. 2. 2. Kuratorzy sądowi wykonujący orzeczenia w sprawach karnych są kuratorami dla dorosłych, a wykonujący orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich są kuratorami rodzinnymi.

- **Ustrój sądów powszechnych :**

Art. 147. § 2. W sądach działają kuratorzy sądowi (kuratorzy rodzinni i kuratorzy dla dorosłych), którzy stanowią służbę kuratorską...

- **Wskazania Rijadskie:**

1. Zapobieganie przestępczości nieletnich stanowi istotną część zapobiegania przestępczości w całym społeczeństwie...

Sankcje i środki wykonywane przez Kuratorską Służbę Sądową

Kuratorzy dla dorosłych

3118 kuratorów zawodowych

18.446 kuratorów społecznych

Wykonywało:

- **672.496** spraw, w tym:
 - **306.608** dozorów,
 - **100.802** kar ograniczenia wolności
 - **265.086** pozostałe sprawy
- **230.128** wywiadów środowiskowych
- **22.800** uprawnionym - pomoc postpenit. na kwotę **4,5 miliona** zł

Zakończyło wykonywanie:

- **342.236** spraw, w tym:
 - **139.699** dozorów,
 - **115.230** kar ograniczenia wolności
 - **87.307** pozostałe sprawy

Kuratorzy rodzinni

1861 kuratorów zawodowych

11.779 kuratorów społecznych

Wykonywało:

- **207.720** spraw, w tym:
 - **147.954** nadzory
 - **59.766** pozostałe sprawy
- **337.840** wywiadów środowiskowych

Zakończyło wykonywanie:

- **76.267** spraw, w tym:
 - **51.285** nadzory
 - **24.982** pozostałe sprawy

Efektywność ?

4.979 kuratorów zawodowych

30.225 kuratorów społecznych

- **880.216** spraw w toku
- **418.503** sprawy zakończone
- **567.968** wywiadów środowiskowych
- **1.866.687** spraw, w których kuratorzy wykonywali czynności
- Ok. **460 mln zł** - wydatki poniesione na kuratorów, w tym:
 - **299 mln** – wynagrodzenia kuratorów zawodowych
 - **150 mln** – ryczałty kuratorów społecznych
 - **10 mln** – ryczałty za wywiady

Śr. koszt 1 sprawy/miesięcznie = ok. 28 zł = ok. 8 €

Efekt(ywność) resocjalizacji?

- nie-powrotność do przestępstwa
- ustanie niepożądanych symptomów,
- trwała zmiana postaw i zachowań,
- nienaruszanie powszechnie obowiązujących norm prawnych i społecznych,
- samopoczucie i zadowolenie z życia deklarowane przez podopiecznego,
- wyrównanie opóźnień w prospołecznych nastawieniach podopiecznego,
- wchodzenie w konstruktywne role społeczne

Dobór zmiennych i wskaźników efektywności w dużym stopniu jest wyznaczony przez preferowane w danym czasie strategie i ogólniejsze teorie dotyczące etiologii przestępczości oraz odpowiednie poglądy co do zasad i metod resocjalizacji – B. Urban, Ocena rezultatów resocjalizacji

Wskaźniki efektywności nadzoru / dozoru

Marek Heine

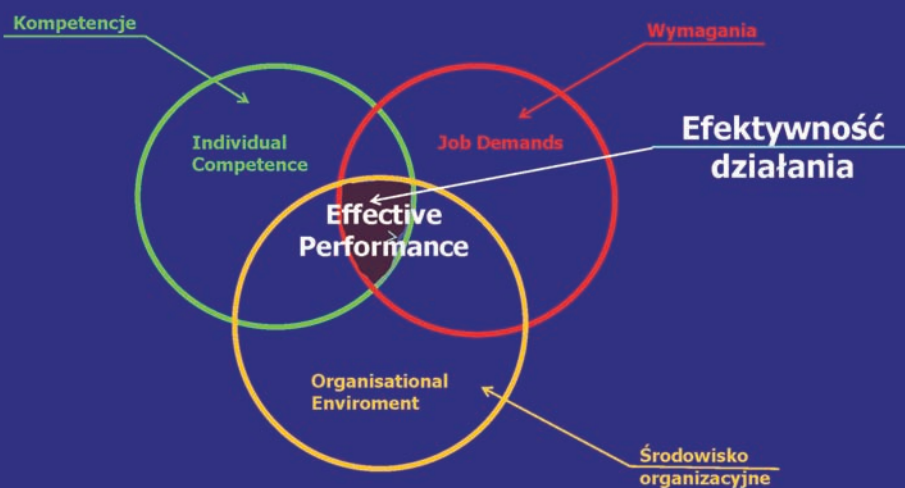
- Brak recydywy w okresie katamnezy
- Podjęcie pracy i odpowiednie wywiązanie się z wynikających z niej obowiązków
- Kontynuowanie nauki bez konfliktu ze szkołą
- Odpowiednie pełnienie ról w rodzinie

Znaczenie stylu sprawowania nadzoru:
Sposób pełnienia nadzoru - model **terapeutyczno – opiekuńczy** – posiada najwyższe walory wychowawcze - jest stosunkowo najbardziej zbliżony do modelu caseworku

Maria Kokorzecka-Piber Andrzej Rzepniewski

- Niepowrotność do przestępstwa,
- Nienaruszenie porządku prawnego w sposób rażący,
- Wykonywanie obowiązków okresu próby, stosunek do kuratora i jego poleceń
- Dobrowolne poddanie się leczeniu odwykowemu, terapii, zmiana środowiska, dalsza nauka, rozwój zainteresowań, autokrytycyzm, odpowiedzialność, aspiracje życiowe;
- Funkcjonowanie w rodzinie
- Stabilizacja życiowa: stałe i legalne źródło dochodu, kontynuowanie nauki, założenie lub rekonstrukcja rodziny,

Efektywność w teorii zarządzania – R. Boyatzis



Źródło: www.marcbowles.com

Efektywność w teorii zarządzania – J.S. Kane



Warunki skutecznej resocjalizacji – Marek Konopczyński



Warunki skutecznej resocjalizacji – Robert Opora



Reguły a kompetencje personelu

Reg. 37 – Rekrutacja i dobór kadr powinny uwzględniać specjalne zasady postępowania w odniesieniu do niektórych grup ludności, a także zróżnicowania grupy sprawców, nad którymi ma być sprawowany nadzór

Reg. 38 – Liczebność personelu zawodowego (...) będzie wystarczająco duża, aby mógł on efektywnie wykonywać zadania... Opracowane zostaną normy i zasady polityki gwarantujące odpowiednią liczebność i jakość kadr...

Reg. 39 – Pracownicy (...) otrzymają przeszkolenie i wiadomości, dzięki którym będą mogli formułować trafne sądy na tematy związane z ich pracą... Kwalifikacje zawodowe pracowników będą doskonalone i rozwijane poprzez dalsze szkolenia i okresowe oceny wyników

Reguły a metody pracy

Reg. 55 – sankcje i środki będą wykonywane w taki sposób, aby miały możliwie najgłębszy sens dla sprawcy i aby przyczyniały się **do jego osobistego i społecznego rozwoju i resocjalizacji** -> met. nadzoru i kontroli

Reg. 70 – wykonywanie sankcji i środków będzie się opierało na realizacji **indywidualizowanych programów i budowaniu właściwych stosunków roboczych** pomiędzy sprawcą, osobą nadzorującą i organizacjami lub osobami uczestniczącymi w wykonywaniu sankcji i środków

Reg. 75 – organa władzy wykonawczej będą się posługiwały sprawdzonymi i profesjonalnymi metodami, które będą aktualizowane w miarę pojawiania się nowych wyników badań z dziedziny opieki społecznej i dziedzin pokrewnych

Reguły a zasady funkcjonowania służby

Preambuła c. - Reguły mają służyć sformułowaniu jasnych zasad postępowania dla pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych oraz dla wszystkich członków społeczeństwa, którzy w tym uczestniczą

Reg. 24 – Instrukcje organów władzy wykonawczej, (...) będą praktyczne i dokładne; nie będą wykraczać poza to, co jest niezbędne dla efektywnego wykonywania sankcji lub środka

Reg. 77 – Organa władzy wykonawczej będą odpowiedzialne za określenie procedur postępowania w stos. do sprawców dla personelu odpowiedzialnego za stosowania sankcji i środków

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**
z dnia 9 czerwca 2003 r.
**w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora
zawodowego**

- § 1.** 1. Ustala się standardy obciążenia pracą kuratorów zawodowych dla dorosłych i kuratorów zawodowych rodzinnych.
2. Standardy, o których mowa w ust. 1, określa załącznik do rozporządzenia.
- § 2. Standardy obciążenia pracą kuratorów zawodowych nie obejmują przeprowadzania wywiadów środowiskowych oraz obecności przy kontaktach rodziców z dziećmi ustalonych przez sąd opiekuńczy.**
- § 3.** Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. **Dz.U.03.116.1100**

Standardy obciążenia – wymiar zadań

Rodzaje spraw	Kuratorzy dorosłych Liczba spraw	Kuratorzy rodzinni Liczba spraw
Dozory / nadzory własne	od 20 do 35	od 15 do 25
Dozory / nadzory powierzone	od 30 do 60	od 20 do 40
Inne sprawy	do 50	do 50
Łącznie	do 120, w tym 50 własnych	do 100, w tym 50 własnych

RPO w sprawie standardów obciążenia pracą...

Rozporządzenie w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego nie spełnia wymagań stawianych aktom prawnym:

- przepisy nie zostały zredagowane tak, aby w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencję prawodawcy;
- użyto w nim pojęć „standardy obciążenia” i „sprawy własne”, których znaczenie nie zostało zdefiniowane ani w samym rozporządzeniu ani też w innym akcie prawnym, w tym w u. o k.s.
- Analizowane rozporządzenie nie służy potrzebie równomiernego wykorzystania potencjału szczupłej liczebnie kadry kuratorów zawodowych

*Rzecznik Praw Obywatelskich, Prof. Andrzej Zoll
(RPO-437520-VII/17/03, RPO-448914-VII/14/03)*

Ocena rozporządzenia o standardach

1. Nie wypełnia delegacji z art. 13. 3 u. o k.s. – a priori pomija znaczną ilość obowiązkowych zadań kuratora wynikających z ustaw (wywiady – kpc, upn, kpk, kkw, mediacja – kpc, kontakty – kro), przez co obraz obciążenia jest zafałszowany.
2. Nie definiuje materii, której dotyczy, pojęcia „inne sprawy” otwierają drogę do swobodnej interpretacji zadań oraz rozszerzania ad hoc ich katalogu, „czynności zlecone przez...”
3. Nie określa ilości czasu niezbędnego do wykonania zadania, przez co narusza art. 140 w zw. z art. 129 k.p.

Ocena rozporządzenia o standardach

„... jedyna grupa zawodowa w wymiarze sprawiedliwości, która posiada określone standardy obciążenia pracą...”

Rodzaje spraw	Kuratorzy dorosłych Liczba spraw	Kuratorzy rodzinni Liczba spraw
Max obciążenie sprawami	do 120, w tym 50 własnych	do 100, w tym 50 własnych
Średnia ilość spraw na 1 referat KZ	215,7	111,6
Średnia ilość wywiadów na 1 KZ	74 (7,4)	181,5 (18,1)

RPO w sprawie rozporządzenia o obowiązkach

- Część zawartych w rozporządzeniu rozwiązań **wykracza poza zakres delegacji z art. 12 uks.** Dotyczy to zarówno zadań dla kuratora rodzinnego, jak i zadań kuratora dla dorosłych.
- Zawarte w §§ 11-14 analizowanego rozporządzenia szczegółowe zadania sądowych kuratorów dla dorosłych są ważne i potrzebne dla sprawnego wykonania kar i środków karnych, jednak podstawą wydania takiej regulacji winna być delegacja sformułowana w kodeksie karnym wykonawczym...
- Skoro więc, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, analizowane rozporządzenie powinno służyć wyłącznie wykonaniu ustawy o kuratorach sądowych, a dokonana ocena treści niektórych jego przepisów (§§ 11-14) skłania do stwierdzenia, iż służą one celowi wykonania K.k.w., **należy uznać to rozporządzenie za niekonstytucyjne**

Rzecznik Praw Obywatelskich, Dr Janusz Kochanowski,
(RPO-517732-VII/714/05/JZ z dn. 13.03.2008)

Reguły a udział społeczeństwa

Reg. 44 – aby zapewnić właściwe zrozumienie sankcji i środków alternatywnych przez opinię publiczną, (...) prowadzona będzie odpowiednia **akcja informacyjna**, mająca na celu upowszechnienie wiedzy o charakterze i treści tych sankcji i środków, jak również o metodach ich wykonywania

Reg. 45 - Użyte zostaną wszystkie stosowne zasoby istniejące w społeczeństwie. Cel ten będzie realizowany także przez maksymalne wykorzystanie udziału organizacji i **osób prywatnych** należących do danej społeczności

Reg. 50 - Organa władzy wykonawczej określą **kryteria i procedury selekcji osób prywatnych** oraz informowania ich o ich obowiązkach, uprawnieniach i odpowiedzialności

Reg. 53 – Na czas pełnienia swoich obowiązków osoby prywatne należące do danej społeczności będą **ubezpieczone od wypadku, obrażeń i oc.** Osoby te **otrzymają zwrot niezbędnych wydatków** poniesionych w związku z ich pracą

U.k.s. a udział społeczeństwa

Art. 84. 1. Do pełnienia funkcji kuratora społecznego może być powołany ten, kto:

- 1) odpowiada warunkom określonym w art. 5 ust. 1 pkt 1-3, (posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, jest zdolny ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków kuratora zawodowego)
- 2) posiada co najmniej wykształcenie średnie i doświadczenie w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, opiekuńczej lub wychowawczej,
- 3) złożył informację z Krajowego Rejestru Karnego, która jego dotyczy.

Art. 90. 1. Prezes sądu rejonowego, na wniosek kierownika zespołu, ustala i przyznaje kuratorowi społecznemu miesięczny ryczałt z tytułu zwrotu kosztów ponoszonych w związku ze sprawowanym przez niego nadzorem lub dozorem...

Art. 11. Zawodowy kurator sądowy obowiązany jest do:

- 4) organizacji i kontroli pracy podległych kuratorów społecznych oraz innych osób, uprawnionych do wykonywania dozorów lub nadzorów,

Reguły a badania naukowe

Reg. 89 – Badania nad sankcjami i środkami alternatywnymi będą popierane. Sankcje i środki będą poddawane regularnej ocenie.

Reg. 90 – Ocena ma odpowiedzieć na pytania czy stosowanie sankcji i środków :

- jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawcy, władzy sądowej i społeczeństwa
- przyczynia się do ograniczenia liczby osadzonych
- Pomaga zaspokoić potrzeby sprawców
- Przyczynia się do zmniejszenia kosztów
- Przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie

Najpilniejsze potrzeby...

- Jasne i jednolite kryteria naboru i szkolenia kandydatów do zawodu oraz doskonalenia zawodowego kadry – „szkoła kuratorów” w K.C.S.K.S.P. i P.
- Ustalenie szczegółowych procedur postępowania personelu – unormowanie zadań w prawie (kkw, kpc, upn)
- Stworzenie warunków organizacyjnych (standardy obciążenia, sekretariaty, narzędzia diagnostyczne, sprzęt) umożliwiającym kuratorom skupienie się na ich właściwych zadaniach
- Badania naukowe: wypracowanie metod i technik pracy, ustalenie definicji efektywności oraz jej mierników, permanentna i bezstronna ocena ich skuteczności,
- Budowanie sprzyjającego klimatu społecznego w stosunku do sankcji środków opartych na społeczeństwie...

P. Stępniaak, *Do uczestników konferencji*

„Co się takiego dzieje, że tak trudno przenieść do praktyki pewne zgłaszane wcześniej pomysły teoretyczne i również rozwiązania proponowane przez praktyków. (...) Myślę, że chyba ciągle brakuje właściwie dwóch rzeczy. Po pierwsze kompleksowego programu przeciwdziałania przestępczości, w której i kuratela, i więziennictwo, i środki karne miałyby swoje miejsce, i to nie na zasadzie środków alternatywnych, ponieważ jedne stanowią dopełnienie drugich. (...) I druga kwestia, mianowicie mnie się wydaje, że chyba brakuje społecznego i politycznego wsparcia dla dalszego rozwoju probacji i rozwiązania przy okazji problemów więziennictwa.”

P. Stępniaak, Głos w dyskusji na temat: *Środki probacyjne alternatywą dla kary pozbawienia wolności*, w: Senat RP, Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania, s. 133n.

**Dziękuję za
wytrwałość i uwagę**

Tadeusz Jedynak

tjedynak1@poczta.onet.pl



Sesja VI

Przyjęcie tez i zaleceń pokonferencyjnych

Przewodniczący obrad:
senator Zbigniew Romaszewski
wicemarszałek Senatu
senator Stanisław Piotrowicz
przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Janusz Zagórski

Dyrektor Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Zostałem upoważniony do przedstawienia projektu rekomendacji, to jest projekt poddany pod dyskusję państwu, a więc pozwolę sobie odczytać w tej chwili propozycje, będzie okazja do dyskusji.

A więc, rekomendacje wynikające z konferencji „Polski system probacji – stan i kierunki rozwoju w kontekście standardów europejskich”, zorganizowanej w Popowie w dniach 27 – 28 października 2008 r.

Po pierwsze, istnieje konieczność prowadzenia permanentnej działalności informacyjnej mającej na celu przekonanie społeczeństwa, środowiska sędziów i prokuratorów do stosowania w szerszym zakresie środków probacyjnych oraz pozyskania wsparcia społeczności lokalnych przy ich wykonywaniu.

Po drugie, istnieje konieczność szerszego stosowania kary grzywny i kary ograniczenia wolności przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, ponieważ sprzyja ona przeludnieniu zakładów karnych i jest nieskuteczna. Należy zrezygnować z prowadzenia przez kuratorów dozoru wobec osób pozbawionych wolności w innej sprawie. A więc, elementy dotyczące faktycznego stanu tej praktyki.

Trzeci punkt. Oczekuje się, że wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w znacznym stopniu wpłynie na zmniejszenie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. Dlatego uczestnicy konferencji zwracają się do właściwych organów i instytucji o zapewnienie warunków do stosowania tej formy kary.

I po czwarte, istnieje konieczność utrzymywania ścisłej współpracy pomiędzy służbami probacyjnymi a służbą więzienną w celu właściwej re-adaptacji społecznej osób pozbawionych wolności.

Po piąte, należy zrezygnować z prowadzenia przez kuratorów dozoru wobec osób pozbawionych wolności.

Szósty punkt. Uczestnicy konferencji widzą potrzebę wzmocnienia roli kuratora w postępowaniu przed wydaniem wyroku, poprzez przedkładanie sądowi na jego żądanie raportu o skazanym zawierającego wszelkie istotne informacje o nim, określenie ryzyka powrotu do przestępstwa, a także przedstawienie propozycji w zakresie stosowania kar i środków probacyjnych.

Po siódme, istnieje konieczność zmiany struktury służb probacyjnych oraz organizacji narzędzi i metod ich pracy poprzez zagwarantowanie odpowiednich warunków, wyposażenie w narzędzia diagnostyczne, sekretariaty, sprzęt elektroniczny itd. Aby ich czas pracy był poświęcony wyłącznie na pracę merytoryczną, czyli zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym związanym z wykonywaniem orzeczeń sądu oraz wpływające z przepisów szczególnych.

Po ósme, uczestnicy konferencji widzą potrzebę przestrzegania zaleceń wynikających z europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych, zalecenia nr R(92)16.

Po dziewiąte, proponuje się rozszerzyć stosowanie mediacji w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu w sprawach nieletnich. Warte też uwagi jest przeprowadzenie pilotażowego programu mediacji po wyroku skazującym.

Te propozycje są jeszcze niedoskonałe, jeśli chodzi o formy, wymagają sprecyzowania. W tej chwili poddajemy pod dyskusję te wnioski, te propozycje rekomendacji. Dziękuję.

(Z przyczyn technicznych przebieg dyskusji nad rekomendacjami i zaleceniami przygotowanymi przez zespół redakcyjny nie został utrwalony).

Senator Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Serdecznie dziękuję państwu za przybycie na konferencję, za aktywne uczestniczenie w tej konferencji, za okazaną nam życzliwość i wyrozumiałość. Jestem przekonany, że owoce tej konferencji, podobnie jak i poprzednich, zostaną skonsumowane z pożytkiem dla nas wszystkich i naszego państwa.

Serdecznie państwu dziękuję.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana marszałka.

Wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski

Chciałbym powiedzieć parę słów na temat, który nie pojawił się właściwie na naszej konferencji, a który jest jednak mimo wszystko tematem dość kluczowym i, powiedziałbym, tematem politycznym, ale w tym dobrym sensie.

Otóż przy wszystkich naszych programach dotyczących reformowania systemu probacyjnego, reformowania wymiaru sprawiedliwości itd., itd. ciągle na problemach, które się przed nami pojawiają, ciąży w moim przekonaniu jedna niezwykle istotna sprawa, bez pokonania której po prostu nie ma możliwości prowadzenia zdrowej działalności. Ciąży na tym pewien błąd transformacyjny, mianowicie błąd, że w pewnym momencie myśmy dali się w procesie transformacyjnym pochłonać w jakiś sposób, takiej, powiedziałbym, dosyć uproszczonej, liberalnej koncepcji ekonomicznej. Jak to rozumiem?

Przez te dosyć długie lata okazało się, że w zasadzie wszystko, co nie było produkcją materialną, właściwie pozostawało na boku, po prostu było niezauważalne i obawiam się, że ten proces może trwać.

Jeżeli chodzi o przykłady, doskonale pamiętam, jak resort sprawiedliwości pierwszą realną podwyżkę budżetu dostał gdzieś dopiero w roku chyba 1997, 1998, jak Leszek Kubicki zagroził dymisją. Wtedy po raz pierwszy budżet Ministerstwa Sprawiedliwości nie był waloryzowany, tylko wzrósł realnie o 5%.

W tzw. międzyczasie mieliśmy dwukrotny wzrost przestępczości, mieliśmy prywatyzację gospodarki, pojawiły się nowe problemy prawa handlowego, prawa gospodarczego. A ta niematerialna działalność wymiaru sprawiedliwości właściwie była niezauważalna.

Kryzys w służbie zdrowia jest spowodowany dokładnie tym samym. Podobnie jest w tej chwili z nauką. W tej chwili udział nakładów na naukę w wysokości 0,4% PKB jest chyba najniższy wśród krajów Unii Europejskiej, za to nie omieszkaliśmy podpisać strategii lizbońskiej, zobowiązującej nas, że ten udział w roku 2010 wyniesie 2%, a w roku 2015 – 3%.

Jakby to wszystko traktować zupełnie poważnie, zostało to przyjęte przez Sejm w strategii na lata 2008 – 2015, to musielibyśmy dojść do wniosku, że na przykład nakłady na naukę powinny rosnać 18% z budżetu na budżet, a w budżecie na rok 2009 wzrosły tylko 5%.

Czyli, znowu widzimy, że jest to całkowicie nierealne.

Jakie z tego wynika przesłanie? Żebyśmy o tym pamiętali, że funkcjonowanie społeczeństwa to nie są tylko dobra konsumpcyjne, w bezpośrednim sensie tego słowa, ale są to również to również pewne dobra niematerialne.

Jaki jest mój apel? Wymiaru sprawiedliwości samymi reformami bez użycia środków materialnych nie zbudujemy, nie dokonamy naprawy, reformy. Możemy mówić o zwiększeniu efektywności, ale to wszystko musi jednak być oparte na bazie materialnej. I o tym musimy pamiętać, w przeciwnym wypadku mamy do czynienia z mieszaniem ośłodzonej herbaty i część działań ma rzeczywiście taki charakter i właściwie nie rokuje nadziei poza pewnym zamieszaniem.

Jest to niewesoła myśl, bo z tymi pieniędzmi, szczególnie w przededniu ewentualnego kryzysu, może być dosyć ciężko.

Życzę państwu sukcesów, mam nadzieję, że jeszcze się będziemy na konferencjach spotykali, a nasze rezolucje będziemy usiłowali jednak wdrażać i wiercić dziurę w brzuchu rządowi, parlamentowi. Dziękuję bardzo.

Andrzej Martuszewicz

Przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów

Czy jeszcze poza protokołem można dwa słowa?

Panie Senatorze! Panie Przewodniczący! Panie Ministrze, którego już nie ma – dziękujemy. Bardzo dziękujemy również Rzecznikowi Praw Obywatelskich za zorganizowanie tej konferencji. Dziękujemy bardzo serdecznie za wspaniałą atmosferę i dziękujemy również sekretariatowi komisji oraz państwu, którzy pomagali, ponieważ bez ich determinacji byłoby to wszystko trudne.

Monika Zawadzka

Sędzia w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Przepraszam, ale może byśmy te rekomendację tutaj odczytali w tak zwanym tekście jednolitym, żeby nie było jakichkolwiek wątpliwości co do brzemienia. A więc:

– Istnieje konieczność prowadzenia permanentnej działalności informacyjnej, mającej na celu przekonanie społeczeństwa do stosowania środków probacyjnych oraz uzyskania wsparcia społeczności lokalnych przy ich wykonywaniu.

– Istnieje konieczność szerszego stosowania kary grzywny i kary ograniczenia wolności, przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu orzekania ka-

ry pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, ponieważ sprzyja ona przeludnieniu zakładów karnych.

- W sposób szczególny należy zwrócić uwagę na interesy pokrzywdzonego, w tym na konieczność naprawienia przez sprawcę szkody, zadośćuczynienie wyrządzonej krzywdy.

- Należy zrezygnować z prowadzenia przez kuratorów dozoru wobec osób pozbawionych wolności w innej sprawie.

- Oczekuje się, że wykonywanie kar pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w znacznym stopniu wpłynie na zmniejszenie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. Dlatego uczestnicy konferencji zwracają się do właściwych organów i instytucji o zapewnienie warunków do odbywania tej formy kary.

- Istnieje konieczność utrzymywania ścisłej współpracy pomiędzy służbami probacyjnym a służbą więzienną w celu właściwej readaptacji społecznej osób pozbawionych wolności.

- Istnieje konieczność dokonania zmian legislacyjnych mających na celu: jasne określenie obowiązków nakazów i zakazów, które mogą być nałożone na skazanego oraz dokładne wskazanie procedur dotyczących wykonywania środków probacyjnych.

- Wyposażenie służb probacyjnych w odpowiednie skuteczne środki oddziaływania na skazanych.

- Uczestnicy konferencji widzą potrzebę wzmocnienia roli kuratora w postępowaniu przed wydaniem wyroku poprzez przedkładanie sądowi na jego żądanie raportu o skazanym, zawierającego wszelkie istotne informacje o nim, określenie ryzyka powrotu do przestępstwa, a także przedstawienie propozycji w zakresie stosowania kar i środków probacyjnych.

- Istnieje konieczność wzmocnienia służb probacyjnych poprzez racjonalizację organizacji narzędzi i metod pracy poprzez zagwarantowanie odpowiednich warunków, wyposażenie w narzędzia diagnostyczne, sekretariaty i sprzęt elektroniczny etc., aby ich czas pracy był poświęcony wyłącznie na pracę merytoryczną, czyli zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonaniem orzeczeń sądu oraz wypływające z przepisów szczególnych.

- Uczestnicy konferencji widzą potrzebę przestrzegania zaleceń wynikających z europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych.

- Proponuje się rozszerzyć stosowanie mediacji w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu w sprawach nieletnich. Warte też uwagi jest przeprowadzenie pilotażowego programu mediacji po wyroku skazującym.

– Widzi się potrzebę wprowadzenia wielokierunkowych programów badawczych, poszukujących nowych metod resocjalizacji i readaptacji.

Senator Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności

Dziękuję.

Chyba jest w porządku. Jeszcze raz serdecznie państwu dziękuję z udział w tej konferencji.

Rekomendacje po konferencji
„Polski system probacji,
stan i kierunki rozwoju w kontekście
standardów europejskich”

Popowo, 27–28 października 2008 r.

- I. Konieczne jest prowadzenie permanentnej działalności informacyjnej, mającej na celu przekonanie społeczeństwa do kwestii stosowania środków probacyjnych oraz uzyskanie wsparcia społeczności lokalnych podczas ich wykonywania.
- II. Konieczne jest też szersze stosowanie kary grzywny i kary ograniczenia wolności oraz jednocześnie znaczne ograniczenie orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, ponieważ przyczyniłoby się to do redukcji przeludnienia zakładów karnych. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na interesy pokrzywdzonego, konieczność naprawienia przez sprawcę szkody i zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę. Należy zrezygnować z prowadzenia przez kuratorów dozoru wobec osób pozbawionych wolności wskutek wyroku w innej sprawie.
- III. Oczekuje się, że wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w znacznym stopniu wpłynie na zmniejszenie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. Dlatego uczestnicy konferencji zwracają się do właściwych organów i instytucji o zapewnienie warunków do odbywania tej formy kary.
- IV. Jest konieczne utrzymywanie ścisłej współpracy służb probacyjnych i Służby Więziennej w celu zapewnienia właściwej readaptacji społecznej osób pozbawionych wolności.
- V. Niezbędne jest dokonanie zmian legislacyjnych mających na celu:
 - 1) jasne określenie nałożonych na skazanego obowiązków, zastosowanych wobec niego nakazów i zakazów oraz dokładne wskazanie procedur wykonywania środków probacyjnych;
 - 2) wyposażenie służb probacyjnych w odpowiednie, skuteczne środki oddziaływania na skazanych.

- VI. Uczestnicy konferencji widzą potrzebę wzmocnienia roli kuratora w postępowaniu przed wydaniem wyroku. Proponuje się, by w kompetencjach kuratora leżało przedkładanie sądowi na jego żądanie raportu zawierającego wszelkie istotne informacje o skazanym, określanie ryzyka powrotu do przestępstwa, a także przedstawianie propozycji w zakresie stosowania kar i środków probacyjnych.
- VII. Konieczne jest wzmocnienie służb probacyjnych dzięki racjonalizacji organizacji, narzędzi i metod pracy poprzez zagwarantowanie odpowiednich warunków (wyposażenie w narzędzia diagnostyczne, sprzęt elektroniczny, utworzenie sekretariatów, etc.), aby mogły poświęcić się wyłącznie pracy merytorycznej, czyli zadaniom o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związanym z wykonaniem orzeczeń sądu oraz wynikającym z przepisów szczególnych.
- VIII. Uczestnicy konferencji widzą potrzebę przestrzegania zaleceń wynikających z europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych.
- IX. Proponuje się rozszerzyć stosowanie mediacji w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu w sprawach nieletnich. Warte uwagi jest także przeprowadzenie pilotażowego programu mediacji po wyroku skazującym.
- X. Widzi się potrzebę prowadzenia wielokierunkowych programów badawczych dotyczących nowych metod resocjalizacji i readaptacji.

