



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 28 marca 2002 r.

35486

RPO/353935/2000/VII

Pan
Leszek MILLER
Prezes Rady Ministrów
Rzeczypospolitej Polskiej

W wystąpieniach z dnia 5 kwietnia 2001 r. i 26 września 2001 r. zwróciłem się do ówczesnych Ministrów Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie działań, które będą zmierzały do ograniczenia przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych. Przedstawione w tych pismach oceny i propozycje, także dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej, wynikały z treści skarg otrzymanych od osób pozbawionych wolności oraz przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzających.

Niestety, pomimo wielokrotnych monitów, do tej pory nie otrzymałem odpowiedzi na wskazane wystąpienia. Tymczasem zawarte w nich wnioski i oceny dotyczące sytuacji spowodowanej przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych są nadal aktualne. Liczba osób pozbawionych wolności systematycznie rośnie, a wraz z nią jeszcze bardziej nasilają się negatywne skutki przeludnienia więzień. Brak sformułowanej w tym przedmiocie przez Ministerstwo Sprawiedliwości diagnozy sytuacji oraz podjętych środków zaradczych zdają się potwierdzać tezę o pozostawieniu więziennictwa z problemami przeludnienia bez potrzebnego wsparcia ze strony organów nadrzędnych.

W 2001 r. pracownicy Biura Rzecznika dokonali wizytacji 32 aresztów śledczych i zakładów karnych, w trakcie których przeprowadzili w cztery oczu - wg kwestionariusza - rozmowy z 890 osobami pozbawionymi wolności. Te wzmożone wizytacje służyły

ustaleniu skutków, jakie przynosi wysokie przeludnienie jednostek penitencjarnych. Liczba osadzonych wzrastała bowiem z 70544 osób na koniec 2000 r. (przekroczenie o 4.3% dopuszczalnej pojemności jednostek penitencjarnych) do 79634 osób w dniu 31 grudnia 2001 r., a ustalona na 68835 osadzonych pojemność została przekroczona o 15,7%. Aż w 35 jednostkach przekroczenie to wynosiło 30%, a w dziesięciu z nich ok. 50%. Coraz częściej administracja penitencjarna nie była w stanie zapewnić więźniom nie tylko określonych w ustawie 3 m² powierzchni celi mieszkalnej przypadającej na 1 osadzonego, ale też powierzchni o 1 m² mniejszej.

Obecnie przekroczenie dopuszczalnej pojemności jednostek penitencjarnych kształtuje się na poziomie 18-19%, wpływając w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych uwięzienia, jak też na panujące wśród osadzonych nastroje. Jednocześnie uległy znacznemu ograniczeniu możliwości prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych.

W przeludnionych jednostkach penitencjarnych na cele mieszkalne przeznaczano istniejące dotychczas świetlice, izby chorych, cele przejściowe, pokoje przesłuchań, cele transportowe i inne pomieszczenia powszechnego użytku. Niektóre z likwidowanych pomieszczeń, jak np. cele przejściowe, świetlice i izby chorych są niezbędne dla zachowania prawidłowego funkcjonowania zakładu. Tylko w niewielkim stopniu zamiana ta poprawiła warunki pozbawienia wolności.

Problemy związane z rozmieszczeniem więźniów wewnątrz aresztów śledczych i zakładów karnych wpływają negatywnie na sposób zabezpieczenia dobra postępowań karnych oraz realizację celów określonych w art. 82 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw), takich jak: indywidualizacja postępowania ze skazanymi, zapobieganie szkodliwym wpływom osób zdemoralizowanych oraz zapewnienie osadzonym bezpieczeństwa osobistego.

Przeludnienie potęguje też trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 z późn. zm.) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658). Ich przejawem są występujące coraz częściej w aresztach śledczych i zakładach karnych typu zamkniętego przypadki naruszenia przepisów obu tych aktów prawnych w wyniku osadzenia niepalących więźniów razem z osobami palącymi tytoń.

Wysoka jest liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, odwiedziny przez bliskich. Także w tych przypadkach rozmieszczanie skazanych uwarunkowane jest stopniem zaludnienia jednostek penitencjarnych, którego stan powoduje niejednokrotnie osadzenie skazanego nawet 300-400 kilometrów od miejsca zamieszkania.

Wysokiemu wzrostowi liczby osób pozbawionych wolności nie towarzyszy zwiększone zatrudnienie kadry funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Wpływa to ujemnie na możliwość wypełniania przez Służbę Więzienną podstawowych zadań związanych z ochroną społeczeństwa przed przestępczością oraz prowadzeniem oddziaływań na skazanych w sposób określony w art. 67 Kkw. W praktyce sytuacja ta przede wszystkim oznacza ograniczenie bezpośrednich kontaktów funkcjonariusza z więźniem, pracę kadry penitencjarnej w czasie ponadnormatywnym oraz rozwój zjawiska tzw. wypalenia zawodowego funkcjonariuszy.

Swoje wnioski i oceny dotyczące sytuacji wywołanej przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych oraz związane z nią propozycje podjęcia inicjatywy legislacyjnej przedstawiłem w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu z dnia 5 kwietnia 2001 r.

W mojej ocenie działania, jakie podjęło więziennictwo w związku z przeludnieniem, były niewystarczające, nie spowodowały bowiem poprawy sytuacji. Potrzebne są więc inne działania, w tym określone w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26.10.2000 r. w sprawie zasad i trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz.U. Nr 97, poz. 1060).

Zwłaszcza wprowadzenie do realizacji zadań określonych w § 5 cyt. wyżej rozporządzenia powinno nastąpić już w sierpniu 2000 r., a więc niezwłocznie po przekroczeniu w skali kraju ogólnej pojemności jednostek penitencjarnych, nie czekając aż przekroczenie to będzie wyższe niż 10%. Brak tych działań wydłużył czas umieszczania osadzonych w warunkach naruszających minimalną normę powierzchni celi, o której stanowi art. 110 Kkw, a jednocześnie spowodował narastanie negatywnych skutków przeludnienia.

Z treści art. 248 § 1 Kkw wynika, że umieszczenie więźniów w warunkach, w których powierzchnia celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m², może nastąpić na czas określony. Tymczasem żaden przepis prawa nie ustala terminu, do którego może trwać sytuacja, jaką dopuszcza art. 248 § 1. Nie sprzyja ustaleniu chociażby prognozy takiego terminu systematyczny wzrost stanu zaludnienia jednostek penitencjarnych. Dlatego też w celu zaradzenia powstałej sytuacji zaproponowałem podjęcie pilnej inicjatywy ustawodawczej, która spowoduje wprowadzenie do treści art. 248 Kkw obowiązku wypełniania przez właściwe organy zadań określonych obecnie w § 2, § 5 pkt 1-4 i § 8 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z proponowanym uregulowaniem kodeksowym, zadania te wykonywane będą niezwłocznie, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, do czasu aż stan ten zostanie zlikwidowany.

W wystąpieniu z dnia 26 września 2001 r. po raz kolejny zwróciłem się do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do sytuacji związanej z przeludnieniem jednostek penitencjarnych. Wskazałem, że utrzymujące się od dłuższego czasu stłoczenie ludzi na zbyt małej przestrzeni powoduje narastanie stresów i agresji, sprzyja częstszemu popełnianiu przestępstw przez osadzonych. Wraz ze wzrostem zaludnienia jednostek penitencjarnych w 2000 r. w więzieniach wyraźnie wzrosła też, w porównaniu do roku 1999, liczba takich zdarzeń jak:

- zgwałcenia i znęcanie się nad współwięźniami (w 1999 r. - 70 przypadków, w których uczestniczyło 167 osób; w 2000 r. - 108 przypadków, w których brało udział 256 osób);
- próby samobójcze (1999 r. - 193 przypadki, w 2000 r. - 212);
- bójk i pobicia (w 1999 r. - 482 przypadki, w których uczestniczyło 841 osób, w 2000 r. - 691 przypadków, w których brało udział 1107 osób);
- samouszkodzenia (w 1999 r. - 1359 przypadków, w 2000 r. - 1690);
- zbiorowe wystąpienia o charakterze czynnym, polegające na groźnym zakłóceniu spokoju i porządku (w 1999 r. - jedno, w którym uczestniczyło 30 osób, w 2000 r. - 8 wystąpień, w których brało udział 188 osób).

Przedstawione powyżej zjawiska nasiliły się jeszcze bardziej w 2001 r. Odnotowano bowiem: 124 przypadki zgwałceń i znęcania się nad współwięźniami (296 uczestników), 226 prób samobójczych, 669 bójek i pobić (1148 uczestników), 1745 samouszkodzeń, 14 zbiorowych wystąpień o charakterze czynnym (655 uczestników).

W 2001 r. wyraźnie wzrosła również liczba zbiorowych protestów o charakterze biernym, które polegały na odmowie przyjmowania przez osadzonych posiłków. Wystąpiły one w 21 zakładach karnych i aresztach śledczych, obejmując 834 osadzonych (w 2000 r. odnotowano zbiorowe protesty głodowe w 9 jednostkach penitencjarnych, w których uczestniczyły 443 osoby). Podłożem wielu tych protestów, które miały miejsce np. w aresztach śledczych w Warszawie-Służewcu i Słupsku oraz w Zakładzie Karnym w Dębicy, były skutki przeludnienia. Znaczący udział w opisanych powyżej zdarzeniach mieli więźniowie młodociani.

Pomimo ponagleń kierowanych bezpośrednio do Ministra Sprawiedliwości, do chwili obecnej nie otrzymałem odpowiedzi na swoje wystąpienia w sprawie przeciwdziałania skutkom przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych.

Najbardziej dalekosiężne skutki, jakie przynoszą błędy w rozmieszczaniu wewnątrz przeludnionych aresztów śledczych i zakładów karnych, dotyczą więźniów młodocianych.

Ustalenia poczynione przez pracowników Biura Rzecznika wykazały, że:

1) osoby nieletnie, zarówno w okresie tymczasowego aresztowania, jak i po wyroku skazującym, są umieszczane z osobami w wieku powyżej 18 lat do 24 lat, które zgodnie z art. 84 § 1 Kkw należą również do grupy więźniów młodocianych. Przy wspólnym umieszczeniu najczęściej nie uwzględnia się wówczas, że osoby pełnoletnie

były już wcześniej karane sędownie (nieraz kilkakrotnie) lub odbywały karę pozbawienia wolności (tzw. recydywiści penitencjarni);

2) podwyższenie górnej granicy wieku młodocianych do 24 lat wywołuje wiele problemów związanych z oddziaływaniem penitencjarnym na tę grupę skazanych. W grupie młodocianych w wieku powyżej 21 lat do 24 lat występuje wysoki odsetek osób, które charakteryzuje: powrót do przestępstwa, uprzednie odbywanie kary pozbawienia wolności (recydywa penitencjarna), hołdowanie zasadom podkultury więziennej, niewłaściwe oddziaływanie na współosadzonych młodszych wiekiem.

W ocenie 22 dyrektorów zakładów karnych dla młodocianych, tj. przeważającej większości spośród 25 dyrektorów takich jednostek, których zapytano o stanowisko w tej sprawie, to właśnie wymienione powyżej cechy powinny decydować o ponownym włączeniu skazanych w wieku powyżej 21-24 lat do kategorii skazanych dorosłych (odpowiednio w grupach „P” albo „R”). Zdaniem pozostałych 3 dyrektorów zakładów karnych, uzasadnione jest odrębne osadzanie i traktowanie więźniów z tej grupy wiekowej w ramach kategorii „M”;

3) stwierdza się przypadki wspólnego osadzenia w celi młodocianych z dorosłymi pierwszy raz karanymi lub z recydywistami. Nieprawidłowości w tym zakresie są wynikiem błędów w rozmieszczaniu lub znacznego przeludnienia cel;

4) bardzo ograniczone zastosowanie w praktyce (do kilku albo kilkunastu przypadków w poszczególnych zakładach karnych) ma przepis art. 84 § 2 Kkw, który dla potrzeb oddziaływania dopuszcza wspólne osadzanie z młodocianymi wyróżniających się dobrą postawą skazanych dorosłych.

Podjęte przez pracowników Biura Rzecznika ustalenia potwierdziły, że w warunkach przeludnienia jednostek penitencjarnych znacznie zmalały możliwości zapewnienia bezpieczeństwa osobistego oraz ochrony więźniów młodocianych przed szkodliwymi wpływami osób zdemoralizowanych. Dlatego w wystąpieniu z dnia 26 września 2001 r. przedstawiłem swoją ocenę sytuacji więźniów młodocianych i domagałem się przestrzegania wobec tej grupy osadzonych zasad postępowania, które mają na celu oddzielenie więźniów nieletnich od dorosłych oraz odrębne rozmieszczanie i traktowanie skazanych w wieku powyżej 21-24 lat, zanim wejdzie w życie stosowna zmiana przepisów w tym zakresie. Wskazałem również, że potrzebny jest właściwy nadzór i kontrola nad sposobem rozmieszczania osób pozbawionych wolności.

Także w tej sprawie nie otrzymałem dotychczas odpowiedzi od Ministra Sprawiedliwości.

Przepelnienie aresztów śledczych i zakładów karnych jest źródłem coraz liczniejszych naruszeń praw osób pozbawionych wolności. Bardzo negatywne skutki powoduje również bezczynność więźniów. W tych warunkach trudno zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Dlatego szczególnej wagi nabierają te działania, które będą zmierzały do poprawy sposobu wykonywania kar nieizolacyjnych

oraz rozwoju mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa. Nie chodzi przy tym o to, aby kary i środki o charakterze probacyjnym oraz mediacja zastępowały karę pozbawienia wolności tylko dlatego, że w ten sposób można rozwiązać problem przepelnionych cel. Ich stosowanie przez sąd powinno bowiem mieć miejsce przede wszystkim przy zachowaniu kodeksowych dyrektyw sądowego wymiaru kary.

Stworzenie w praktyce szerokiej możliwości właściwego wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym może przyczynić się do rozwiązania problemu wzrastającej liczby odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. W trybie określonym w art. 151 Kkw następują one coraz częściej z powodu wysokiego przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych.

Sytuacja ta rodzi bardzo negatywne skutki nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości, ale również dla całego społeczeństwa. W opinii społecznej kształtuje się bowiem przekonanie o bezkarności licznej grupy sprawców przestępstw, których wina została już dowiedziona przed sądem. Stąd też - w mojej ocenie - jednym ze słusznych działań zmierzających do zmniejszenia liczby skazanych, którzy oczekują na wykonanie kary, jest częstsze korzystanie przez sądy z możliwości warunkowego zawieszania kar w wymiarze nie przekraczającym 2 lat pozbawienia wolności na zasadach określonych w art. 69-75 Kodeksu karnego. Zawieszenie wykonania kary następuje na okres próby i uruchamia dozór kuratora sądowego, który czuwa nad realizacją przez skazanego nałożonych na niego przez sąd obowiązków.

Bardzo potrzebna wydaje się też inicjatywa szerokiego stosowania mediacji w postępowaniu karnym oraz wprowadzenia jej w trakcie wykonywania kary pozbawienia wolności.

Mediacja po wyroku skazującym została niesłusznie pominięta w dotychczasowych pracach nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. Tymczasem może ona mieć duże znaczenie zarówno dla sprawy przestępstwa jak i ofiary także w trakcie wykonywania kary. Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że mediacja w warunkach więziennych, zwana mediacją bezpieczną, umożliwia włączenie sprawcy w realny proces resocjalizacji, pozwala na zmniejszenie wpływów przynależności i lepsze przygotowanie do życia na wolności. Z kolei ofiarę może uchronić przed wtórną wiktymizacją, a przy zatrudnieniu sprawcy w więzieniu - dać jej szansę na uzyskanie należytej rekompensaty materialnej. Wprowadzenie mediacji po wyroku skazującym wymaga jednak przyjęcia odpowiednich regulacji ustawowych.

Mając to wszystko na uwadze można uznać, że zaistniała sytuacja związana z przeludnieniem aresztów śledczych i zakładów karnych skłania do poszukiwania nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych, które przyniosą w efekcie poprawę w zakresie poszanowania praw osób pozbawionych wolności oraz pozwolą przywrócić realizację wszystkich ustawowych funkcji kary pozbawienia wolności.

Na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) pozwalam sobie zwrócić się do Pana Premiera o spowodowanie podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań, które przyczynią się do rozwiązywania przedstawionych w niniejszym piśmie problemów.

/-/ Prof. dr. Andrzej Zoll