

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Uwagi do projektu ustawy o Służbie Więziennej

Lipiec 1995

dr hab. Michał Porowski
profesor w Uniwersytecie Warszawskim

Ekspertyza

Nr 51

Niniejsza ekspertyza dotyczy poselskiego projektu ustawy o Służbie Więziennej (Druk Sejmowy nr 1029).

Podzielam pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu, że przeobrażenia społeczno-polityczne dokonujące się w Polsce wymagają określenia na nowo miejsca więziennictwa (i w ogóle instytucji izolacyjnych) w infrastrukturze polityki wewnętrznej państwa, gruntownej przebudowy całego systemu penitencjarnego, a więc także zmiany pragmatyki służbowej funkcjonariuszy więziennictwa. Przemawia za tym również zamiar wprowadzenia znowelizowanego kodeksu karnego wykonawczego, który stawia sobie ambitny cel dostosowania polityki penitencjarnej do wymagań wynikających z idei obywatelskiego państwa prawa i zagwarantowania respektu dla podmiotowości (ludzkich praw) osób pozbawionych wolności.

Z mniejszym natomiast przekonaniem przyjmuję utrzymaną w alarmistycznym tonie informację na temat zagrożenia bezpieczeństwa więzień i konwojów, która odwołuje się prędzej do obiegowych opinii niż wyważonej diagnozy sytuacji. Razi wobec tego niewspółmierność środków zaradczych - sięgających założeń systemowych - do faktycznych potrzeb, zdarzeń i trudności, które z równym, jeśli nie lepszym skutkiem mogą być rozwiązane w drodze zwykłych zabiegów usprawniających, leżących w prawnych, organizacyjnych i technicznych możliwościach administracji penitencjarnej.

Aczkolwiek prawdą jest, że wysoko zorganizowana, profesjonalna przestępczość grupowa stwarza niebezpieczeństwo zamachów na konwoje, prób uwalniania więźniów i - przy opieszałości, zastraszeniu czy przekupstwie strażników - nielegalnego obiegu informacji, przemytu przedmiotów oraz artykułów, których posiadania zabraniają skazanym przepisy wewnątrzwięzienne, to jednak nawet najdalej posunięta ostrożność i przewidująca wyobraźnia nie może uzasadniać programowej preponderancji izolacyjno-ochronnej funkcji więziennictwa. Projekt zaś wyraźnie zmierza w tym kierunku. Jest to opcja bardzo ryzykowna.

Na pewno niekorzystna z punktu widzenia wysiłku zmierzającego do humanizowania izolacyjnych instytucji karnych, które są szczególnie podatne na zmiany koniunktury politycznej (deklarowana apolityczność i niezależność ideologiczna jest, dla mnie, li tylko wyrazem werbalnej akceptacji słusznego skądinąd postulatu), hermetyzację oraz przedkładanie wartości porządku i dyscypliny nad wartość kreatywnych metod postępowania ze skazanymi.

Orientacja ta jest równie kontrowersyjna z punktu widzenia kryminologicznej charakterystyki populacji więziennej. Mimo wszystko ciągle w niej dominują przestępcy, których patogeneza wiąże się z niedostosowaniem społecznym w sensie nadanym tej konstrukcji przez pedagogikę i zamyka się rachunkiem ich potrzeb resocjalizacyjnych.

Tendencja ta zbiega się wreszcie z faktycznym zanikiem szkolnictwa więziennego, bezrobociem i absolutnym zaniedbaniem pomocy postpenitencjarnej. Według wszelkich znanych mi mechanizmów grozi to bardziej eksponowaniem w procesie wykonawczym represyjnych funkcji kary, niż rozprężeniem rygorów więziennych. Myśl tę wyraził swego czasu M. Czerwicz w krótkiej, podbudowanej wiedzą historyczną, konstatacji, że każda administracja wię-

zienna dąży oportunistycznie do ułatwienia administrowania przez uproszczenie skomplikowanych zadań resocjalizacyjnych i sprowadzenie ich od utrzymania samej dyscypliny, zwłaszcza jeśli nie zostanie dobrze przygotowana do prowadzenia akcji wychowawczej i gdy zabranie ku temu odpowiednio silnych impulsów z zewnątrz. Tymczasem proponowane zmiany miałyby być przeprowadzone w sytuacji bardzo skromnych możliwości pozytywnego oddziaływania na skazanych, jakimi dysponuje służba więzienna i silnej presji opinii publicznej na zaostrzenie polityki karnej oraz warunków odbywania kary.

Zdaje się, że przewodnie założenia projektu powinny być rozważane w tak określonym kontekście. A wyrażają je dwie, dość czytelne, dążności:

- pogłębienie paramilitarnej organizacji służby więziennej;
- zapewnienie centralnej administracji penitencjarnej daleko posuniętej niezależności, a nawet autonomii, w ramach formalnego podporządkowania ministrowi sprawiedliwości, w którego gestii ustawa zostawia tylko "strategiczne" decyzje.

Paramilitarna organizacja służby więziennej utrzymuje się jeszcze w wielu państwach, acz jest postrzegana jako wyraźny anachronizm. Dzisiejsze więziennictwo potrzebuje wszak specjalistów dobrze wykształconych w dziedzinie terapii, opieki i wychowania. Nie ma zatem żadnych merytorycznych przesłanek ku temu, by tak kwalifikowane kadry i cały dział administracji przekształcić w działającą na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, uzbrojoną formację mundurową. Klóci się to z założeniami programowymi współczesnej polityki penitencjarnej i przeszkadza krystalizowaniu się nowej wizji zawodu. Toteż "Zalecenia w sprawie doboru i szkolenia kadr więziennictwa", załączone do "Reguł Minimum Postępowania z Więźniami" opowiadają się jednoznacznie za odrzuceniem paramilitarnych wzorów organizacji pracowników więziennictwa. Oto odpowiednie postanowienia:

"VII - Niewojskowa organizacja personelu.

- (1) Personel więzienny musi mieć charakter cywilny z zachowaniem hierarchii, niezbędnej dla tego rodzaju zarządu,
- (2) Organizacja personelu nadzorczego musi odpowiadać przepisom o dyscyplinie zakładowej, celem zachowania gradacji stopnia służbowego i niezbędnego porządku.
- (3) Dobór personelu musi być dokonywany indywidualnie i nie może on składać się z oddelegowanych do służby w więziennictwie członków sił zbrojnych, policji lub innej służby państwowej.

VIII- Noszenie broni.

- (1) Z wyjątkiem wypadków szczególnych urzędnik, wykonujący funkcje służbowe, przy których wchodzi on w bezpośrednią styczność z więźniami, nie powinien być uzbrojony.

.....

(3) Pożądane jest, aby zewnętrzna służba wartownicza była wykonywana przez personel więzienny."

Wykluczenie możliwości angażowania do służby wartowniczej pozawięziennych formacji zbrojnych zakłada paramilitaryzację personelu uzbrojonego i uregulowanie jego organizacji w przepisach prawa penitencjarnego. Kierując się tymi wskazaniem należałoby ograniczyć zasięg paramilitaryzacji służby do pracowników działu ochrony. Przyjęte w projekcie rozwiązanie, w myśl którego Dyrektor Generalny Służby Więziennej ustala w drodze zarządzenia stanowiska zastrzeżone dla funkcjonariuszy służby mundurowej nie określa bynajmniej granic paramilitarności, a jedynie stwarza możliwość sparamilitaryzowania jej głównych pionów. Rozciąganie zaś tej formy organizacyjnej na inne służby nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Jest, moim zdaniem, podyktowane dążeniem do zapewnienia sobie pełnej dyspozycyjności kadry oraz zagwarantowania temu środowisku zawodowemu uprzywilejowanego statusu pracowniczego. Paramilitaryzacja, wbrew oczekiwaniom projektodawców, nie przyczyni się ani do podniesienia rzeczywistej atrakcyjności zawodu i jego prestiżu, ani do wewnętrznej konsolidacji zróżnicowanego pod względem ról zawodowych i pozycji środowiska. Skłaniać będzie natomiast do jednolitego określenia zadań służbowych, zacieraania w ten sposób specjalizacji zawodowej i kształcenia kadr w ramach szkolnictwa resortowego (świadczy o tym przenoszenie onegdaj oddziałowych na etaty "młodszych wychowawców", a obecnie wdrożona już w życie koncepcja "wielofunkcyjnego funkcjonariusza") oraz upominaniem się administracji penitencjarnej o daleko posuniętą niezależność (i ta tendencja dała już o sobie znać w postulacie utworzenia Centralnego Urzędu Probacji i Więziennictwa).

Projekt zmierza do ustawowego usankcjonowania autonomii administracji penitencjarnej i wyposażenia jej dyrektora w uprawnienia władcze, należne centralnemu organowi administracji państwowej. Argumentacja tego stanowiska zostawia wiele do życzenia. Po pierwsze, trudno zgodzić się z twierdzeniem, że więziennictwo jest "elementem systemu bezpieczeństwa" i łatwo przewidzieć konsekwencje takiego podejścia. Po drugie, funkcje więziennictwa istotnie różnią się od funkcji Straży Granicznej, Urzędu Ochrony Państwa, Policji, co nawet przy tak szeroko planowanej paramilitaryzacji wyklucza przepływ wzorów i domaga się konkretnego określenia rodzaju i form współdziałania. Po trzecie wreszcie, o wyborze wariantu organizacyjnego instytucji nie mogą decydować zdarzenia nadzwyczajne, lecz treść zadań podstawowych. Te zaś są wyraźnie związane z wymiarem sprawiedliwości i wymagają jak najściślejszego powiązania procesu wykonania kary z orzecznictwem. Idea sądowego charakteru wykonania kary - świetnie przedstawiona w pracach Profesora Jerzego Śliwowskiego - nie zostawia wątpliwości, że orzekanie i wykonanie kary jest domeną sądownictwa, stanowi zintegrowaną, funkcjonalną całość, wobec czego powinny podlegać jednolitemu kierownictwu ministra sprawiedliwości. Należy przeto poszukiwać takich rozwiązań organizacyjnych, które doprowadzą do faktycznej inkorporacji więziennictwa w struktury podległe ministrowi

sprawiedliwości i zapewnią mu rzeczywisty wpływ na kształt polityki penitencjarnej i funkcjonowanie więziennictwa. W moim przekonaniu najwłaściwszą formą byłby departament zakładów karnych i aresztów śledczych w ministerstwie sprawiedliwości z cywilną obsadą kadrową. Wiele państw w ten sposób sytuuje centralne ogniwa administracji więziennej bez szkody dla zadań podstawowych i ochronnych.

W związku z tym, że nie podzielam przyjętych przez projektodawców ustawy o Służbie Więziennej założeń wyjściowych, powstrzymuję się od uwag szczegółowych, które musiałyby być formułowane z zupełnie innej perspektywy.