

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r.
O Służbie Więziennej

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-129

MARZEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:

Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,

e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

prof. dr hab. Jerzy Kwaśniewski
Uniwersytet Warszawski
Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji

**Opinia o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r. o Służbie Więziennej
(druk senacki nr 795)**

1. Niewątpliwie nowa ustawa naprawia wiele wad i braków ustawy o Służbie Więziennej (SW) z 1996r. (uwzględnionych już wcześniej w licznych nowelizacjach i orzecznictwie dotyczącym tej ustawy, w ostatnim dziesięcioleciu). Wprowadza także sporo nowych, niezbędnych uregulowań dotyczących przyjętego w ustawie z 1996 r. modelu SW oraz zasad jej funkcjonowania.

2. Ów przyjęty w ustawie model SW to, niestety, model paramilitarnej SW. Nowa ustawa umacnia paramilitarny status SW, militarną pragmatykę Służby, formułuje uprawnienia SW do działań na zewnątrz w sposób czyniący z niej żandarmerię penitencjarną. Odbiera SW samorząd, na dalszy plan odsunięte są funkcje resocjalizacyjne SW, która przede wszystkim ma działać na rzecz bezpieczeństwa publicznego. W ten sposób, co podkreślają przedstawiciele nauk penitencjarnych¹, prawna regulacja SW zmierza w kierunku przeciwnym niż to wyznaczają unormowania zawarte w dokumentach Rady Europy i ONZ (Europejskie Reguły Więzienne (ERW) i Reguły Minimum ONZ (RM), czy też zalecenia i dyrektywy regulujące różne aspekty funkcjonowania personelu więziennego zawarte m. in. w propozycjach European Committee on Crime Problems). A także w kierunku przeciwnym niż oparte na Regułach postulaty i nadzieje licznych przedstawicieli nauk penitencjarnych i przedstawicieli SW. „Reguły — jako zaledwie rekomendacja — nie mają mocy przepisów

¹ P. Szczepaniak: O ustawowych regulacjach SW we współczesnej Polsce. w: „PRACE IPSiR UW” Tom XV, Warszawa, Wyd. IPSiR (w druku).

prawnych. Państwa, które podpisały rezolucję, podejmują się jednak przestrzegać zawartych w niej norm i co pięć lat przedstawiać sprawozdanie ze stanu zgodności swego systemu penitencjarnego z treścią norm zawartych w RM” – pisała w rok po uchwaleniu poprzedniej ustawy o SW prof. dr hab. Monika Płatek².

Dla ilustracji, przytoczmy porównanie standardów ERW z unormowaniami ustawy o SW³.

Europejskie Reguły Więzienne. Reg. 53: „personel powołuje się z zasady na pełne etaty jako **zawodowy personel więzienny, mający status państwowej służby cywilnej** z trwałością zatrudnienia zależną od właściwego postępowania, skuteczności, dobrego stanu zdrowia somatycznego i psychicznego oraz odpowiedniego poziomu wykształcenia...”

Art. 1 ust. 2 ustawy o SW (zarówno obowiązującej od 1996 r. jak i obecnie uchwalonej przez Sejm): „**Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją** apolityczną podlegającą ministrowi sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną”. „W jednostkach organizacyjnych pełnią służbę funkcjonariusze oraz mogą być zatrudnieni pracownicy” (obecna proporcja to około 22 tys. funkcjonariuszy do 2 tys. pracowników).

3. Przyjęcie paramilitarnego modelu SW pociąga za sobą przyjęcie antydemokratycznego i antywychowawczego systemu ściśle hierarchicznego podporządkowania, jako stylu kierowania właściwego dla instytucji opartej na wzorach wojskowych. Dodajmy: właściwego dla tzw. instytucji totalnych.

Jest to silnie krytykowane w dokumentach określających międzynarodowe standardy penitencjarne, a także przez przedstawicieli nauk penitencjarnych. Np. dr hab. Michał Porowski, nawiązując do „Zaleceń w sprawie doboru i szkolenia kadr więziennictwa” załączonych do Reguł Minimum Postępowania z Więźniami” wskazuje (już w 1995r.), że: „Nie ma zatem żadnych merytorycznych przesłanek po 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

² M. Płatek w pracy pt.: Europejskie reguły więzienne a polskie prawo i praktyka penitencjarna w: *Studia Iuridica XXXIV/1997*.

³ P. Szczepaniak: op. cit.

krystalizowaniu się nowej wizji zawodu”.⁴ „... należałoby ograniczyć zasięg paramilitaryzacji służby do pracowników działu ochrony.”⁵

4. Przyjęta w ustawie hierarchizacja podległości skutkuje regulowaniem stosunków wewnątrz SW pragmatyką służbową na wzór policji i wojska. Ponadto, pracownicy i funkcjonariusze są werbowani na zasadach obowiązujących w resorcie spraw wewnętrznych, gdyż o zdolności do służby decydują komisje MSWiA według standardów obowiązujących w tym resorcie. Po części jest to wynikiem tego, że więziennictwo polskie, mimo bogatych tradycji i licznych prób określenia wzoru osobowego funkcjonariusza SW i etosu tego zawodu, nadal nie dysponuje takim własnym wzorem, co wiąże się z faktem, że nie przejęło dotychczas ogółu wzorów wynikających zarówno z ERW jak i z dorobku krajów posiadających pozytywne doświadczenia i efekty w naborze i szkoleniu kadry.⁶

5. Zaległości w tym zakresie pogłębia wzorzec osobowy personelu więziennego zawarty w ustawie. Porównajmy⁷ ten wzorzec w świetle ERW oraz ustawy o SW.

Wzorzec osobowy personelu SW według ERW: Reg. 54. 1.: „...szczególny nacisk kładzie się na prawość, ludzkie podejście, umiejętności zawodowe oraz osobowościową przydatność do danej pracy”. Akcent został położony na osobowościową przydatność do pracy z klientami o różnorodnych cechach i potrzebach osobistych. Z tego powodu kandydatami do pracy w więzieniu powinni być specjaliści różnych dziedzin i profesji. Dlatego Reg. 57 stanowi, że w zakresie w jakim to możliwe, w skład personelu wchodzi w wystarczającej liczbie tacy specjaliści jak psychiatrzy, psycholodzy, pracownicy socjalni, nauczyciele oraz instruktorzy zawodu, wychowania fizycznego i sportu.” Od takich specjalistów wymaga się, by „posługiwali się” własną osobowością i przykładem: Reg. 56. „Od wszystkich członków personelu oczekuje się zawsze takiego zachowania oraz spełniania swoich obowiązków, aby poprzez własny przykład oddziaływać pozytywnie na więźniów i zapewnić sobie ich szacunek.”

⁴ M. Porowski, Uwagi do projektu Ustawy o Służbie Więziennej, Ekspertyza nr 51, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu R. P. lipiec 1995r. s. 2

⁵ Ibidem, s. 3

⁶ Za dr Pawłem Szczepaniakiem: op. cit.

⁷ Ibidem, s. 3.

Wzorzec osobowy personelu SW w świetle opiniowanej ustawy o SW: Art. 38.

„Służbę w Służbie Więziennej może pełnić osoba: 1/ posiadająca obywatelstwo polskie; 2/ posiadająca uregulowany stosunek do służby wojskowej; 3/ korzystająca z pełni praw publicznych; 4/ dająca rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań; 5/ która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo, wobec której nie został wydany prawomocny wyrok sądu z warunkowym umorzeniem postępowania karnego za takie przestępstwa, a także nie toczy się przeciwko niej postępowanie karne o takie przestępstwa; 6/ dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych; 7/ posiadająca co najmniej średnie wykształcenie; 8/ posiadająca zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia służby.” (w formacji paramilitarnej). **Art. 27.** „Funkcjonariusze i pracownicy powinni wykazywać się odpowiednim przygotowaniem ogólnym i zawodowym oraz wysokim poziomem moralnym, systematycznie dokształcać się i podnosić kwalifikacje zawodowe. W postępowaniu wobec osób pozbawionych wolności obowiązani są w szczególności (...)”. Wśród licznych oczekiwań nie wymienia się np., że powinni to być specjaliści zdolni do podejmowania problemów osób młodocianych czy dorosłych osadzonych w więzieniu.

Różnice są tak znaczne i wyraziste, że nie wymagają komentarza.

6. Należy się obawiać, że pogłębiać będą się w praktyce niekorzystne różnice właściwości osobowych polskiego personelu SW w porównaniu z modelem tych właściwości wzorowanym na ERW. Przyjęty w ustawie wzorzec osobowy personelu SW i przyjęta militarna pragmatyka służbowa wymuszać będą pogłębianie się tych niekorzystnych różnic.

Sprzyjać będzie temu także przyjęty w ustawie (obecny już w wersji z 1996 r.) **sposób uregulowania systemu doskonalenia zawodowego SW**⁸. Otóż jest to system wewnątrzresortowego doskonalenia zawodowego, niezależny od powszechnego systemu edukacji, regulowany wewnątrznie, ustawą o SW oraz przepisami wykonawczymi do ustawy.

Oznacza to, że proces szkolenia (i przygotowania do pracy z osadzonymi) ponad 20-tysięcznej grupy zawodowej pozostaje wyłączony spod ogólnych przepisów regulujących działalność oświatową w naszym kraju. Wewnątrzresortowy system doskonalenia zawodowego może pogłębiać niedostosowanie modelu kształcenia personelu więziennego do powszechnych standardów kształcenia zawodowego w Polsce. Może wpływać na obniżanie

⁸ Uzasadnia to przekonująco P. Szczepaniak w pracy pt.: *Uwagi o nauczaniu cz. I* Forum Penitencjarne nr 5/ 2002, P. Szczepaniak, *Uwagi o nauczaniu cz. II* Forum Penitencjarne nr 6/ 2002.

jakości przygotowania zawodowego funkcjonariuszy SW. Ponadto, ten stan rzeczy powiększa izolację systemu edukacji personelu od nurtu zmian w nauce i oświacie dorosłych. Nie jest to zgodne z tendencją w polityce oświatowej w Polsce i Unii Europejskiej (por. dyrektywy dotyczące wiązania nauki akademickiej z potrzebami praktyki i stosowania wiedzy naukowej w praktyce) oraz możliwościami wielu polskich uczelni elastycznego profilowania kształcenia pod kątem zapotrzebowania na rynku pracy, możliwościami organizowania tzw. „kierunków na zamówienie”, tzn. opracowywania programów nauczania akademickiego adresowanych do konkretnych profesji i korporacji zawodowych. Możliwe jest zatem zorganizowanie we współpracy z uczelniami wyższymi np. kierunku studiów: „Więzioznawstwo”, co mogłoby zaowocować wyodrębnieniem zawodu „więziennika” i wpisaniem go na listę profesji (zawodów), przyczyniając się do podwyższenia statusu personelu SW.

7. Należy zgodzić się z dr Pawłem Szczepaniakiem⁹, że w odniesieniu do obecnej wersji ustawy można powtórzyć w całej rozciągłości to, co przedstawiciele świata nauki i praktyki, międzynarodowi eksperci więziennictwa¹⁰ stwierdzili na temat wersji ustawy o SW z 1996 r.: „Ustawa ta stanowi mniej lub bardziej udaną wersję ustawy o Policji lub UOP. Gdyby w miejsce słów „funkcjonariusz Służby Więziennej” podstawić: „funkcjonariusz Policji” – ustawa z niewielkimi korektami mogłaby służyć tej ostatniej formacji mundurowej. Głównym mankamentem omawianej ustawy jest zatem fakt, iż nie posiada ona własnego „charakteru”, a jej główną wadą - programowy, otwarcie militarny charakter”.¹¹ „Ustawa generuje model więzienia autorytarnego, z którym próbują się rozstać demokratyczne systemy penitencjarne”.¹² „Analiza ustawy o Służbie Więziennej i wydanych na jej podstawie aktów normatywnych dostarcza dowodów na to, że kontynuowanie procesu upodmiotowienia tej służby nie jest jej celem. Ustawa natomiast z pewnością przysłuży się upowszechnieniu postaw rygorystycznych, pogłębieniu się hierarchicznego podporządkowania... ustawa służy także konformizmowi...”.¹³

⁹ P. Szczepaniak: O ustawowych regulacjach SW we współczesnej Polsce. w: „PRACE IPSiR UW” Tom XV, Warszawa, Wyd. IPSiR s. 8 (w druku).

¹⁰ D. Gajdus: Profesor prawa UMK, Dyrektor Biura Penitencjarnego CZZK 1990-1993, Ekspert Rady Europy, Penal Reform International, oraz Senatu RP minionej kadencji, B. Gronowska, profesor w Katedrze Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK, Stażystka Dyrektoriatu Spraw Politycznych Rady Europy w Strasburgu.

¹¹ D. Gajdus, B. Gronowska, Europejskie standardy traktowania więźniów, Toruń TNOiK 1998, s. 68-69.

¹² Ibidem, s. 69.

¹³ Ibidem, s. 70.

8. Rozwiązania przyjęte w ustawie o SW odgradzają więziennictwo¹⁴ od współdziałania z innymi instytucjami polityki społecznej. Brak jest na przykład powiązań funkcjonalnych więziennictwa z systemem probacyjnym - kuratelą, z pracownikami socjalnymi i innymi podmiotami polityki społecznej. Mimo, że zadania dotyczące takiej współpracy są określone przepisami prawa penitencjarnego (na przykład artykuł 164 kodeksu karnego wykonawczego zobowiązuje do wspólnego działania więziennictwa z kuratorem w przygotowaniu skazanego do zwolnienia) – to w praktyce występują niedostatki w tym zakresie. Wyniki badań uzasadniają opinię, że mamy do czynienia z „martwymi przepisami”¹⁵. Nowa ustawa o SW nie rokuje poprawy sytuacji w tym zakresie.

9. W uzasadnieniu projektu rządowego ustawy czytamy: „Projekt ustawy ... został poddany konsultacjom z Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych oraz z NSZZ „Solidarność”. Uwagi do projektu zgłosiło jedynie Forum Związków Zawodowych w piśmie z dnia 12 sierpnia 2008 r. (l. dz. FZZ-IV/561/12/08), dlatego też projekt należy uznać za uzgodniony w ramach konsultacji społecznych z OPZZ i NSZZ „Solidarność”.

Otóż nie można uznać, że projekt ustawy został należycie uzgodniony, co najwyżej spełniony został formalny wymóg zasięgnięcia opinii związków zawodowych. Ponadto, wymowny jest fakt, że spośród zgłoszonych przez Forum ZZ 35 wniosków i uwag przyjęto zaledwie dwa (przy czym jeden dotyczył ustanowienia święta SW w dniu 8 lutego, zaś drugi uwzględniono poprzez przeformułowanie treści art. 111). Odrzucono natomiast 33 postulaty i wnioski merytoryczne środowiska związków zawodowych, stanowiące głos reprezentujący ponad 20–tysięczną rzeszę funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa.

10. Podobnie źle rzecz ma się z uzgodnieniami założeń i unormowań ustawy z ustaleniami nauki. Nie można znaleźć w dokumentacji projektu ustawy informacji nt. poszukiwania i uwzględniania ustaleń nauki w przygotowywaniu obecnej wersji ustawy (poza 2-3 ekspertyzami prawnymi). Skądinąd wiadomo mi, że nikt ze znaczących przedstawicieli nauk penitencjarnych nie był zaangażowany w opracowywanie założeń i litery rządowego projektu obecnej ustawy. Stwierdzenie autorów ustawy, że wymóg konsultacji, w tym także, jak rozumiem, konsultacji projektu z przedstawicielami nauki, spełniony został przez to, że projekt zamieszczony został w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), jest nie do przyjęcia.

¹⁴ Wykazuje to P. Szczepaniak: op. cit.

¹⁵ System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce. Red. T. Bulenda, R. Musidłowski, Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2003.

I niech się projektodawcy nie dziwią, że nikt w odpowiedzi na wywieszkę w BIP nie zareagował.

11. Uważam, że sytuacja SW oraz więziennictwa jako całości dojrzały do tego, żeby Ministerstwo Sprawiedliwości w ścisłej współpracy z przedstawicielami nauki pilnie podjęło prace nad kompleksowymi rozwiązaniami prawnymi, modernizującymi całokształt wykonawczej sfery systemu wymiaru sprawiedliwości, uwzględniającymi w szerokim zakresie zalecenia wynikające z ERW oraz RM ONZ, a także, na szerszą skalę, europejskie rozwiązania probacyjne itp. Powinno stać się to pierwszą troską wprowadzanej przez ustawę Rady Polityki Penitencjarnej.

12. Ustawa podtrzymuje fikcję apolityczności SW przez powtórzenie art. 1 z przepisem głoścącym, że SW jest „...uzbrojoną formacją **apolityczną**”. Cóż to za apolityczność, skoro w tym samym artykule stwierdza się, że SW jest służbą „...podległą Ministrowi Sprawiedliwości...” czyli stuprocentowo politycznemu podmiotowi. Faktycznej polityczności SW nie zmniejszyłyby ani przepis ustawowy wymagający od Ministra przysięgi, że będzie traktował SW apolitycznie, ani też przepis wymagający np. bezpartyjności funkcjonariuszy, pracowników i kadry kierowniczej SW. Nie rozumiem, po co utrzymywana jest fikcja apolityczności SW w ustawie.

Polityczne „piętno odciska” na sprawach SW także Parlament. Np. 19 lutego w czysto politycznym głosowaniu nad ustawą o SW Sejm mechanicznie i politycznie przyjął wszystkie 3 poprawki posłów PO i odrzucił, bez dyskusji, wszystkie poprawki posłów PiS, chociaż (przynajmniej) niektóre z nich były wysoce zasadne merytorycznie.

Więziennictwo i SW zasługują na uregulowania prawne wolne od negatywnych skutków politycznych antagonizmów. Mógłby to ułatwić większy niż dotychczas udział apolitycznych przedstawicieli nauk penitencjarnych w procesie legislacyjnym.

