

Michał Lewoc

**Konferencja zorganizowana przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności nt. „Polski system probacji – stan i kierunek rozwoju w kontekście standardów europejskich”
(Popowo, dnia 27–28 października 2008 r.)**

I. Wstęp

Problematyka probacji w teorii i praktyce w polskim systemie prawa karnego była przedmiotem zainteresowania senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności od wielu lat, także i w poprzednich kadencjach Senatu. Dowodem na to było zorganizowanie w 2000 i 2003 r. konferencji, które stały się okazją do spotkania prawników, socjologów, i psychologów, zainteresowanych problematyką systemu karania i resocjalizacji.

Pierwsza Konferencja pt. „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 parlamentarzyści, sędziowie, prokuratorzy, naukowcy, przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, policjanci, funkcjonariusze służby więziennej, kuratorzy sądowi, socjolodzy i mediatorzy.

Postulaty zgłaszane podczas owej konferencji znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwale Komisji Praw Człowieka i Praworządności, która zawierała rekomendacje:

- szybkiego uchwalenia nowej ustawy o kuratorach sądowych odpowiednio dowartościującej rangę i znaczenie tego zawodu – przyspieszenia rozpoczętego w 1992 r. procesu przekształcenia modelu kurateli sądowej na model zawodowo-społeczny;
- określenia w odrębnej ustawie, albo w porozumieniu zawartym przez wojewodów z organizacjami samorządów, udziału w wykonywaniu przez samorządy miast i gmin orzeczonych kar ograniczenia wolności;
- opracowania nowego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zamiast rozporządzenia z dnia 14 sierpnia 1998 r. z uwzględnieniem zaleceń zawartych w rekomendacji Rady Europy R (99) z dnia 15 września 1999 r. (szkolenie, powoływanie i odwoływanie mediatorów);

- uregulowania funkcjonowania postępowań mediacyjnych w Polsce poprzez opracowanie systemu norm zawodowych i zasad etyki, a także odpowiednich procedur doboru kadr, programów szkoleniowych oraz kryteriów oceny mediatorów.

Druga konferencja pt. „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania”, zorganizowana także przy współdziałaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich, Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Stowarzyszeniem Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. H. C. Kofoeda w Siedlcach, odbyła się w dniach 1–2 grudnia 2003 r. W zamiarze organizatorów konferencja miała być kontynuacją programu poprzedniej konferencji poświęconej probacynym środkom polityki karnej.

W konferencji wzięło udział ponad 120 osób, wśród których byli przedstawiciele nauki, sądownictwa, prokuratury, więziennictwa, policji, administracji rządowej i samorządowej, kuratorów, mediatorów, a także organizacji pozarządowych z całej Polski. Ponadto w konferencji wzięła udział delegacja Ukrainy z prezydentem Ukraińskiego Centrum Porozumienia na czele.

Uczestnicy konferencji wypracowali następujące rekomendacje, w których wyrazili liczne uwagi i zalecenia oraz opinie na temat polityki karnej:

- należy dążyć do zmiany polityki karnej w kierunku oparcia 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;
- najlepszymi środkami realizacji idei sprawiedliwości naprawczej są kary nieizolacyjne, związane z poddaniem sprawcy okresowi próby, w którym powinien on wypełnić nałożone przez właściwy organ obowiązki. Wśród tych obowiązków najważniejszym powinno być naprawienie szkody i krzywdy moralnej wyrządzonej pokrzywdzonemu. Konieczne jest, aby sądy, stosując środki probacyjne – w szczególności warunkowe umorzenie postępowania karnego, bądź warunkowo zawieszając wykonanie kary pozbawienia wolności – nakładały na sprawcę przestępstwa obowiązki, przewidziane przez Kodeks karny, oraz aby te obowiązki były egzekwowane;
- egzekwowanie orzeczonych kar nieizolacyjnych oraz warunków probacji wymaga odpowiedniej organizacji i środków finansowych. Konieczne jest stworzenie zintegrowanego modelu probacji, w którym przy wykonaniu kar i środków probacyjnych współdziałałyby sądy, kuratorzy sądowi, mediatorzy, prokuratura i policja, służby penitencjarne i służby socjalne, terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, kościoły i związki wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe;
- konieczne jest również utworzenie w resorcie sprawiedliwości centralnego urzędu do spraw probacji, którego zadaniem byłoby koordynowanie

- i nadzorowanie wykonywania kar nieizolacyjnych oraz środków probacyjnych;
- wzmocnienie skuteczności egzekucji kar i warunków probacji wymaga dalszego zwiększenia liczby kuratorów zawodowych i społecznych oraz poprawy warunków ich pracy oraz permanentnego ich szkolenia;
 - konieczne jest zapewnienie powszechnej dostępności 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;
 - konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków dla prowadzenia mediacji, w szczególności poprzez organizowanie ośrodków mediacyjnych, wspieranych przez władze centralne i lokalne, oraz prowadzenie obowiązkowego szkolenia mediatorów;
 - konieczność stosowania kary bezwzględnego pozbawienia wolności jedynie wobec sprawców przestępstw, których izolacja jest konieczna dla dobra społeczeństwa lub ich samych, wykonywanej z poszanowaniem godności i praw człowieka; całkowicie nieracjonalne jest stosowanie bezwzględnej kary pozbawienia wolności wobec osób skazanych za uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego oraz zbyt częste stosowanie zastępczej kary pozbawienia wolności kary aresztu za nieuiszczoną grzywnę;
 - konieczność wzmocnienia przez władze publiczne działań zmierzających do zapewnienia miejsc pracy osadzonym oraz skazanym na karę ograniczenia wolności;
 - konieczne jest również podjęcie skutecznych działań w celu rozwiązania problemu wielkiej liczby skazanych na krótkoterminowe kary pozbawienia wolności oczekujących na jej wykonanie;
 - konieczne jest podjęcie i systematyczne prowadzenie, adresowanych do szerokiego kręgu odbiorców, intensywnych działań informacyjnych mających na celu przełamanie stereotypowych przekonań społeczeństwa, że skuteczne zwalczanie przestępczości wymaga zwiększenia represyjności karania, a w szczególności szerokiego stosowania aresztowania tymczasowego i długoterminowych kar bezwzględnego pozbawienia wolności; należy propagować w nich ideę sprawiedliwości naprawczej i system środków probacyjnych.

II. Podstawowe zagadnienia i przebieg Konferencji

W dniach 27 i 28 października 2008 r. odbyła się trzecia z kolei konferencja poświęcona zagadnieniom probacji pt. „Polski system probacji – stan i kierunek rozwoju w kontekście standardów europejskich”, zorganizowana

przez senacką Komisję Praw Człowieka i Praworządności we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Ośrodku Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Popowie. Uczestniczyło w niej około 110 osób, w tym parlamentarzysty – posłowie i senatorowie, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, naukowcy, sędziowie, prokuratorzy, kuratorzy sądowi, funkcjonariusze służby więziennej, policjanci, przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli oraz organizacji pozarządowych. Gościem konferencji był Leo Tigges – Sekretarz Generalny C.E.P. (*Conférence Permanente Europé de la Probation*), tj. Stałych Konferencji ds. Probacji.

Przedmiotem obrad konferencji był polski system probacji – stan obecny i kierunki jego rozwoju w kontekście obowiązujących standardów europejskich. Na dwudniowe obrady złożyło się aż sześć sesji tematycznych:

1. Polska polityka karna w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań probacyjnych.
2. Czy obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dobrze służą rozwojowi probacji? Skuteczność różnych form probacji w procesie resocjalizacji.
3. Charakterystyka systemów probacyjnych w wybranych krajach Unii Europejskiej.
4. 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 r.
5. Kuratorska służba sądowa – stan i kierunki rozwoju.
6. Dyskusja nad przyjęciem tez i zaleceń po konferencyjnych.

Konferencję otworzył Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności, senator Stanisław Piotrowicz, który powitał uczestników konferencji, po czym kolejno oddał głos Wicemarszałkowi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Zbigniewowi Romaszewskiemu, dr Januszowi Kochanowskiemu – Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Marianowi Cichoszowi – Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, którzy powitali uczestników konferencji i wyrazili zadowolenie z tak dużego zaangażowania różnych środowisk w istotną problematykę probacji.

Następnie powołano Zespół Redakcyjny, którzy składał się z przedstawicieli środowisk: sędziowskiego, funkcjonariuszy służby więziennej, kuratorów sądowych i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zadaniem Zespołu było przygotowanie tez i zaleceń pokonferencyjnych.

Podczas sesji I dyskutowano nad polityką karną w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań probacyjnych. Referaty wygłosili: prof. Andrzej Siemaszko z Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Marian Cichosz, Sekretarz Stanu w Ministerstwie

Sprawiedliwości, oraz sędzia Sądu Okręgowego w Szczecinie Maciej Strączyński.

Po przerwie, podczas sesji II, zastanawiano się, czy obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dobrze służą rozwojowi probacji. Omawiano także skuteczność różnych form probacji w procesie resocjalizacji. W czasie sesji głos zabrali: dr Paweł Moczydłowski, prof. Teodor Szymanowski z Instytutu Profilaktyki i Resocjalizacji, Zakładu Prawa Karnego na Uniwersytecie Warszawskim, gen. Paweł Nasiłowski z Centralnego Zarządu Służby Więziennej, dr Tadeusz Jedynek – Kurator Okręgowy w Słupsku oraz dr Przemysław Kazimierski z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

W sesji III – „Charakterystyka systemów probacyjnych w wybranych krajach Unii Europejskiej” wystąpił Leo Tigges – Sekretarz Generalny C.E.P., który przedstawił i opisał:

- charakterystykę ustroju, organizacji i struktury służb probacyjnych w Unii Europejskiej;
- metodykę i narzędzia pracy służb probacyjnych w Unii Europejskiej;
- status kuratora zawodowego – oficera probacyjnego w Unii Europejskiej;
- koszty probacji i ocenę skuteczności probacji oraz metodologię ich ustalania w Unii Europejskiej.

Należy wskazać, że C.E.P jest europejską organizacją zrzeszającą instytucje probacyjne na poziomie rządów europejskich. To jedyna w Europie i jedna z najważniejszych na świecie organizacji tego typu oprócz amerykańskiego Stowarzyszenia Probacji i Zwolnień Warunkowych – APPA, mająca realny wpływ na rozwój probacji. Ścisłe współpracuje z instytucjami Rady Europy i Unii Europejskiej. Jej głównym zadaniem statutowym jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa społecznego bez nadmiernych nakładów na instytucje izolacyjne. W ramach C.E.P. organizowane są stałe seminaria tematyczne, na których prezentuje się różnorodne instytucje probacyjne funkcjonujące w obszarach kompetencji reprezentacji członkowskich. Stałe konferencje ds. probacji umożliwiają także praktykom uzyskiwanie informacji i rozwiązań już zastosowanych lub dopiero wdrażanych w innych krajach członkowskich. Polskie Ministerstwo Sprawiedliwości zostało przyjęte do C.E.P. dnia 26 września 2007 r., podczas zgromadzenia, które miało miejsce w Tallinie.

Po wygłoszonym referacie uczestnicy zadawali prelegentowi wiele pytań dotyczących zagadnień praktycznych w stosowaniu probacji za granicą oraz dyskutowali nad polskim systemem wykonywania orzeczeń z okresem próby.

Następnego dnia, podczas sesji IV, dokonano oceny 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 r. Głos zabrali: prof. Barbara Stańdo-Kawecka

z Zakładu Prawa i Polityki Penitencjarnej na Uniwersytecie Jagiellońskim, dr Janusz Zagórski – Dyrektor Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sędzia Michał Lewoc z Wydziału Kurateli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Po przerwie rozpoczęła się kolejna sesja poświęcona kuratorskiej służbie sądowej – jej obecnej charakterystyce, a także kierunkom rozwoju służby. W czasie debaty referaty wygłosili: Andrzej Martuszewicz – Przewodniczący Krajowej Rady Kuratorów, sędzia Krzysztof Mycka – Naczelnik Wydziału Kurateli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości, poseł Beata Kempa – Zastępca Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, ponownie dr Janusz Zagórski – Dyrektor Zespołu Prawa Karnego i Wykonawczego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Barbara Bojko-Kulpa – Prezes Stowarzyszenia POSTIS, która oprócz prezentacji, przedstawiła krótki film opisujący podstawowe zadania i realizację projektu „Szansa”, którego celem jest przygotowanie młodzieży trudnej do pełnienia ról życiowych poprzez oddziaływanie wychowawczo-resocjalizacyjne połączone z programem aktywizacji zawodowej.

Podczas całej konferencji uczestnicy podkreślali, że problem przeludnienia zakładów karnych, z którym boryka się polski wymiar sprawiedliwości, musi spowodować zmianę polityki karnej państwa. W tym kontekście wskazywano przede wszystkim na konieczność zmiany struktury orzekanych kar, tj. ograniczenia orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz innych rodzajów kar, tj. kary grzywny oraz kary ograniczenia wolności. Postulowano także konieczność zastępowania w wielu wypadkach kary pozbawienia wolności środkami nieizolacyjnymi (probacyjnymi). Podkreślano, że zmierzające w tym kierunku zmiany polityki karnej będą wymagały znowelizowania ustaw karnych.

Podczas dyskusji wskazywano, że niezbędne są zmiany m.in. w ustawie o kuratorach sądowych i w kodeksach karnych. Te ustalenia mogą się stać ważną wskazówką w pracy komisji i całego Senatu nad nowelizacją kodeksów.

III. Rekomendacje

Ostatnia sesja poświęcona została dyskusji nad przyjęciem tez i zaleceń pokonferencyjnych, przygotowanych wstępnie przez zespół redakcyjny. W czasie sesji wypracowano wspólnie tekst pt. „Rekomendacje wynikające z konferencji «Polski system probacji stan i kierunek rozwoju w kontekście standardów europejskich» zorganizowanej w Popowie, w dniach 27–28 października 2008 r.” o następującej treści:

„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 kary 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 i zadośćuczynienie wyrządzonej krzywdy. Należy zrezygnować z prowadzenia przez kuratorów dozorów wobec osób pozbawionych wolności w innej sprawie.

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.

Istnieje konieczność utrzymywania ścisłej współpracy pomiędzy służbami probacyjnymi 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, określanie ryzyka powrotu do przestępstwa, a także przedstawianie 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, sprzęt elektroniczny itd.), 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 prowadzenia wielokierunkowych programów badawczych poszukujących nowych metod resocjalizacji i readaptacji”.

Po odczytaniu i przyjęciu tekstu rekomendacji Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i Praworządności, senator Stanisław Piotrowicz, oraz wice-marszałek Senatu, Zbigniew Romaszewski, podziękowali uczestnikom za liczne przybycie i czynny udział w obradach, czego wyrazem jest przyjęty tekst rekomendacji, który powinien przybrać formę uchwały Komisji Praw Człowieka i Praworządności.