



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IX.517.3125.2018.KK

**Pan
gen. Jacek Kitliński
Dyrektor Generalny
Służby Więziennej**

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce, które dotyczyły zagadnień związanych z udzielaniem osobom pozbawionym wolności przepustek losowych¹, stanowiły asumpt do zmiany obowiązujących przepisów prawa. Uznając pogląd Trybunału, iż odmowa udzielenia przepustki w celu wzięcia udziału w pogrzebie osoby najbliższej stanowi naruszenie art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej ETPC), w 2011 r. znowelizowano art. 141a § 1 k.k.w. Obecnie stanowi on, iż dyrektor zakładu karnego może udzielić skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego.

Aktualna treść wskazanego przepisu przyczyniła się do wzrostu liczby pozytywnych rozstrzygnięć dyrektorów jednostek penitencjarnych w sprawach związanych z udzielaniem osadzonym przepustek losowych. Oznacza to, że implementacja wyroków ETPC została zrealizowana nie tylko na poziomie zmiany obowiązującego prawa, ale również na poziomie praktyki jego stosowania.

¹ Wyrok ETPC z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie Płoski przeciwko Polsce, skarga nr 26761/95; wyrok ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie Czarnowski przeciwko Polsce, skarga nr 28586/03; wyrok ETPC z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Giszczak przeciwko Polsce, skarga nr 40195/08.

Podjęte w celu wykonania wyroków ETPC środki o charakterze generalnym niewątpliwie przyniosły poprawę stanu przestrzegania Konwencji w omawianym zakresie. Kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi skazanych pokazały jednak, że ważny jest nie tylko sposób rozpoznania wniosku w zakresie zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego, ale istotne są także warunki, na jakich skazany będzie realizował to zezwolenie. Na te kwestie uwagę Pana Dyrektora Generalnego zwracał Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich w pismach z dnia 19 marca oraz 17 lipca 2015 r.², wskazując m.in., że skazani o warunkach realizacji przepustki często dowiadawali się tuż przed rozpoczęciem czynności konwojowych, co skutkowało tym, iż niejednokrotnie rezygnowali z wyjazdu na uroczystości rodzinne. W przedmiotowych pismach przedstawiono pogląd, że sposób realizacji konwoju powinien być określony w decyzji dyrektora o udzieleniu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego. Osadzony już w momencie otrzymania decyzji powinien otrzymać pełną informację, jakie środki bezpieczeństwa będą stosowane w trakcie realizacji przepustki. Wskazano również, że w wielu przypadkach, pomimo odbywania kary w zakładzie karnym typu półotwartego albo otwartego, skazani otrzymywali zgodę na opuszczenie jednostki penitencjarnej wyłącznie pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej, a niekiedy również z zastosowaniem wzmożonych środków bezpieczeństwa.

W przesłanej odpowiedzi³ Pan Dyrektor nie podzielił zaprezentowanego stanowiska. Mimo to, dostrzegam potrzebę podjęcia ponownie przedstawionego zagadnienia, zwłaszcza w związku z systematycznym wpływem do Biura RPO kolejnych skarg osób pozbawionych wolności i ich rodzin, dotyczących sposobu realizacji przepustek losowych. Wnioskodawcy wskazują bowiem, że w dalszym ciągu o szczegółowych warunkach konwoju dowiadują się tuż przed wyjazdem na przepustkę. O ile w decyzjach dyrektorów jednostek penitencjarnych zawarta jest informacja, że przepustka będzie realizowana pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej, o tyle o konieczności występowania m.in. w kajdankach zespolonych i odzieży skarbowej, osadzony dowiaduje się na chwilę przed realizacją konwoju.

W mojej ocenie błędne jest założenie przedstawione w ww. piśmie Pana Dyrektora, że osadzeni mają wiedzę, co do sposobu realizacji konwojów. Nie każdy bowiem konwój jest realizowany w ten sam sposób. Ponadto, osadzeni mają prawo oczekiwać, że w związku

² II.517.620.2015

³ Pismo z dnia 17 sierpnia 2015 r., BDG-070-83/15/575.

z udziałem w uroczystościach rodzinnych czynności konwojowe będą jednak realizowane w inny sposób niż w przypadku konwojowania na czynności procesowe czy do placówki publicznej służby zdrowia. Zastosowanie szczególnych środków bezpieczeństwa w sytuacji spotkań rodzinnych jest niezwykle stresogenne zarówno dla osadzonego, jak i dla członków rodziny. Może też narażać te osoby na stygmatyzację. Zatem warunki, w jakich skazany będzie brał udział w wydarzeniach rodzinnych, są ważne nie tylko dla samego skazanego, ale również dla jego rodziny.

Potwierdzeniem powyższego może być skarga skierowana do Rzecznika przez osobę bliską, w której wnioskodawca wskazywał, że sposób realizacji zezwolenia na opuszczenie przez skazanego zakładu karnego celem uczestnictwa w pogrzebie ojca, pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz przy zastosowaniu kajdanek zespolonych, był upokarzający dla niego i dla osób zebranych na uroczystości. Idąc za tym przykładem, nietrudno sobie wyobrazić, jaka może być reakcja dziecka przystępującego do I Komunii Św., gdy życzenia będzie mu składał rodzic poruszający się w kajdankach zespolonych, w towarzystwie umundurowanych funkcjonariuszy. Doświadczany przez dziecko stres może niekiedy mieć traumatyczny wymiar i pozostawiać długotrwały ślad psychiczny. Aby uniknąć takich sytuacji, osadzony powinien być odpowiednio wcześniej poinformowany o obostrzeniach, jakie będą wobec niego stosowane w trakcie uczestnictwa w ważnych dla niego wydarzeniach rodzinnych. W mojej ocenie do obligatoryjnych informacji przekazywanych skazanemu należy nie tylko ta dotycząca realizacji przepustki pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej, ale także niezbędne jest poinformowanie go z jakiej odzieży (prywatnej, skarbowej) będzie korzystał, a także jakiego rodzaju środki przymusu bezpośredniego zostaną zastosowane. Posiadając pełną wiedzę na ten temat, skazany będzie mógł podjąć przemyślaną decyzję, czy w dalszym ciągu chce zrealizować przepustkę losową. Jednocześnie, decydując się na udział w rodzinnym wydarzeniu na warunkach określonych przez Służbę Więzienną, a nie do końca odpowiadającym jego oczekiwaniom, przy wcześniejszym posiadaniu informacji na ten temat, będzie miał możliwość skonsultowania powyższego z najbliższą rodziną. Zminimalizuje to poczucie wstydu i upokorzenia u skazanego, a tym samym pozwoli na odpowiednie przygotowanie rodziny, co jak wykazano powyżej, nie jest bez znaczenia.

Warto mieć na uwadze fakt, iż podjęcie przez osadzonego świadomej decyzji, dotyczącej realizacji przepustki pod określonymi warunkami, jest istotne również dla administracji jednostki penitencjarnej. Organizacja konwoju jest szeregiem działań, które muszą zostać skoordynowane, co wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy. Niekiedy z uwagi na braki kadrowe zachodzi potrzeba rezygnacji z innych czynności transportowych celem realizacji konwoju w związku z udzieloną skazanemu przepustką okolicznościową. Wobec tego w momencie, gdy osadzony rezygnuje z jej realizacji tuż przed wyjazdem, niweczony jest trud podjętych działań. Zatem, w przypadku gdyby na początkowym etapie osadzony miał realną możliwość podjęcia przemyślanej decyzji, że rezygnuje z udzielonej mu przepustki, administracja więzienna nie musiałaby podejmować działań związanych z organizacją konwoju.

Informacje o warunkach realizacji konwoju, przekazane ustnie skazanemu, winny mieć odzwierciedlenie w decyzji sporządzonej na piśmie. Ma to istotne znaczenie nie tylko z powodu jasności sytuacji, że skazany uzyskał wiedzę w przedmiotowym zakresie, ale także w związku z możliwością skorzystania przez osadzonego z prawa do złożenia, w trybie art. 7 § 1 k.k.w., skargi na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej.

W przedmiotowej decyzji nie powinno również zabraknąć informacji, że wstępnie określone przez dyrektora jednostki warunki realizacji przepustki mogą ulec zmianie na skutek pojawiających się nowych uwarunkowań. Jest oczywiste, iż w przypadku gdy w trakcie realizacji konwoju wystąpią okoliczności stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, dowódca konwoju zawsze ma prawo i obowiązek podjąć decyzję o zaostrzeniu uprzednio zastosowanych środków bezpieczeństwa.

O tym jak ważne jest, aby warunki konwoju były określone w początkowej pisemnej decyzji dyrektora jednostki, można wywieść z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Giszczak przeciwko Polsce. Skarżący zarzucał, że naruszono jego prawo do poszanowania życia rodzinnego. Podnosił m.in., że jego prośba o możliwość uczestniczenia w pogrzebie córki w garniturze oraz pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej ubranych po cywilnemu, została rozpatrzona odmownie przez dyrektora zakładu karnego. Wobec powyższego zrezygnował z udziału w pogrzebie. Uważał bowiem, że jego pojawienie się na uroczystości pogrzebowej w kajdankach z łańcuchami na rękach i nogach oraz pod konwojem umundurowanych i uzbrojonych

funkcjonariuszy, mogłoby zakłócić porządek ceremonii. W sprawie istotne jest również to, iż dyrektor zakładu karnego początkowo ustnie poinformował skarżącego o udzieleniu przez sędziego penitencjarnego zezwolenia na udział w ceremonii pogrzebu. Rząd natomiast utrzymywał, że skazany musiał źle zrozumieć decyzję dyrektora i mógł uczestniczyć w pogrzebie we własnej odzieży i w kajdankach, jednak bez zastosowania prowadnic. Trybunał zauważył, że w decyzji zezwalającej na udział skazanego w pogrzebie stwierdzono jedynie, że przepustka ma być zrealizowana pod konwojem. Nie było informacji o konieczności zastosowania prowadnic oraz możliwości korzystania z własnej odzieży. Trybunał zauważył, że fakt, iż skarżący nie został poinformowany w jasny i jednoznaczny sposób o warunkach jego udziału w pogrzebie mógł wpłynąć na rezygnację z uczestnictwa w ceremonii z obawy przed zakłóceniem jej porządku. Uznał, że doszło do naruszenia prawa skarżącego gwarantowanego art. 8 EKPC.

Mając na uwadze treść powyższego wyroku, na kanwie jednej z badanych spraw, Rzecznik skierował pismo do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej o rozważenie możliwości wprowadzenia procedury określania w decyzji dyrektora zakładu karnego warunków konwojowania oraz informowania skazanego o charakterze tych środków. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej podzielił przedstawione wówczas argumenty i przychylił się do zgłoszonego postulatu informując, iż wystosował do podległych mu jednostek penitencjarnych polecenie przyjęcia zasady każdorazowego określania warunków konwojowania w decyzji dyrektora dotyczącej udzielenia przepustki losowej. Dowodzi to zatem, że zgłoszona przez Rzecznika propozycja jest możliwa do zrealizowania bez naruszenia określonych procedur bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu zasad uwzględniających poszanowanie godności skazanego i pozwalających na podniosłe przeżywanie danej uroczystości.

Dokonanie, na podstawie opinii sporządzonych przez służbę ochronną i penitencjarną, rzetelnej oceny zagrożeń, jakie dla porządku prawnego i bezpieczeństwa innych osób stwarza skazany, daje szansę określenia warunków realizacji przepustki proporcjonalnych do tych zagrożeń. W innym przypadku, gdy pomijana jest zasada indywidualizacji wykonywania kary pozbawienia wolności, górę biorą automatyzm i rutyna.

Ilustracją tego stanu rzeczy może być sytuacja skazanego, który odbywał karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu półotwartego, w wymiarze 6 miesięcy, za

przestępstwo niealimentacji. Wziął on udział w pogrzebie ojca w kajdankach zespolonych i w asyście uzbrojonych funkcjonariuszy Służby Więziennej. Fakt, iż skazany odbywa karę w zakładzie karnym typu półotwartego nie przesądza, że przepustka losowa obligatoryjnie musi być zrealizowana bez nadzoru funkcjonariuszy Służby Więziennej, dlatego też w omawianym przypadku nie została zakwestionowana zasadność udzielenia przepustki pod konwojem. Natomiast zastosowanie kajdanek zespolonych było moim zdaniem zbyt dolegliwym środkiem przymusu bezpośredniego, naruszającym zasadę humanitarnego traktowania.

Kolejnym wymownym przykładem jest sposób realizacji przepustki losowej przez skazanego odwiedzającego żonę, która przebywała w szpitalu z powodu poronienia. Przepustka została zrealizowana pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej wraz z prewencyjnym zastosowaniem kajdanek zespolonych. Zdaniem administracji więziennej powyższe było warunkowane faktem, że skazany nie stawił się dobrowolnie do odbycia kary pozbawienia wolności, a prognoza kryminologiczno-społeczna kształtowała się negatywnie z uwagi na niejasną sytuację prawną. Należy wskazać, że skazany odbywał karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu półotwartego. Zachowywał się w sposób właściwy, przestrzegał obowiązującego regulaminu, nie był karany dyscyplinarnie. Uczestniczył w zajęciach kulturalno-oświatowych organizowanych przez administrację poza terenem zakładu karnego. Korzystał również z nagród regulaminowych w postaci zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego bez dozoru funkcjonariuszy Służby Więziennej. Każdorazowo do jednostki penitencjarnej powracał w terminie. Utrata nienarodzonego dziecka jest sytuacją wyjątkową, która wymaga szczególnie delikatnego podejścia i okazania zrozumienia. Trudno sobie również wyobrazić, w jaki sposób, mając założone kajdanki zespolone, skazany miałby mieć możliwość nawiązania bliskiego, bezpośredniego kontaktu z żoną, będącą w kryzysie emocjonalnym. Widok męża skutego w kajdanki z pewnością nie przyczynił się do poprawy jej stanu psychicznego.

Niezrozumiałe są również decyzje dyrektorów jednostek penitencjarnych o udzieleniu przepustki losowej pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej skazanym, którzy nie tylko odbywają karę w zakładzie karnym typu otwartego, ale również na co dzień pracują poza jednostką w systemie bez konwojenta i dotychczas nie naruszali obowiązujących zasad. Warunki odbywania kary w tym typie zakładu charakteryzują się bowiem najmniejszym

stopniem izolacji skazanych oraz uproszczonym systemem ochronnym. Karę odbywają tutaj skazani, którzy swoim zachowaniem i postawą udowodnili, że zasługują na zaufanie. Pobyt w tego typu jednostce penitencjarnej ma przede wszystkim sprzyjać pogłębieniu kontaktów z rodziną oraz ze środowiskiem zewnętrznym. Dlatego, w mojej ocenie, wobec tej grupy skazanych decyzję o udzieleniu zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego pod konwojem oraz przy ewentualnym wykorzystaniu odzieży skarbowej i użyciu środków przymusu bezpośredniego można podjąć jedynie w uzasadnionych przypadkach. Jednakże, co do zasady, realizacja ww. zezwoleń powinna odbywać się przy zastosowaniu jak najłagodniejszych środków ochronnych, gdyż wynika to z ogólnego założenia, jakie ma przyświecać odbywaniu kary w warunkach złagodzonego reżimu. W tym miejscu pragnę przywołać pismo Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, płk Grzegorza Fedorowicza, skierowane do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej, w którym wskazywał, że realizacja konwojowania osadzonego, na co dzień zatrudnionego w systemie bez konwojenta poza terenem zakładu karnego, w pełnym składzie konwoju, jest „działaniem budzącym wątpliwości natury ekonomiki oraz ergonomiki czasu pracy”⁴. Wyniki badań w Biurze RPO spraw, dotyczących przedmiotowych kwestii, każą sądzić, iż uwaga ta nie została wykorzystana w codziennych czynnościach służbowych przez administrację wszystkich jednostek penitencjarnych.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pana Dyrektora Generalnego z uprzejmą prośbą o ponowne rozważenie potrzeby wprowadzenia zasady określania, kierując się zasadą indywidualizacji, sposobu realizacji przepustek losowych już na etapie wydawania przez dyrektorów jednostek penitencjarnych decyzji o udzieleniu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141a § 1 k.k.w.

⁴ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r., l.dz. BO.1693.2017.ZG.