



Warszawa, 28-02-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IX.517.158.2023.KKo

Pan

gen. Jacek Kitliński

Dyrektor Generalny

Służby Więziennej

Szanowny Panie Dyrektorze,

przedkładając Ministrowi Sprawiedliwości opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw¹, który doprowadził do najszerzej od ponad dwudziestu lat nowelizacji przepisów regulujących wykonanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, wskazywałem, że część z projektowanych rozwiązań może w znacznym stopniu negatywnie wpłynąć na realizację prawa osadzonych do utrzymywania kontaktu ze światem zewnętrznym.

W dniu 17 września 2022 r. weszły w życie niektóre przepisy znowelizowanej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (dalej: k.k.w.), to zaś spowodowało lawinowy wzrost skarg kierowanych do Biura RPO. Osoby pozbawione wolności i ich bliscy żalą się w szczególności na ograniczenie możliwości korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych.

¹ Projekt był wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD282. Prace zakończyły się przyjęciem ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1855). Opinia jest dostępna na stronie RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zmiany-kkw-kk-kpk-kontakty-rodzina-opinia-ms> (dostęp: 16.02.2023 r.).

Analiza spraw indywidualnych i wybranych porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych² oraz konkluzje z prowadzonych w okresie od października do grudnia 2022 r. wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych³ doprowadziły do przedstawionych poniżej wniosków na temat praktyki stosowania znowelizowanych przepisów w zakresie, w jakim odnoszą się one do korzystania przez osoby pozbawione wolności z aparatu telefonicznego do kontaktu z podmiotami innymi niż wskazane w art. 8 § 3 i art. 215 § 1 k.k.w.

I.

W uzasadnieniu do wskazanego projektu nowelizacji wybrzmiewa teza o gwarancyjnym charakterze przepisu wprowadzającego w art. 105 k.k.w. prawo osadzonego do korzystania z aparatu telefonicznego „co najmniej raz w tygodniu”. Towarzyszy jej założenie ustawodawcy, że te minimalne gwarancje ustawowe mogą być rozszerzane w ramach porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych. Podczas działań monitorujących wdrażanie omawianych przepisów pracownicy Biura RPO analizowali praktykę postępowania Służby Więziennej, także biorąc pod uwagę perspektywę bazującą na uzasadnieniu do projektu nowelizacji.

Dokonana analiza porządków wewnętrznych wskazuje, że wielu dyrektorów jednostek penitencjarnych zawężająco interpretuje art. 105 k.k.w., przyjmując, iż osadzeni w danej jednostce mogą tylko raz w tygodniu skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego. Ustalenie w porządku wewnętrznym, ile razy w tygodniu osadzony ma możliwość korzystania z aparatu telefonicznego, w szczególności zaś ograniczenie do jednego razu w tygodniu, należy uznać za nieuzasadnione w świetle przepisów powszechnie obowiązujących. Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego nie określiła bowiem maksymalnej częstotliwości korzystania z aparatu przez skazanych. Wprowadziła przepis gwarancyjny, nakładając na administrację jednostki obowiązek umożliwienia skazanemu, który zgłosi taką potrzebę, skorzystania z aparatu telefonicznego co najmniej raz w tygodniu. Jednokrotne w danym tygodniu skorzystanie z tego uprawnienia nie odbiera osobom pozbawionym wolności prawa do dalszego korzystania z aparatu telefonicznego na

² Analizie poddano 45 porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych z obszaru właściwości wszystkich okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (porządki dostępne na stronach BIP jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w okresie 24–30.01.2023 r.).

³ Areszt Śledczy w Radomiu (19–21.10.2022 r.), Zakład Karny w Iławie (26–28.10.2022 r.), Zakład Karny w Łowiczu (16–18.11.2022 r.), Areszt Śledczy w Katowicach (22–24.11.2022 r.), Areszt Śledczy w Warszawie-Grochowie (24–25.11.2022 r.), Areszt Śledczy w Gdańsku (7–8.12.2022 r.), Zakład Karny nr 1 we Wrocławiu (14–15.12.2022 r.).

mocy art. 105b § 1 k.k.w. Przepisy aktu wewnętrznego nie mogą regulować omawianej kwestii w sposób mniej korzystny dla jednostki, niż to czyni ustawa. Tym samym przepisy porządków, które w sposób sztywny regulują, ile razy w tygodniu osadzony ma prawo skorzystać z aparatu telefonicznego, są niezgodne z Kodeksem karnym wykonawczym i przeczą intencji ustawodawcy, który wyznaczył jedynie minimalny standard realizacji tego prawa.

II.

Drugą kwestią wymagającą poruszenia w związku z przeprowadzoną analizą porządków wewnętrznych jest uprawnienie kierujących jednostkami penitencjarnymi do wyznaczania dni, w których osadzeni korzystać mogą z aparatów telefonicznych.

Od dnia wejścia w życie – 1 stycznia 2023 r. – znowelizowanych regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności⁴ oraz wykonywania tymczasowego aresztowania⁵ kierujący jednostkami penitencjarnymi mogą w porządkach wewnętrznych dla zakładów karnych typu zamkniętego określać dni, godziny i miejsce korzystania z aparatów telefonicznych oraz analogicznie wyznaczać dni, godziny i miejsce korzystania z telefonu przez osoby tymczasowo aresztowane.

Wyznaczenie dnia bądź dni powinno mieć jedynie charakter organizacyjno-porządkowy, nie może natomiast w praktyce prowadzić do ograniczenia możliwości korzystania z aparatu do jednego razu w tygodniu. Ponownego podkreślenia wymaga bowiem, że nowela Kodeksu karnego wykonawczego nie określiła maksymalnej częstotliwości korzystania z aparatu przez skazanych. Wprowadziła przepis gwarancyjny, nakładając na administrację jednostki obowiązek umożliwienia skazanemu skorzystania z aparatu telefonicznego nie rzadziej niż raz w tygodniu. Dopuszczalne ograniczenia w realizacji praw osadzonych ustawodawca zawarł natomiast w art. 104 k.k.w., który stanowi, że korzystanie przez skazanego z przysługujących mu praw powinno następować w sposób nienaruszający praw innych osób oraz niezakłócający ustalonego w zakładzie karnym porządku.

Nawet stan prawny, w którym przepisy nowych regulaminów organizacyjno-porządkowych wykonywania kary pozbawienia wolności i wykonywania tymczasowego aresztowania (odpowiednio § 11 ust. 2 pkt 11 i § 8 ust. 2 pkt 11) upoważniają

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. poz. 2847).

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. poz. 2848).

dyrektora jednostki do ustalania dni (w przypadku skazanych w zakładzie karnym typu zamkniętego i tymczasowo aresztowanych), godzin i miejsca korzystania z aparatów telefonicznych, nie powinien prowadzić do sytuacji dopuszczającej wyłącznie jednokrotne korzystanie z aparatu telefonicznego w tygodniu. Ustalenie terminów korzystania przez osadzonych z samoinkasujących aparatów telefonicznych w sposób tak restrykcyjny – przez wyznaczenie tylko jednego dnia w tygodniu, co powoduje, że osadzony nie może nawet wybrać, w którym dniu zrealizuje rozmowę – w praktyce w sposób bardzo istotny ogranicza korzystanie przez nich z tego prawa.

III.

Przyjęcie za wystarczający minimalnego standardu w zakresie częstotliwości prowadzenia rozmów – wyłącznie raz w tygodniu – godzi w podstawowe prawa osób pozbawionych wolności, chronione także przez art. 18 Konstytucji, który ustanawia zasadę otaczania rodziny opieką i ochroną przez państwo. Praktyka ta ingeruje ponadto w prawo dziecka do kontaktu z obojgiem rodziców, określone w art. 9 Konwencji o prawach dziecka. Ograniczenia, jakie spotkały osoby pozbawione wolności, najbardziej dotkliwie uderzają w ich kontakty z dziećmi, co wybrzmiewa wyraźnie z kierowanych do Biura RPO skarg. Przywoływane w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich już wielokrotnie, jednak nadal aktualne i celnie wskazujące na sedno problemu, hasło „Nie moja wina, ale moja kara”⁶ – odnoszące się do sytuacji dzieci rodziców pozbawionych wolności – musi zostać w tym miejscu przypomniane. Szczególne obowiązki Kodeks nakłada na organy wykonujące karę pozbawienia wolności wobec skazanych sprawujących pieczę nad dziećmi do lat piętnastu – art. 87a k.k.w. wymaga, by w pracy z tą grupą osadzonych uwzględniać w szczególności potrzebę inicjowania, podtrzymywania i zacieśniania ich więzi uczuciowej z dziećmi.

Działania administracji więziennej prowadzące do ograniczania kontaktu osadzonego z bliskimi nie sprzyjają osiągnięciu resocjalizacyjnych celów wykonywania kary, określonych w art. 67 k.k.w., który podkreśla wagę podtrzymywania kontaktów

⁶ Towarzyszyło ono dorocznej, międzynarodowej kampanii mającej na celu podniesienie świadomości społecznej na temat praw i potrzeb dzieci, których rodzice są osadzeni w jednostkach penitencjarnych, organizowanej przez Children of Prisoners Europe (COPE): <https://childrenofprisoners.eu> (dostęp: 30.01.2023 r.); w Polsce kampanię koordynuje Małopolskie Stowarzyszenie Probacja.

z rodziną i światem zewnętrznym. Podobnie czynią Europejskie Reguły Więzienne⁷, stanowiąc w regule 24.1, że więźniowie mają prawo porozumiewania się, tak często jak jest to możliwe, poprzez pocztę, telefon lub inne formy komunikacji, m.in. z rodziną. Zgodnie natomiast z regułami 106 i 107 Reguł Mandeli⁸, biorąc pod uwagę przyszłość osadzonego po zwolnieniu, należy dążyć do umożliwienia mu podtrzymywania lub poprawy jego relacji z pozostającymi na wolności osobami bliskimi oraz rodziną. Tym samym ograniczenie możliwości korzystania z aparatu telefonicznego szkodzi procesowi reintegracji skazanego ze społeczeństwem.

Ponadto, o czym nie należy zapominać, wyznaczenie tylko jednego dnia na korzystanie z aparatu telefonicznego, szczególnie jeśli dzień ten przypada w weekend, utrudnia lub wręcz uniemożliwia osadzonym kontakty z urzędami funkcjonującymi w dni powszednie, co również negatywnie wpływa na proces readaptacji społecznej.

Obok argumentów odnoszących się do poszanowania życia rodzinnego czy też umożliwienia osadzonym realizacji spraw urzędowych poprzez korzystanie z aparatu telefonicznego, pozostaje jeszcze jeden – istotny z punktu wykonywania przez mnie funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur – aspekt omawianego zagadnienia. Możliwie szerokie korzystanie przez osoby pozbawione wolności z kontaktów ze światem zewnętrznym, także poprzez rozmowy telefoniczne, stanowi jedną z dróg zapobiegania niewłaściwemu traktowaniu osadzonych, tak przez personel, jak i przez współwięźniów. Należy mieć na względzie argumentację Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT), zgodnie z którą tortury i inne okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie w prawie wszystkich przypadkach mają miejsce w tajemnicy⁹. Uszczuplenie możliwości telefonicznego kontaktowania się osadzonych z bliskimi może nieść ryzyko, że o części swoich doświadczeń nie będą oni mieli możliwości porozmawiać. Może także zmniejszać szanse na skuteczne złożenie tą drogą zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa organom ścigania, a przecież ujawnianie tego rodzaju nieprawidłowości leży w interesie społecznym.

IV.

⁷ Rekomendacja Rec (2006) 2-rev Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy – Europejskie Reguły Więzienne (przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów); zrewidowana w dniu 1 lipca 2020 r. – tekst w języku angielskim dostępny na stronie Rady Europy: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581 (dostęp: 16.02.2023 r.).

⁸ Wzorcowe reguły minimalne ONZ dotyczące postępowania z więźniami (Reguły Mandeli): https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf (dostęp: 16.02.2023 r.).

⁹ Association for the Prevention of Torture – Legal Safeguards to Prevent Torture. The Right of Access to Lawyers for Persons Deprived of Liberty; marzec 2010 r.

Wskazane argumenty przemawiają przeciwko ograniczeniu do jednego razu w tygodniu możliwości realizacji prawa osadzonych do korzystania z aparatu telefonicznego. Jednocześnie trzeba dodać, że nawet wyznaczenie tylko jednego dnia w porządku wewnętrznym nie powinno w praktyce oznaczać, iż osadzony może danego dnia skorzystać z aparatu tylko raz. Uprzednio obowiązujące regulaminy organizacyjno-porządkowe wskazywały bowiem, że skazany może skorzystać z aparatu telefonicznego jeden raz w ciągu dnia. Brzmienie obecnych znosi tę przeszkodę, co prowadzi do wniosku, że w wyznaczonym porządku wewnętrznym dniu osadzony może przeprowadzić kilka rozmów. Jedynie przesłanki art. 104 k.k.w. mogłyby to prawo ograniczyć.

Niestety, obserwacje zebrane podczas wizytacji oraz analiza porządków wewnętrznych wskazują, że – nawet jeżeli aparaty telefoniczne pozostają w danym dniu niewykorzystane – odmawia się osadzonym przeprowadzenia kolejnej rozmowy, gdy raz skorzystali już z aparatu. Jestem oczywiście świadomy faktu, że obecnie osadzeni w wyznaczonym limicie czasu wykonywać mogą więcej niż jedno połączenie, jednak przyjęty w przeważającej większości jednostek penitencjarnych limit 10 minut na korzystanie przez osadzonych z aparatu w praktyce nie pozwala na prowadzenie rozmów z kilkoma osobami czy urzędami. Część porządków wewnętrznych wprost też wskazuje, że w wyznaczonym dniu osadzeni mogą tylko jeden raz skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego. Ograniczenie to spotykane jest w porządkach wewnętrznych zakładów każdego typu, choć oczywiście najbardziej dotkliwie jest dla osadzonych odbywających karę w zakładzie typu zamkniętego, gdy wyznacza się tylko jeden dzień w tygodniu na realizację rozmów. W moim przekonaniu należy odstąpić od tego rodzaju rozwiązań, a za jedyne przesłanki mogące ograniczać możliwość skorzystania po raz kolejny w wyznaczonych dniach z aparatu telefonicznego powinno się przyjąć okoliczności określone w art. 104 k.k.w.

V.

Kolejnym zdiagnozowanym problemem, związanym z częścią wyżej opisanych zagadnień, jest wskazywanie w porządkach wewnętrznych zakładów karnych typu półotwartego i otwartego, ile razy w tygodniu skazani przebywający w nich mogą korzystać z aparatów telefonicznych. Powyższe odbywa się przez dookreślenie wprost, np. „trzy razy w tygodniu”, bądź przez wskazanie dni na korzystanie z aparatu (niekiedy z zaznaczeniem, że w dni te skazany korzystać może z telefonu tylko raz).

Powyższe działania niezgodne są z regulaminem wykonywania kary pozbawienia wolności – jak wspomniałem wyżej, kierujący jednostkami penitencjarnymi, po 1 stycznia 2023 r., mogą wyznaczyć dni korzystania z aparatu

telefonicznego jedynie dla osadzonych odbywających karę w warunkach zakładu karnego typu zamkniętego. Nie będąc upoważnieni do wyznaczania dni przy ustalaniu porządków wewnętrznych dla zakładów karnych typu półotwartego i otwartego, tym bardziej powinni powstrzymać się od dookreślenia, ile razy osadzeni w nich więźniowie mogą skorzystać z aparatu telefonicznego – ustawodawca nie określił bowiem tej granicy, lecz ustanowił przepis o charakterze gwarancyjnym, wskazujący na konieczność zapewnienia tej możliwości „co najmniej raz w tygodniu” dla osadzonych w każdego typu zakładzie karnym. Wskazane rozwiązania dla zakładów karnych typu półotwartego i otwartego, podobnie jak towarzysząca im praktyka, powinny zostać wyeliminowane.

VI.

Dodatkowym problemem, na który chciałbym zwrócić uwagę Pana Dyrektora, jest wyznaczanie w porządkach wewnętrznych konkretnych dni (zwykle jednego dnia w tygodniu) na realizację nagród, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 16 k.k.w., także tych przyznanych w ramach ulgi. Nagrody, jako instrument oddziaływania na skazanych, powinny jak najpełniej spełniać swoje zadanie. Osoba, która swoją postawą zasłużyła na przyznanie nagrody, powinna móc zrealizować ją w dniu przez siebie wybranym, tak by realnie odczuć pozytywne wzmocnienie – np. w dniu wolnym od pracy najbliższych, w dniu szczególnie dla niej ważnym, jak rocznica ślubu czy urodziny dziecka, bądź wtedy, gdy uzna tę możliwość za korzystną. Z kolei przyznanie ulgi w przypadkach szczególnie uzasadnionych warunkami rodzinnymi lub osobistymi wskazuje na pilność przeprowadzenia rozmowy (bez konieczności oczekiwania na konkretnie wyznaczony dzień) bądź po prostu potrzebę zapewnienia, że rozmowa będzie mogła się odbyć w wybranym przez osobę pozbawioną wolności terminie, dogodnym dla rozmówcy, któremu przynieść ma oczekiwane wsparcie.

VII.

Przeprowadzona w Biurze RPO analiza praktyki stosowania znowelizowanych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, w zakresie korzystania przez skazanych i tymczasowo aresztowanych z aparatów telefonicznych do kontaktu z podmiotami innymi niż wskazane w art. 8 § 3 i art. 215 § 1 k.k.w., pozwoliła na zdiagnozowanie opisanych wyżej problemów. Przedstawione argumenty przemawiają za zmianą praktyk niekorzystnie oddziałujących na realizację przez osadzonych prawa do kontaktów ze światem zewnętrznym, przede wszystkim z bliskimi – w taki sposób, aby w swoich działaniach Służba Więzienna mogła zagwarantować minimalny standard wprowadzony przez ustawodawcę dla korzystania przez osadzonych z aparatów

telefonicznych co najmniej raz w tygodniu, ale także by dążyła do jak najpełniejszego wykorzystania tego narzędzia w realizacji określonych w art. 67 k.k.w. celów wykonania kary.

Zwracam się w związku z tym o wydanie przez Pana Dyrektora polecenia dokonania przeglądu porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych i spowodowanie zmiany tych, w których występują opisane problemy. Uprzejmie proszę również o zwrotne poinformowanie mnie o podjętych działaniach.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/