

Barbara Stańdo-Kawecka

Aktualne problemy niemieckiej reformy penitencjarnej

Palestra 38/3-4(435-436), 129-136

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Barbara Stańdo-Kawecka

Aktualne problemy niemieckiej reformy penitencjarnej

Kierunki reformy penitencjarnej w RFN

Z dniem 1 stycznia 1977 roku zaczęła obowiązywać zachodnioniemiecka ustawa penitencjarna z 16 marca 1976 roku¹.

Uchwalenie tej ustawy poprzedziła wieloletnia dyskusja na temat filozofii kary i założeń polityki kryminalnej tocząca się w związku z pracami nad nowelizacją niemieckiego kodeksu karnego. Ostatecznie nowa część ogólna kodeksu karnego uchwalona w RFN w 1969 roku i obowiązująca od 1 stycznia 1975 miała charakter kompromisu pomiędzy koncepcjami klasycznej i społeczno-prewencyjnej polityki kryminalnej².

Dyskusji nad zmianą polityki kryminalnej towarzyszyło duże zainteresowanie problematyką wykonywania kary pozbawienia wolności. Krytykowano brak odpowiednich podstaw prawnych i liczne niedostatki w praktyce jej wykonywania. Przedmiotem krytyki stały się zwłaszcza: nadmierne zagęszczenie zakładów karnych, przestarzałe budynki więzienne nie zapewniające warunków do postępowania resocjalizacyjnego oraz brak psychologów, pedagogów i pracowników socjalnych wśród personelu więziennego³.

Jeszcze na kilka lat przed uchwaleniem ustawy penitencjarnej zmieniono i uzupełniono niektóre z obowiązujących wówczas przepisów administra-

cyjnych związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, np. *Służbową instrukcją penitencjarną* z 1961 roku. W efekcie nastąpiło otwarcie więzień poprzez urlopy, przepustki, rozszerzenie wizyt i korespondencji, ułatwienie dostępu do książek i czasopism⁴.

Z inicjatywy powołanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 1967 roku Komisji Penitencjarnej pod koniec lat sześćdziesiątych, a więc przed wejściem w życie odpowiednich przepisów kodeksu karnego i ustawy penitencjarnej, powstały pierwsze zakłady karne wykorzystujące elementy intensywnego oddziaływania terapeutycznego, określane jako zakłady terapii społecznej⁵.

Zdaniem niektórych penitencjarystów⁶ ustawa z 1976 roku otworzyła nowy rozdział w historii wykonywania kary pozbawienia wolności w RFN. O jej nowatorskim charakterze zadecydowało uregulowanie statusu prawnego więźniów w jednolitym akcie prawnym tej rangi, sprecyzowanie praw osób pozbawionych wolności i zakresu ingerencji organów wykonawczych, umocnienie systemu kontroli prawnej nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności oraz zaakcentowanie idei resocjalizacji skazanego. Resocjalizacja potraktowana została w ustawie jako jedyny cel wykonywania kary pozbawienia wolności. Ochrona społeczeństwa przed kolejnymi przestępstwami wed-

ług § 2 ustawy jest zadaniem, któremu wykonanie kary „także” służy.

Jednak pod wieloma względami ustawa penitencyjna sprawiła zawód osobom zaangażowanym w reformę więziennictwa w RFN. Krytycznie oceniono zwłaszcza pozostawienie szeregu instytucji (udzielenie ulg, urlopów, umieszczenie w zakładzie otwartym i zakładzie terapii społecznej) w sferze uznania zakładu wykonującego karę oraz odsunięcie wejścia w życie przepisów wymagających dla ich realizacji większych nakładów finansowych na czas późniejszy, często bez określenia dokładnej daty⁷.

Ocena reformy penitencjarnej w Niemczech Zachodnich

Niewątpliwym osiągnięciem niemieckiej reformy penitencjarnej było zastąpienie przestarzałych budynków więziennych nowoczesnymi zakładami odpowiadającymi wymogom resocjalizacji, zwiększenie i zmiana struktury personelu więziennego oraz otwarcie więzień poprzez system ulg i urlopów. Budowa nowych więzień inspirowana była zresztą nie tylko ideą zapewnienia warunków do oddziaływania resocjalizacyjnego na skazanych. Część nowych więzień to specjalnie zabezpieczone zakłady dla terrorystów i sprawców przestępstw narkotykowych⁸.

Nowoczesne zakłady przy zmienionej polityce karnej sięgającej w szerszym zakresie do kar nieizolacyjnych pozwoliły na rozwiązanie problemu nadmiernego zagęszczenia więzień, jakkolwiek sytuacja nie jest jeszcze oceniana jako w pełni zadowalająca. Według danych z 1980 roku⁹ na 1 więźnia przypadało średnio 8–10 m² powierz-

chni celi, podczas gdy w literaturze penitencjarnej minimalna powierzchnia celi przypadająca na 1 skazanego odpowiadająca wymogom § 144 ustawy penitencjarnej określana jest jako 10–12 m²¹⁰. W 1992 roku¹¹ około 40 procent więźniów na terenie zachodnich landów dzieliło celę z co najmniej jedną osobą. Z uwagi na standardy międzynarodowe¹² i § 18 ustawy penitencjarnej, przewidujący jako regułę umieszczenie w celi pojedynczej, również pod tym względem nie można uznać reformy za ukończoną.

Jednym z istotnych punktów reformy penitencjarnej była zmiana struktury personelu więziennego poprzez zwiększenie udziału psychologów, pedagogów i pracowników socjalnych wśród ogółu pracowników zatrudnionych w więziennictwie. W dużej mierze udało się to osiągnąć: przy zwiększonej liczbie pracowników więziennictwa zmniejszył się procentowy udział personelu ochronnego¹³. W 1980 roku stosunek liczbowy pracowników socjalnych i psychologów do liczby więźniów wynosił odpowiednio 1:64 i 1:195, natomiast w 1970 roku odpowiednio – 1:126 i 1:624. Odsetek psychologów i pracowników socjalnych wśród personelu więziennego jest jednak różnicowany w zależności od rodzaju zakładu (najkorzystniej przedstawia się w zakładach terapii społecznej i zakładach dla nieletnich), występują też znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi¹⁴.

Wyraźne różnice pomiędzy krajami związkowymi, wskazujące na nierówne zaawansowanie reformy penitencjarnej, dotyczą otwartego wykonywania kary pozbawienia wolności. Generalnie

liczba skazanych odbywających tę karę w zakładach otwartych w porównaniu ze stanem z roku 1970 znacznie wzrosła. W 1970 roku¹⁵ w oddziałach lub zakładach otwartych przebywało 2 procent skazanych. Według stanu na 30.09.1992¹⁶ w zachodnich landach przeciętnie 22,3 procent dorosłych skazanych odbywało karę w zakładach otwartych. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa penitencjarna zawiera bardzo nieprecyzyjną definicję zakładu otwartego. W myśl § 141 tej ustawy cechą zakładu otwartego jest brak lub istnienie jedynie zmniejszonych zabezpieczeń przeciwko ucieczkom. Stwarza to administracji więziennej możliwość klasyfikowania zakładów o różnym stopniu zabezpieczenia jako otwartych lub zamkniętych w zależności od prowadzonej w poszczególnych landach polityki penitencjarnej.

Udział skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach otwartych na terenie zachodnich landów waha się od 3,2 procent w Bawarii do 25,4 procent w Berlinie Zachodnim. Wyraźnie widoczny jest spadek otwartego wykonywania kary w południowych krajach związkowych w porównaniu z północnymi, stąd w literaturze penitencjarnej mówi się o zjawisku Nord-Süd-Gefälle¹⁷.

Podobne zróżnicowanie dotyczy udzielania skazanym urlopów, przepustek i stałych przepustek. Ogólnie w zachodnich landach w latach 1977–1990 liczba udzielonych urlopów w przeliczeniu na 100 więźniów wzrosła ponad trzykrotnie, a liczba przepustek – czterokrotnie. O ile jednak w 1990 roku na 100 więźniów w starych landach przypadały przeciętnie 962 przepustki, to

w Bawarii wskaźnik ten wynosił 258, a w Hesji – 1683 i w Dolnej Saksonii – 1793. Ze stałych przepustek korzystało w 1990 roku w Nadrenii-Westfalii (wskaźnik na 100 więźniów – 78) i Sarze (73) około trzykrotnie więcej skazanych niż w Schlezwiku-Holsztynie (25)¹⁸.

Różnice w liczbie udzielonych przepustek, widoczne także, gdy chodzi o liczbę urlopów, nie pozwalają się wyjaśnić zróżnicowaną populacją więzienną w poszczególnych landach, wynikają natomiast z odmiennego stylu prowadzonej w nich polityki penitencjarnej. I tak na przykład Badenia-Wirtembergia i Bawaria, w których od połowy lat osiemdziesiątych można zaobserwować wyraźny zastój w przebiegu reformy penitencjarnej, w drodze przepisów administracyjnych zobowiązały zakłady karne do uwzględnienia ciężaru zawinienia przy udzielaniu skazanemu ulg¹⁹.

Półowicznym rozwiązaniem zakończyło się tworzenie zakładów terapii społecznej traktowanych w latach siedemdziesiątych jako „rdzeń reformy prawa karnego i prawa penitencjarnego” w RFN. Paragraf 65 nowej części ogólnej niemieckiego kodeksu karnego przewidywał zakłady terapii społecznej jako środki zabezpieczająco-poprawcze, w których określone kategorie sprawców miały być poddane intensywnemu oddziaływaniu terapeutycznemu na czas niezbędny do osiągnięcia celów resocjalizacyjnych. Pomijając sprawców niepoczytalnych i o zmniejszonej poczytalności, okres pobytu w zakładzie terapii społecznej nie mógł przekroczyć 5 lat²⁰. Termin wejścia w życie § 65 k.k. był wielokrotnie

przesuwany i ostatecznie przepis został uchylony w 1984 roku²¹. O jego uchyleniu zadecydowały głównie względy finansowe. W efekcie terapia społeczna stosowana jest w niektórych zakładach karnych w ramach wykonywania kary pozbawienia wolności wobec recydywistów i przestępców zagrożonych recydywą, a zakłady terapii społecznej to oddziały i zakłady karne wykorzystujące ten element oddziaływania na skazanego.

Wyniki badań empirycznych²² wykazujące niższy o około 1/3 odsetek recydywistów po terapii społecznej niż po pełnym odbyciu kary więzienia w trybie normalnym przemawiają za celowością szerszego stosowania tego typu oddziaływań.

Względy finansowe zadecydowały także o tym, że jak dotąd nie doczekały się realizacji wspomniane w ustawie penitencjarnej (§ 200) podwyższenie zarobków więźniów oraz objęcie ich ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. Wysokość przypadającego skazanemu wynagrodzenia za pracę wynosi 5 procent przeciętnego wynagrodzenia osób objętych ubezpieczeniem społecznym.

Dużym osiągnięciem niemieckiej reformy penitencjarnej jest zmiana nastawienia personelu więziennego do skazanych i do celów odbywanej przez nich kary poprzez poważne traktowanie zadań resocjalizacyjnych i przyznanie im pierwszeństwa przed utrzymaniem ładu i porządku w zakładzie. Nie udało się jednak całkowicie przejść od „hotelowego wykonywania kary pozbawienia wolności” do wykonywania zorientowanego na „tworzenie szans” lepszej integracji społecznej poprzez

nauczanie, kształcenie zawodowe, doradztwo w rozwiązywaniu problemów rodzinnych i materialnych²³. Oddziaływaniem poprzez kształcenie czy terapię społeczną objęta jest tylko ułamkowa część kwalifikujących się do tego skazanych. Przeciętnie mniej niż po 10 procent skazanych uczęszcza w więzieniach do szkół bądź uczy się zawodu²⁴.

Problemy reformy więziennictwa we wschodnich landach

O ile reforma penitencjarna na terenie zachodnich landów oceniana jest jako niedokończona, to w przypadku landów wschodnich mówi się o „przerażającym obrazie więziennictwa”²⁵. Tuż po zjednoczeniu Niemiec Senat Berlina zdecydował o zamknięciu wszystkich pięciu więzień funkcjonujących dotychczas we wschodniej części miasta i o przeniesieniu przebywających w nich osób do zakładów w części zachodniej²⁶. Stosowanie takich rozwiązań na szerszą skalę nie jest jednak możliwe, stąd konieczność zreformowania więziennictwa byłej NRD w taki sposób, by odpowiadało wymogom obowiązującej tam od 3 października 1990 roku zachodniemieckiej ustawy penitencjarnej.

Interesującą kwestią jest odpowiedź na pytanie, jakie aspekty więziennictwa byłej NRD składają się na obraz oceniany – z perspektywy ustawy penitencjarnej uchwalonej w państwie o odmiennym systemie politycznym, innej polityce penitencjarnej i różnym podejściu do praw osób pozbawionych wolności – jako przerażający. Bez wątplenia nie należy do nich wielkość populacji więziennej, ponieważ od końca 1989 roku obserwuje się tam zdumiewający spadek

liczby więźniów. Przed amnestią z 1989 roku liczba więźniów w NRD wynosiła 31 150 (stan na dzień 20.10.1989)²⁷. Przy tej wielkości populacji więziennej wskaźnik osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na 100 000 ludności wynosił 188 i był ponad dwukrotnie wyższy niż w RFN przed zjednoczeniem. W przypadku wcześniejszych amnestii w NRD mniej więcej w ciągu 1 roku więzienia z powrotem osiągały stan sprzed amnestii, tym razem jednak efekty okazały się długotrwałe. W marcu 1990 roku liczba więźniów w nowych landach wynosiła 6903 (42 na 100 000 ludności), a według stanu na 30.11.1991 roku – spadła do około 3200 (20 na 100 000 ludności)²⁸.

Liczby więźniów w starych i nowych landach niemieckich według stanu na 30.09.1992 roku zamieszczone są w tabeli I. W okresie od listopada 1991 roku do września 1992 roku liczba osób pozbawionych wolności w nowych landach wzrosła o około 1/3, ciągle jednak jest to obszar o relatyw-

nie najmniejszej populacji więziennej w Europie – 28 więźniów na 100 000 ludności. Tak mała populacja więzenna nie jest wynikiem niezwykle postępowej polityki kryminalnej, ale związana jest z niewydolnością organów ścigania i z trudnościami w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości byłej NRD po zjednoczeniu. Utrzymanie liczby osób pozbawionych wolności na poziomie niższym niż w starych landach wydaje się możliwe, wymaga to jednak utworzenia sprawnego aparatu kuratorskiego (Bewährungshilfe) i organów pomocy sądowej (Gerichtshilfe).

Równie ważne z tego punktu widzenia jest kształtowanie polityki karania sięgającej w szerokim zakresie do środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności²⁹.

Jeden z poważnych problemów więziennictwa we wschodnich landach stanowią przejęte po NRD budynki więzienne. Są to budynki przestarzałe, nie zapewniające warunków do godnego

Populacja więzienna w Niemczech
(stan na 30.09.1992 r.)

	Stare i nowe landy niem.		Stare landy		Nowe landy	
	L.	*	L.	*	L.	*
Pozbawieni wolności ogółem	59 579	74,7	55 088	86,4	4491	28,0
W tym:	L.	%	L.	%	L.	%
Tymczasowo aresztowani	18 823	31,6	16 548	30,0	2275	50,7
Skazani	40 756	68,4	38 540	70,0	2216	49,3

* wskaźnik osób pozbawionych wolności na 100 tys. ludności

Wszystkie dane pochodzą z: F. Dünkel: *Imprisonment in Transition – the Situation in the New States of the Federal Republic of Germany* (ref., XI International Congress on Criminology, 23–26.08.1993, Budapest).

odbywania kary ani do uruchomienia programów terapeutycznych i kształcenia więźniów. Odzwierciedlają typową dla modelu wykonania kary pozbawienia wolności w krajach obozu socjalistycznego strukturę wewnętrzną ze wspólnymi celami przeznaczonymi dla dużej liczby osób. Tymczasem obowiązująca tam od 1990 roku zachodniemiecka ustawa penitencjarna bezwzględnie zakazuje umieszczenia w jednej celi więcej niż 8 osób, a jako regułę przyjmuje umieszczenie w celach jednoosobowych. Również powierzchnia celi przypadająca na 1 więźnia odbiega od wymogów tej ustawy – jeszcze przed zjednoczeniem Niemiec przygotowano plany przebudowy więzień w NRD w taki sposób, by zwiększyć powierzchnię celi na 1 więźnia z 3,8 m² do 5 m². 5 m² to blisko o połowę mniej niż aktualnie przypada 1 więźniowi w zachodnich landach i ponad połowę mniej niż powierzchnia oceniana jako czyniąca zadość przepisowi § 144 ustawy penitencjarnej³⁰.

Kolejny problem to personel więzienny. Wobec spadku liczby pozbawionych wolności stosunek liczbowy personelu do więźniów jest wprawdzie niezwykle korzystny. Pod koniec 1989 roku na 1 pracownika więziennictwa przypadało średnio 4 więźniów, natomiast na początku 1990 roku ta relacja wynosiła odpowiednio 1:0,9 i nie odbiegała od modelowych w tym zakresie rozwiązań skandynawskich³¹. Sytuacja przedstawia się jednak znacznie gorzej, gdy wziąć pod uwagę strukturę zatrudnienia i kwalifikacje personelu. Spośród ogółu zatrudnionych w więzieniach funkcjonujących we wschodniej części Berlina tylko 1/3 uznana została za

pracowników spełniających wymogi dalszego zatrudnienia. Podobnie jest na innych obszarach byłej NRD³². Przejęty personel to głównie personel ochronny, tymczasem bez udziału tzw. służb fachowych, czyli psychologów, pedagogów i pracowników socjalnych nie można w ogóle mówić o wykonywaniu kary pozbawienia wolności zorientowanym na resocjalizację i tworzenie szans lepszej integracji społecznej. Stąd zmiana struktury personelu jest jednym z najpilniejszych zadań więziennictwa we wschodnich landach.

Samo zwiększenie zatrudnienia służb fachowych nie gwarantuje jeszcze powodzenia reformy. Niemniej istotną rzeczą jest pozyskanie całego personelu więziennego do poważnego traktowania zadań resocjalizacyjnych i stawiania ich wyżej niż porządku i dyscypliny w zakładzie. Można się obawiać, czy pracownicy więziennictwa byłej NRD, przywykli do pracy w warunkach militarnej dyscypliny i hierarchii, będą zdolni do takiej zmiany postaw.

Nieznaną instytucją w NRD było otwarte wykonywanie kary pozbawienia wolności. Obecnie istnieje pewna liczba miejsc pomyślanych jako miejsca otwartego wykonywania tej kary, ale jest to liczba znikoma i daleko odbiegająca od przepisów ustawy penitencjarnej zakładającej prymat zakładów otwartych nad zamkniętymi. I tak według danych z 31.03.1992 r. wśród 12 637 miejsc w zakładach karnych w nowych landach tylko 303 (2,4 procent) przypadało na zakłady i oddziały otwartego wykonywania kary pozbawienia wolności³³.

Perspektywy rozszerzenia otwartego wykonywania kary oraz upowszechnie-

nia urlopów i przepustek nie wydają się zbyt optymistyczne z kilku powodów. Kierownicze stanowiska w administracji więziennej nowych landów zostały objęte przez pracowników więziennictwa „importowanych” z zachodnich krajów związkowych. Przynieśli oni z sobą pewien styl polityki penitencjarnej, bardziej restrykcyjnej lub liberalnej w zależności od tego, z którego z zachodnich landów się wywodzą i najprawdopodobniej będą tę politykę kontynuować. Tymczasem wzorce niektórych starych landów w zakresie otwarcia zakładów karnych, udzielania urlopów i ulg nie są godne upowszechnienia.

Innym czynnikiem, który stawia pod znakiem zapytania rozszerzenie zakładów otwartych i ulg jest fakt, że obecnie w nowych landach zadania w dziedzinie zabezpieczenia zakładów przed uciezkami wydają się mieć zdecydowane pierwszeństwo przed ukształtowaniem resocjalizacyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności. Świadczy o tym choćby fakt, że w opracowanym w Saksonii programie modernizacji więzień za kwotę 100 milionów DM, 9 milionów DM przeznaczono na wzmocnienie drzwi i krat w celu uniemożliwienia ucieczek³⁴.

Przypisy:

¹ *Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Massregeln der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz*, BGBl 1976, nr 28.

² C. Roxin: *Nowe kierunki polityki kryminalnej*, „Przegląd Prawa Karnego” 1990, z. 4.

³ F. Dünkel: *Wykonanie kary pozbawienia wolności i przebieg reformy penitencjarnej od r. 1970 w RFN*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1987”, sectio G, Vol. XXXIV.

⁴ *Ibidem*, s. 92.

⁵ *Ibidem*, s. 92.

⁶ G. Kaiser, H.J. Kerner, H. Schöch: *Strafvollzug. Eine Einführung in die Grundlagen*, Heidelberg 1991, s. 52–72.

⁷ F. Dünkel, A. Rosner: *Współczesna sytuacja wykonywania kary w zakładach karnych i areszcie śledczym w RFN* (w:) B. Hołyst (red.): *Problemy współczesnej penitencjarystyki w świecie*, Warszawa 1987, s. 191.

⁸ F. Dünkel: *Wykonanie...*, s. 103–104.

⁹ F. Dünkel: *Probleme des Strafvollzugs nach der Wiedervereinigung* (w:) H. Kury (Hrsg.): *Gesellschaftliche Umwälzung*, Freiburg 1992.

¹⁰ F. Dünkel: *Strafvollzug im Übergang*, Neue Kriminalpolitik 1993, Heft 1, s. 42.

¹¹ *Ibidem*, s. 42.

¹² *Europejskie Reguly Więzienne* 1987.

¹³ F. Dünkel: *Wykonanie...*, s. 103.

¹⁴ *Ibidem*, s. 104.

¹⁵ *Ibidem*, s. 102.

¹⁶ F. Dünkel *Imprisonment in Transition – the Situation in the New States of the Federal Republic of Germany* (ref.), XI International Congress of Criminology, 23–26.08.1993, Budapest.

¹⁷ F. Dünkel: *Probleme...*, s. 462–464.

¹⁸ *Ibidem*, s. 468–472.

¹⁹ *Ibidem*, s. 468.

²⁰ S. Frankowski (red.): *Prawo karne niektórych państw Europy Zachodniej*, Warszawa 1982.

²¹ C. Roxin: *Nowe...*, s. 95.

²² F. Dünkel: *Wykonanie...*, s. 108–109. O wynikach badań empirycznych dotyczących skuteczności oddziaływań zakładów terapii społecznej m.in. M. Walter: *Strafvollzug*, Stuttgart 1991, s. 208–233.

²³ H.D. Schwind: „Racjonalna” polityka kryminalna jako zadanie przyszłości, „*Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne*” 1989, t. 20.

²⁴ F. Dünkel: *Wykonanie...*, s. 106.

²⁵ F. Dünkel: *Strafvollzug...*, s. 37.

²⁶ F. Dünkel: *Probleme...*, s. 456.

²⁷ *Ibidem*, s. 454.

²⁸ *Ibidem*, s. 454.

²⁹ F. Dünkel: *Strafvollzug...*, s. 38.

³⁰ *Ibidem*, s. 42.

³¹ *Ibidem*, s. 38.

³² *Ibidem*, s. 38.

³³ *Ibidem*, s. 40.

³⁴ *Ibidem*, s. 37.