

Aldona Nawój-Śleszyński

Bartosz Kędzierski
***Efektywność systemu dozoru elektronicznego
w Polsce w świetle badań empirycznych***

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego,
Gdańsk 2021, ss. 252

Recenzowana publikacja jest pozycją naukową, na którą było ogromne zapotrzebowanie i była bardzo oczekiwana. Niektóre walory wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (dalej: SDE) są znane i dobrze opisane w literaturze przedmiotu. Jednego jednak wciąż brakowało, a mianowicie oceny jej walorów resocjalizacyjnych mierzonych powrotnością do przestępstwa po wykonaniu kary w tym systemie. Chodziło zatem o odpowiedź na pytanie o skuteczność wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE i jej uwarunkowań. W opinii niektórych środowisk związanych z wymiarem sprawiedliwości kara wykonywana w tym systemie jest skuteczna, ponieważ tylko 7-10% skazanych narusza warunki odbywania kary pozbawienia wolności w SDE i trafia do więzienia tradycyjnego. Nie o taką skuteczność chodzić będzie w recenzowanej monografii, choć ta jest nieobojętna dla sprawności systemu, w którym jest wykonywana kara, lecz o efektywność realizacji indywidualno-prewencyjnego celu wykonywania kary pozbawienia wolności, który sprowadza się do powstrzymywania się od powrotu do przestępstwa.

Autorem recenzowanej monografii jest dr Bartosz Kędzierski adiunkt Zakładu Kryminologii Katedry Prawa Materialnego i Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Recenzowana monografia składa się z wprowadzenia, części pierwszej – w której zostały przedstawione podstawy teoretyczne badań, części drugiej – w której autor zaprezentował badania empiryczne. W zakończeniu zostały omówione wyniki tych badań, wnioski i postulaty *de lege ferenda*. Ponadto publikacja została opatrzona w bogatą literaturę z piśmiennictwem polskim i zagranicznym oraz streszczenie w języku angielskim.

W przedmowie autor stwierdza, że w Polsce dotychczas nie przeprowadzono badań longitudinalnych obejmujących skazanych na karę pozbawienia wolności, którą odbywali w SDE, na podstawie których można byłoby ocenić zjawisko powrotu do przestępstwa po odbyciu kary w tym systemie oraz ewentualny spadek liczby osób objętych sankcjami, dla których środek ten miał stać się alternatywą. Ten fakt był podstawowym motywem zaprojektowania i przeprowadzenia badań empirycznych na populacji osób, która funkcjonuje w społeczeństwie po zakończeniu odbywania kary pozbawienia w SDE. Część pierwsza monografii obejmuje rozważania teoretyczne i stanowi uzasadnienie dla przeprowadzonych badań empirycznych. W rozdziale pierwszym pt. „Narodziny dozoru elektronicznego. Ukształtowanie systemu dozoru elektronicznego w Polsce” autor omawia początki i ekspansję dozoru na świecie. Większość państw przyjęło dozór elektroniczny jako element przeciwdziałania masowej przizonacji. Ojczyzną SDE są Stany Zjednoczonej Ameryki. Pierwszy program pilotażowy dozoru elektronicznego obejmujący sprawców przestępstw został ukształtowany na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Poszukiwanie alternatywy dla kary pozbawienia wolności w dozorcze elektronicznym dotarło z USA do Kanady, Ameryki Południowej, Australii, Nowej Zelandii, Afryki oraz Europy. W Polsce wykonywanie kary pozbawienia wolności w SDE uruchomiono 1 września 2009 r. Idea wprowadzenia tego systemu do porządku prawnego w Polsce zrodziła się wcześniej, bo sięgała 2005 r., kiedy to grupa posłów złożyła pierwszy projekt legislacyjny zakładający wprowadzenie tego środka w Polsce. Ostatecznie ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym została przyjęta 7 września 2007 r. Pierwotnie celem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE była potrzeba pomniejszenia populacji więziennej w związku z przeludnieniem więzień. Obecnie dozór elektroniczny może być orzeczony jako alternatywa dla wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności, jako środek zabezpieczający, jako rozwiązanie wspomagające środek karny. W rozdziale drugim pt. „Dozór elektroniczny w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka” autor koncentruje się na międzynarodowych regulacjach, które wpływały na normatywny kształt dozoru elektronicznego również w Polsce. Regulacje te zarówno o zasięgu międzynarodowym, jak i regionalnym stanowią zbiór zasad generalnych będących dla poszczególnych ustawodawców wzorcami określającymi, w jaki sposób system dozoru elektronicznego powinien być kształtowany. Jednym z najważniejszych

dokumentów prawa międzynarodowego jest Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z 2014 r. CM (Rec2014/4) w sprawie dozoru elektronicznego. W załączniku do rekomendacji sformułowano 40 zasad, które mogą się przyczynić do kształtowania i modyfikowania krajowych systemów nadzoru elektronicznego. W rekomendacji stwierdza się, że dozór elektroniczny może być wykorzystywany do alternatywnego wykonywania orzeczonej kary pozbawienia wolności. Rekomendacja ta w zakresie dozoru elektronicznego stanowi swoiste reguły minimalne w zakresie tworzenia prawa w poszczególnych państwach, jej największym atutem jest fakt, że została wypracowana na podstawie przesłanek zarówno praktycznych, jak i naukowych. W świetle w/w rekomendacji system dozoru elektronicznego jest wykorzystywany na każdym etapie postępowania karnego. W rozdziale trzecim pt. „Koncepcja penologiczna i próba uzasadnienia dozoru elektronicznego w realiach polityki kryminalnej państwa” autor stwierdza, że analiza kontekstu historycznego kształtowania się dozoru elektronicznego nie daje podstaw do twierdzenia, że dozór elektroniczny nie stworzył jakiegoś nowego środka będącego nową wersją kary kryminalnej. System ten raczej wzbogaca dotychczas istniejące sankcje. W następnym rozdziale monografii pt. „Funkcjonowanie dozoru elektronicznego w Polsce w świetle stanowiska nauki polskiej” autor przywołuje przepisy regulujące dozór elektroniczny, które są umiejscowione w rozdziale VIIa Kodeksu karnego wykonawczego. Umieszczone tam przepisy wykonawcze odnoszą się do wszystkich środków stosowanych przy użyciu dozoru elektronicznego. W aktualnym stanie prawnym dozór elektroniczny może być stosowany jako system wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności, jako środek karny i jako środek zapobiegawczy. Zdaniem autora wprowadzenie dozoru elektronicznego do polskiego porządku prawnego wpisuje się w tworzenie środka alternatywnego do izolacji więziennej. W dalszej części tego rozdziału został dokonany przegląd poglądów niektórych autorów dotyczących tej instytucji. Poglądy i opinie dotyczące tej instytucji są bardzo interesujące, często kontrowersyjne, dlatego warto polecić wnikliwą lekturę tej części monografii. W rozdziale piątym monografii pt. „Kryteria oceny efektywności dozoru elektronicznego” autor podejmuje problem kryteriów skuteczności dozoru elektronicznego. Zwraca uwagę, że w przestrzeni politycznej wskazywano wysoki odsetek skuteczności SDE, gdyż 93%. Zdaniem autora w tej ocenie chodzi prawdopodobnie o odsetek zakończonych dozorów elektronicznych w stosunku do liczby

naruszeń warunków programu. Nie jest to rzeczywisty wymiar skuteczności dozoru elektronicznego. Na rzeczywistą efektywność SDE wpływ ma ocena poziomu redukcji recydywy ze szczególnym uwzględnieniem recydywy penitencjarnej, spadek nakładów finansowych na system penitencjarny i walka z istniejącym przeludnieniem więziennym. Słusznie zauważa autor, że w innym przypadku SDE będzie jedynie środkiem doraźnym, czasowo usuwającym osoby z systemu więziennego. Interesującym fragmentem tego rozdziału jest przegląd badań empirycznych nad powrotnością do przestępstwa osób, w stosunku do których zastosowano dozór elektroniczny w różnych państwach Ameryki i Europy. W dalszej części publikacji zostały omówione badania nad funkcjonowaniem dozoru elektronicznego w Polsce m.in. następujących autorów: A. Ważnego, M. Jankowskiego, K. Mamaka. Badania dotyczyły problematyki związanej z udzielaniem zgody na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE, obowiązków nakładanych na skazanego, problematyki uchyleń zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE, czasu postępowania w sądzie penitencjarnym w sprawach o udzieleniu zezwolenia na odbywanie kary w SDE, roli i oceny kuratora w wykonywaniu kary w SDE. Na uwagę zasługuje omówienie przez autora raportu NIK, który został opracowany na podstawie kontroli po czterech latach funkcjonowania SDE. Ocena dotyczyła wdrożenia SDE i jego funkcjonowania oraz pracy nadzorczej kuratorów zawodowych w perspektywie obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności SDE. Zdaniem autora monografii dotychczasowe wyniki badań naukowych, wyniki kontroli NIK są cenne, to jednak pełnej ewaluacji SDE w Polsce nie przeprowadzono. Nie przeprowadzono badań nad efektywnością wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE mierzonej powrotnością do przestępstwa po wykonaniu kary w tym systemie. Tego bardzo ważnego zadania podjął się autor recenzowanej monografii.

Cele badań, hipotezy badawcze oraz metodologia badania zostały zawarte w rozdziale VI publikacji. Celem badań podjętych przez autora była ocena efektywności dozoru elektronicznego stosowanego przez polski system karny. Taka ocena była możliwa na podstawie rekonstrukcji celów, jakie przyświecały ustawodawcy przy wprowadzeniu SDE do polskiego porządku prawnego. W opinii autora celem SDE jest wykreowanie alternatywy wobec izolacji więziennej będącej zarazem tańszą w wykonaniu oraz hamującą zjawisko powrotności do przestępstwa. Ze względu na doniosłość badanej problematyki przytoczę poszczególne hipotezy badawcze:

- dozór elektroniczny konstruowany jest przede wszystkim na podstawie założenia możliwości kontroli sprawcy przestępstwa, jednak nie wpływa na długofalowy pozytywny skutek w postaci ograniczenia liczby osób powracających do przestępstwa,
- wprowadzenie SDE nie zaowocowało spadkiem liczby osób skazanych na karę pozbawienia wolności,
- wykonywanie kary pozbawienia wolności w SDE jest tańsze niż wykonywanie kary w więzieniu tradycyjnym, jednak ogólne koszty funkcjonowania systemu penitencjarnego nie uległy w istotny sposób obniżeniu po wprowadzeniu SDE,
- brak znaczących różnic pomiędzy poziomem powrotności do przestępstwa skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w więzieniu a populacją skazanych, którzy odbywali karę w SDE,
- podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

W celu weryfikacji hipotez potrzebne informacje autor pozyskał z Krajowego Rejestru Karnego oraz Centralnego Zarządu Zakładów Karnych (system Noe.NET), a także z Biura Dozoru Elektronicznego. W badaniach udział wzięło 3015 skazanych, którzy odbywali karę pozbawienia wolności w SDE w latach 2009-2011 (pierwsza grupa) oraz w roku 2014 (druga grupa). Pierwsza grupa liczyła 1015 skazanych, druga 2000.

W celu określenia efektywności wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE i jej uwarunkowań została dokonana analiza następujących danych: wiek skazanego, płeć skazanego, możliwości zarobkowe skazanego, czyn, za jaki został skazany w związku z otrzymaniem zgody na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE, orzeczone obowiązki z art. 72 k.k., odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE przy spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 64 § 1 k.k., czas dozoru, ponowne skazanie w ciągu 5 lat od odbycia kary w SDE (bądź od jej zakończenia), czyn zabroniony prawem w przypadku ponownego skazania, sąd penitencjarny, który udzielił zgody na odbycie kary w SDE, uchylenie SDE, łączna liczba skazań, gdzie kara pozbawienia wolności wykonywana była w SDE, zastosowanie warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności, informacja, czy SDE stanowił środek alternatywny do: a) bezwzględnej kary pozbawienia wolności, b) uprzednio zawieszanej kary pozbawienia wolności, c) zastępczej kary pozbawienia wolności.

W przestrzeni aktualnej polityki kryminalnej wykonywanie kary pozbawienia wolności w SDE ma na celu przeciwdziałanie przeludnieniu więziennemu, minimalizowanie patologicznego wpływu izolacji penitencjarnej na osobę skazaną w perspektywie przeciwdziałania zjawisku powrotu do przestępstwa oraz minimalizacji kosztów systemu więziennego.

Wnioski sformułowane przez autora na podstawie przeprowadzonych badań mają charakter oryginalny, odkrywczy, w zasadzie są nieznane w kontekście dotychczasowych badań naukowych. Pomimo wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE przez około dziesięć lat nauka nie odpowiedziała na pytanie: jaka jest skuteczność wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie, skuteczność mierzona powrotem do przestępstwa po wykonaniu kary w SDE? Oto najważniejsze ustalenia wynikające z badań. Po pierwsze, odsetek osób powracających do przestępstwa po odbyciu kary pozbawienia wolności w SDE jest relatywnie wyższy niż w przypadku kary warunkowo zawieszanej, lecz porównywalny z odsetkiem osób powracających do przestępstwa po odbyciu bezwzględnej kary pozbawienia wolności. W ramach grupy pierwszej odnotowano 49% recydywy ogólnej w ciągu pięciu lat po odbyciu kary pozbawienia wolności. W grupie drugiej odsetek powracających do przestępstwa w ciągu czterech lat po zakończeniu odbywania kary w SDE wynosił 30%. Po drugie, zaobserwowano wyższy odsetek osób powracających do przestępstwa, w stosunku do których wcześniej była wykonywana kara pozbawienia wolności w więzieniu, a później w SDE. Po trzecie, autor przyjmuje tezę, że dozór elektroniczny w Polsce nie jest środkiem alternatywnym w stosunku do bezwzględnej kary pozbawienia wolności rozumianej jako kara orzeczona w postępowaniu karnym, lecz środkiem alternatywnym w stosunku do kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania oraz zastępczych kar pozbawienia wolności. Po czwarte, dozór elektroniczny jest środkiem stosowanym przeważnie w stosunku do sprawców czterech rodzajów czynów zabronionych prawem: związanych z prowadzeniem pojazdów w stanie nietrzeźwości lub po użyciu substancji odurzających, kradzieży, niealimentacji i oszustwa. Po piąte, istnieje związek pomiędzy czasem dozoru a natężeniem liczby osób powracających do przestępstwa. Im dłuższy pobyt w SDE, tym mniejszy odsetek recydywy. Szczególnie nieskuteczne są najkrótsze pobytu w SDE (miesiąc, dwa miesiące), gdzie odsetek powrotów do przestępstwa przekracza 60%. Po szóste, skazani w warunkach art. 64 § 1 k.k. częściej powracali do przestępstwa niż

pozostali skazani (odsetek recydywy zawsze powyżej 50%). Po siódme, zaobserwowano wyższy odsetek powrotu do przestępstwa w przypadku skazanych, którzy zakończyli SDE w wyniku zastosowania warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary. Po ósme, wyższy wskaźnik powrotności do przestępstwa odnotowano w stosunku do osób, które zostały objęte SDE po wydaniu postanowienia o zarządzeniu wykonania kary pozbawienia wolności niż w stosunku do skazanych na karę pozbawienia wolności przez sąd *meriti*. Po dziewiąte, osoby legitymujące się kompetencjami zawodowymi rzadziej powracały do przestępstwa. Po dziesiąte, z czterech głównych grup czynów zabronionych wyższą częstotliwość powrotu do przestępstwa przejawiali skazani za czyny związane z prowadzeniem pojazdów w stanie nietrzeźwości oraz kradzieży niż skazani z powodu niealimentacji i oszustwa.

W świetle badań autora należy pozytywnie ocenić SDE jako sposób realizacji kary pozbawienia wolności. Wykonanie kary pozbawienia wolności w tym systemie nie przedstawia tendencji do wzrostu recydywy w stosunku do bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Autor przyznaje, że wynikami kontroli NIK-u, że wykonywanie kary pozbawienia wolności w SDE jest tańsze w stosunku do wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie tradycyjnym, jednak nie rozwiązuje problemu drastycznego spadku liczby skazanych i samodzielnie nie wpływa na poprawę sytuacji budżetowej wymiaru sprawiedliwości.

Autor tej publikacji formułuje szereg postulatów – które powinny się spotkać ze wsparciem tych, którzy są odpowiedzialni za politykę kryminalną państwa, jak i tych, którzy ją realizują – mianowicie:

- na skazanych za przestępstwa związane z prowadzeniem pojazdów w stanie nietrzeźwości należałoby rozważyć połączenie SDE z technologicznym systemem antyalkoholowym (blokada),
- rozszerzenie stosowania SDE w stosunku do kar pozbawienia wolności w wymiarze nieprzekraczającym 2 lat, bowiem dłuższy czas dozoru pozytywnie wpływa na odsetek powrotów do przestępstwa,
- w ramach postępowania o zarządzenie wykonania uprzednio zawieszony kary pozbawienia wolności na podstawie art. 75 k.k. można by automatycznie orzekać wykonywanie kary pozbawienia wolności w ramach SDE,
- przekazanie orzekania o wykonywaniu kary pozbawienia wolności sądom *meriti*,

- wyeliminowanie możliwości orzekania SDE w stosunku do skazanych w związku z art. 64 § 1 k.k.,
- należy rekomendować stosowanie SDE jako środka zapobiegawczego (alternatywa dla tymczasowego aresztowania).

Recenzowana publikacja ma wiele walorów poznawczych. Lektura tej monografii szybko jest w stanie dostarczyć doświadczenia w tym zakresie. Jest jedyną monografią w polskiej literaturze przedmiotu, w której autor na podstawie badań empirycznych dokonał oceny skuteczności wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE mierzoną powrotnością do przestępstwa po wykonaniu kary w tym systemie. Ponadto na podstawie badań empirycznych odkrył szereg uwarunkowań, których uwzględnienie mogłoby zwiększyć skuteczność stosowania tej instytucji prawa, usprawnić orzekanie o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE. Lekturę tej publikacji polecam osobom odpowiedzialnym za kształtowanie polityki kryminalnej w Polsce, naukowcom prawa karnego i wykonawczego, prawnikom sądów karnych i penitencjarnych, kuratorom sądowym oraz studentom prawa, psychologii, socjologii, pedagogiki i kryminologii.

Aldona Nawój-Śleszyński