

Bartłomiej H. Toszek

Uniwersytet Szczeciński

<https://orcid.org/0000-0003-2989-7168>

bartlomiej.toszek@usz.edu.pl

Anna Czerniawska

Uniwersytet Szczeciński

<https://orcid.org/0009-0000-5454-452X>

anna-czerniawska-76@wp.pl

Walijska strategia ograniczania powrotu do przestępstwa w kontekście procesów dewolucyjnych

The Welsh Reducing Reoffending Strategy in the context of devolution processes

Streszczenie

Autorzy artykułu dokonali analizy udziału władz walijskich w procesie kształtowania i realizacji strategii ograniczania powrotu do przestępstwa (będącego jednym z elementów systemu penitencjarnego, pozostającego w obszarze wyłącznych kompetencji rządu krajowego). Celem przedstawionych rozważań jest wykazanie, że chociaż obecnie udział ten jest stosunkowo niewielki, to jednak ulega on i dalej będzie ulegał rozszerzeniu, powodując przesuwanie się ogółu spraw z zakresu zarządzania więziennictwem do kompetencji władz regionalnych. Do omówienia samej istoty ograniczenia recydywy posłużono się metodą systemową średniego rzędu, natomiast do weryfikacji hipotezy badawczej posłużyła analiza instytucjonalno-prawna.

Słowa kluczowe

System więziennictwa, powrót do przestępstwa, Walia, dewolucja

Abstract

Authors of the article analysed the participation of the Welsh authorities in the process of shaping and implementing the strategy for reducing reoffending (which is one of the elements of the penitentiary system and remains within the exclusive competence of the national government). The aim of the presented considerations is to show that although this participation is currently relatively small, it is and will continue to expand, causing all matters related to prison management to be transferred to the competences of regional authorities. The middle-order systemic method was used to discuss the essence of reducing recidivism, while the institutional and legal analysis was used to verify the research hypothesis.

Key words

Penitentiary system, reoffending, Wales, devolution

Wprowadzenie

Pomimo systematycznego rozszerzania zakresu kompetencji przysługujących walijskim władzom regionalnym w ramach (zapoczątkowanej ponad ćwierć wieku temu) reformy dewolucyjnej, nadal istnieją obszary decyzyjne zastrzeżone do wyłącznej właściwości rzeczowej parlamentu i rządu brytyjskiego (*reserved matters*). W niektórych z nich Rząd Walijski (bezpośrednio lub poprzez podległe instytucje) realizuje jednak określone zadania, działając na podstawie upoważnień ustawowych lub porozumień międzyinstytucjonalnych, których dopuszczalność w obrębie systemu prawno-administracyjnego, wyraźnie rozdzielającego uprawnienia pozostające w gestii władz krajowych i regionalnych, stanowi rezultat „postrzegania dewolucji jako wpisującej się w proces ewolucji brytyjskiego modelu konstytucyjnego, w którym jest osadzona i zoperacjonalizowana zasada subsydiarności”¹. Stopniowe „dewolucjonizowanie” *reserved matters* wynika również z samej istoty zachodzących w Wielkiej Brytanii procesów decentralizacyjnych, mających docelowo prowadzić do uzyskania przez władze regionalne uprawnień decyzyjnych we wszystkich sprawach dotyczących danego regionu, z wyłączeniem tych,

¹ J. Denham, J. Morphet, *Centralised by Design: Anglocentric Constitutionalism, Accountability and the Failure of English Devolution*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.13470> (4.07.2025).

których pozostawienie na szczeblu krajowym stanowi warunek *sine qua non* zachowania spójności i efektywnego kierowania państwem.

W niniejszym artykule poddano analizie znaczenie udziału władz walijskich w kształtowaniu i realizacji strategii ograniczania powrotu do przestępstwa (będącego jednym z kluczowych elementów szeroko rozumianego systemu penitencjarnego, należącego do spraw pozostających w kompetencji rządu krajowego) dla rozwoju procesów dewolucyjnych w regionie. Autorzy postawili hipotezę, że chociaż udział ten jest obecnie stosunkowo niewielki, to jednak będzie on ulegał rozszerzeniu, powodując *de facto* (a docelowo również *de iure*) przesuwanie się ogółu spraw z zakresu zarządzania więziennictwem do kompetencji władz regionalnych. Do omówienia samej istoty strategii ograniczania recydywy posłużono się metodą systemową średniego rzędu, pozwalającą na uzmysłowienie sobie usytuowania (a tym samym znaczenia) przedmiotu badań w systemie penitencjarnym. Natomiast hipotezę badawczą zweryfikowano przy użyciu analizy instytucjonalno-prawnej, pozwalającej na sformułowanie wniosków dotyczących obecnej i przyszłej pozycji Rządu Walijskiego w procesach decyzyjnych związanych z planowaniem i wdrażaniem strategii ograniczania recydywy, a w dłuższej perspektywie oddziaływaniem na funkcjonowanie całego systemu penitencjarnego w Walii.

Powrót do przestępstwa w ujęciu teoretycznym

Według Davida Garlanda żyjemy w *high crime society*, w którym wysoka przestępczość jest normalnym faktem społecznym. Poważne wyzwanie stanowi zatem dążenie do ograniczenia ryzyka przestępczości i recydywy, aby było ono w możliwie najmniejszym stopniu odczuwane przez ogół ludności. Uświadomienie sobie istnienia modelu społeczeństwa ryzyka, niejako automatycznie nasuwa pytanie, w jaki sposób można zapobiec niebezpieczeństwom, „unikając produkowanego ryzyka i zagrożeń, jak je skanalizować, zbagatelizować, udratyzować, żeby nie przekroczyły granic «tego, co dopuszczalne». Współczesne rodzaje ryzyka różnią się od tych z poprzednich epok przez swoją globalność”². Takim globalnym ryzykiem jest się również przestępczość, mająca swe korzenie w światowej transformacji technologicznej, bowiem w ocenie Ulricha Becka: „różnego

² P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 577.

rodzaju ryzyka pozostają związane z modernizacją, stanowiąc uboczny produkt rozwoju i postępu społeczeństwa industrialnego”³. W otaczającym nas współczesnym świecie dokonujących się dynamicznie zmian, zdaniem Anthony’ego Giddensa, wymagana jest permanentna ocena prawdopodobieństwa wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Jedną z odmian ryzyka, z jakim spotykamy się obecnie jest zjawisko przestępczości zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i zbiorowej. Jednym z fundamentalnych zadań funkcjonowania nowoczesnego państwa jest skuteczne zarządzanie problemem przestępczości. Koncepcja ukierunkowanej kontroli ryzyka będzie miała zastosowanie zarówno w przypadku jednostki, jak i całego społeczeństwa⁴.

W praktyce prawa karnego, zjawisko przestępczości powinno być rozpatrywane nie tylko jako czyn zabroniony, ale także jako potencjalnie szerszy czynnik prognostyczny dla przyszłej recydywy, ponieważ popełnienie przestępstwa często wiąże się z ryzykiem jego powtórzenia. Znakomitym tego przykładem było przełomowe badanie przeprowadzone w 1982 r. przez Hansa-Jörga Albrechta na losowej próbie dorosłych mężczyzn skazanych za przestępstwa przeciwko mieniu, finansowe oraz wykroczenia drogowe. Przestępstwa te miały miejsce w ciągu pierwszych dwóch lat okresu recydywy. Średnio pierwszy nawrót miał miejsce po około 18 miesiącach. Tylko w przypadku wykroczeń drogowych, recydywy rozkładały się równomiernie w całym okresie⁵. W swoich badaniach H. J. Albrecht zajął się analizą zależności pomiędzy karalnością i wiekiem w momencie pierwszej kary i recydywy. Odkrył negatywną korelację między wiekiem w chwili pierwszego skazania a ryzykiem recydywy. Jego badania przyniosły ważne spostrzeżenia, bowiem zidentyfikował on istotną, negatywną zależność pomiędzy wiekiem sprawcy w pierwszym wyroku a prawdopodobieństwem ponownego popełnienia przestępstwa. Wynik wskazywał, że im młodszy sprawca, tym większe ryzyko recydywy. Z kolei liczba wcześniejszych skazań ukazywała silną zależność z ryzykiem powrotu do przestępstwa, świadcząc o wyraźnej tendencji do recydywy. Według zgromadzonych danych, w przypadku napaści jedynie 19% sprawców popełniających przestępstwo po raz pierwszy dopuściło się go ponownie. Natomiast przy jednym wcześniejszym skazaniu wskaźnik recydywy

³ U. Beck, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London – Newbury Park – New Delhi 1992, s. 21.

⁴ A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2012, s. 241.

⁵ S. Harrendorf, *Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren von Gewalttätern: Ergebnisse einer bundesweiten Rückfalluntersuchung*, vol. 1, Göttingen 2007, s. 46-47.

wzrósł do 75%, a przy trzech lub więcej wyrokach wynosił 68%. Szczególnie wysoka skłonność do recydywy dotyczyła sprawców skazanych po raz pierwszy w wieku od 14 do 18 roku życia – w tej grupie aż 75% badanych ponownie popełniło przestępstwo⁶.

Z kolei przeprowadzone w latach 2004-2013 badania zespołu naukowców z Instytutu Prawa Karnego Zagranicznego i Międzynarodowego im. Maxa Plancka oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Georga Augusta w Getyndze (dotyczące przypadków zabójstw, przestępstw seksualnych, kradzieży, przestępstw narkotykowych, napaści, rabunków, wymuszeń, oszustw i wykroczeń drogowych wśród osób w wieku 14 lat i starszych) wykazały, że dane mówiące o recydywie zależą od rodzaju przestępstwa. Skazani za rozbój lub wymuszenie w 72% ponownie dopuścili się przestępstwa. Spośród osób skazanych za zabójstwo (w tym w afekcie) 34% ponownie otrzymało wyrok. Badanie pokazało również, że większość osób skazanych za zabójstwo była ścigana za inne przestępstwa. Ponad 10% z nich skazano za uszkodzenie ciała, a tylko 0,4% za zabójstwo. Istniała natomiast jedna grupa przestępców, tj. rabusiów, która nie dopuściła się ponownie tego samego przestępstwa, aczkolwiek byli oni skazywani za inne czyny z użyciem przemocy. Warto podkreślić, że recydywa w przestępstwach seksualnych zdarzała się jedynie w niewielkim stopniu, odnotowano bowiem zaledwie 3% ponownych przypadków z napaścią na tle seksualnym, z gwałtem lub molestowaniem seksualnym⁷.

Dużym wyzwaniem dla współczesnego państwa jest ocena skali naruszenia prawa karnego. W perspektywie zadań polityczno-kryminalnych przyjmuje się współczesny model walki z przestępczością jako kluczowy w procesie minimalizowania tego problemu. Zarządzanie ryzykiem recydywy bezspornie wiąże się z potrzebą kontroli, zaangażowania, dobrej organizacji oraz dużego nakładu środków finansowych. Perspektywa ekonomiczna zarówno w obszarze przestępczości, jak i efektywności kar w centralnym punkcie stawia przestępczość powrotną, generującą największe i w zasadzie stale odnawialne koszty w tym zakresie⁸. Prowadzenie kosztownej polityki kryminalnej w sposób prewencyjny obliguje zatem do uświadamiania społeczeństwa poprzez szereg działań informacyjnych. Najbardziej istotne informacje kierowane do ogółu, powinny zawierać

⁶ H.-J. Albrecht, *Legalbewährung bei zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten*. Freiburg 1982, s. 250-252.

⁷ „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14 VIII 2016 r., <https://www.faz.net/artikel-chronik/nachrichten-2016-august-14> (4.07.2025).

⁸ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009, s. 629.

treści dotyczące efektywności wdrożonego modelu walki z przestępczością (w tym recydywą). Tylko taki schemat będzie budował rzeczywiste poczucie bezpieczeństwa masowego.

Richard Taylor podkreślił, że „w sprzyjających okolicznościach każdy z nas może stać się zabójcą – od morderstwa dzieli nas tylko jeden epizod psychotyczny”⁹. Świadomość tego stanu rzeczy stanowi (a przynajmniej powinna stanowić) impuls do prognozowania konkretnych sytuacji, które jawiłyby się jako prawdopodobieństwo powrotu do przestępstwa oraz podejmowania decyzji o tym, jakie informacje o potencjalnym sprawcy są istotne do ustalenia przyczyn popełnienia przez niego przestępstwa i prognozowania jego przyszłych zachowań¹⁰. Obecnie przy ocenie ryzyka recydywy główny nacisk kładzie się na zastosowanie narzędzi klinicznych wspartych psychometrycznymi pomiarami cech osobowości oraz stanów emocjonalnych, tj. testów, skal czy kwestionariuszy połączonych z wykorzystaniem metod statystycznych (aktuarialnych). Takie działania (jak się wydaje) stanowią dostateczną gwarancję rzetelności prowadzonych badań i prawidłowości oceny wyników reakcji i zachowania badanego, a także jego zdolności, umiejętności oraz osobowości, przyczyniając się tym samym do wzrostu efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Współczesne podejście do szacowania ryzyka rozkłada się na wiele akcentów przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych perspektyw problemu. Czynniki ryzyka dzielą się na statyczne i dynamiczne¹¹. Całe spektrum opiera się na łączeniu czynników statystycznych, dotyczących na przykład wieku, liczby skazań, wieku pierwszego przestępstwa, danych populacyjnych, wyników testów psychologicznych z oceną zdrowia psychicznego danej osoby, statusu zatrudnienia itd. Nie bez znaczenia jest tutaj również podejście indywidualne skupiające się na osobistych uwarunkowaniach, historii życia, osobowości, postaw, motywacjach, unikalnych okolicznościach, a także aspektu społecznego badanej osoby. Podkreślić należy, że czynniki te nie ulegają zmianie. Przy dokonywaniu analizy ryzyka istotne są również czynniki dynamiczne, które mogą ulegać zmianie, np. zachowanie po popełnieniu przestępstwa, jak i w trakcie

⁹ R. Taylor, *Jak człowiek staje się mordercą?*, Łódź 2021, s. 561.

¹⁰ B. Stańdo-Kawecka, *Wybrane problemy profesjonalizacji organów probacyjnych i klasyfikacji sprawców oddanych pod dozór do grup ryzyka*, „Nowa kodyfikacja prawa karnego”, 2014, t. XXXIII, s. 20.

¹¹ D. Wójcik, *Stosowanie w postępowaniu karnym narzędzi diagnostyczno-prognostycznych służących oszacowaniu ryzyka powrotności do przestępstwa*, „Prawo w działaniu”, 2013, nr 16, s. 63.

wykonywania kary¹². Choć czynniki dynamiczne uważane są za mniej precyzyjne, nie ulega wątpliwości, że zastosowanie jedynie czynników statycznych nie pozwoli na dokładną ocenę stopnia przyszłego ryzyka recydywy. Obecne tendencje polegają na łączeniu obu grup czynników celem skutecznej prognozy ryzyka powrotu do przestępczości.

Kluczem do sprawiedliwego systemu oceniania jest zarządzanie błędami, co pozwala z jednej strony chronić społeczeństwo, z drugiej strony respektować prawa jednostki. Szacuje się, że trafność prognozowania przyszłych zachowań skazanych oscyluje w granicach ponad 70%. Wiąże się to z dwoma zagadnieniami: „falszów pozytywnych” i „falszów negatywnych”. Może zdarzyć się tak, że prognozy wskazują na wystąpienie recydywy, a ona nie wystąpi, wówczas mamy do czynienia z „falszem pozytywnym”. Jeśli model wskazuje na niedopuszczenie się przestępstwa, a ono w rzeczywistości nastąpi, wówczas mówi się o „falszu negatywnym”¹³. Z pewnością nadmierne restrykcje w warunkach zwolnienia skutkować będą częstszym dozorem, a w wymiarze ekonomicznym zwiększonymi kosztami nadzoru, a także ryzykiem stygmatyzacji osób niesłusznie ocenionych jako te, które w dalszym ciągu stwarzają ryzyko zagrożenia. W przypadku niedostatecznego nadzoru nad osobami niepozornymi, choć w rzeczywistości niosącymi duże niebezpieczeństwo, istnieje zwiększone zagrożenie dla społeczeństwa oraz jego utrata zaufania do systemu „parasolowego” nad każdą jednostką.

Kompleksowe podejście w oparciu o nowoczesne modele ryzyka, łączą trzy generacje narzędzi, tzw. model RNR (*risk – need – responsivity*) wypracowany w ostatniej dekadzie XX w. w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Model ten wykorzystuje zarówno fundamenty ogólnej teorii osobowości i społecznego uczenia się, jak i wybrane zagadnienia z psychologii poznawczej. *Risk*, jako statyczne narzędzie aktuarialne, wiąże się z pomiarem poziomu zagrożenia. Dzięki *need*, czynnikowi dynamicznemu, istnieje możliwość zidentyfikowania modyfikowanych potrzeb. *Responsivity* pozwala natomiast narzucić styl pracy resocjalizacyjnej. Taki model pozwala na możliwość indywidualnego planowania z uwzględnieniem tych elementów, które są stałe, np. historia skazanego, ale również jego bieżące zachowanie oraz nakreślenia jego motywacji, a także ewentualnej chęci resocjalizacji i metamorfozy.

¹² T. Kalisz, *Zarządzanie ryzykiem powrotu do przestępstwa*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Sociologica”, 2019, vol. 2, nr 11, s. 118.

¹³ T. Kalisz, *Zarządzanie ryzykiem...*, s. 119.

W literaturze penitencjarnej i kryminologicznej wyróżnia się dwie grupy przestępców: *high risk offenders* oraz *low risk offenders*. Taki podział ma znaczenie w przypadku procesu społecznej readaptacji oraz wstępnego zaklasyfikowania pedagogicznego. Brak właściwej metodyki oraz użycie nieodpowiednich narzędzi może skutkować błędami w klasyfikowaniu sprawców. Zdaniem Dobrochny Wójcik programy korekcyjno-resocjalizacyjne dopasowane do przestępców o wysokim ryzyku recydywy nie będą miały zastosowania w przypadku przestępców o niskim ryzyku recydywy. Może na to wskazywać niska skala zachowań demoralizujących, będąca swego rodzaju środkiem zaradczym. Powstrzyma to z jednej strony wzrost przewinień oraz z drugiej strony wydatki związane z wysokimi kosztami programów resocjalizacyjnych¹⁴.

W przypadku analizy ryzyka powrotu do przestępstwa istotnym jest odwołanie się do zasady potrzeb, zakładającej uwzględnienie tych cech i problemów skazanych, które mają bezpośredni związek z kryminogennym zachowaniem skazanego, tzw. *criminogenic needs*. Właściwe będzie tu skupienie się na jego negatywnych czynnikach, tj. uzależnieniu, braku kontroli impulsów, zachowaniach aspołecznych lub środowisku sprzyjającym łamaniu prawa. Zdiagnozowanie tego typu problemów daje realną szansę na obniżenie ryzyka recydywy. Na podstawie badań empirycznych i analiz statystycznych udało się ustalić cztery obszary zachowań (tzw. *big four*), które są podstawą do stwierdzenia zachowań kryminalnych. Te antyspołeczne czynniki odnoszą się do zachowań w przeszłości, osobowości, wyrażającej się w skłonnościach do zachowań impulsywno-agresywnych, postaw wskazujących na przestępczy styl życia oraz grup powiązanych ze środowiskiem przestępczym. W schemat przestępczości powrotnej wpisuje się *moderate four*, czyli umiarkowana czwórka. Czynniki z tej grupy odnoszą się po pierwsze do skomplikowanej sytuacji rodzinnej, naznaczonej zjawiskami patologicznymi, po drugie do problemów szkolno-zawodowych, które wystąpiły w wieku adolescencyjnym na przykład z powodu relegowania ze szkoły, później w wieku średnim w wyniku bezrobocia, braku motywacji do udziału w życiu zawodowym. Po trzecie do grupy umiarkowanej czwórki zalicza się nieefektywne zarządzanie czasem wolnym, natomiast po czwarte problemy z uzależnieniem. Badania pokazują, że aspekty te trwale wpisują się w każdy model recydywy powrotnej. Zestawienie dwóch czteroczynnikowych grup prowadzi

¹⁴ D. Wójcik, *Stosowanie w postępowaniu...*, s. 64-65.

do wyodrębnienia tzw. „centralnej ósemki”, koncepcji, która powszechnie jest stosowana przy ocenie ryzyka recydywy¹⁵.

W procesie szacowania ryzyka powrotnej przestępczości nie można eliminować poszczególnych etapów postępowania karnego. Sukcesywne pokonywanie stopni procesowych, daje możliwość zgromadzić materiał dowodowy sprawy już na etapie postępowania przygotowawczego, przechodząc przez etap wymiaru kary, aż po postępowanie wykonawcze. Zebrane dane w zintegrowanym systemie informacyjnym powinny być dostępne w procesie resocjalizacji dla właściwych organów wymiaru sprawiedliwości, kuratorów, służby więziennej i policji. Implementacja takiego systemu, zdaniem Agnieszki Barczykowskiej, będzie korzystnie wpływała na wynik badań z bezpośrednim dostępem niezbędnej wiedzy dla całego spektrum pożądaných podmiotów, bez generowania zbędnych kosztów i czasu potrzebnego dla uzyskania cennych informacji¹⁶.

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że powrót do przestępczości jest zjawiskiem złożonym, podyktowanym wieloma czynnikami, zarówno indywidualnymi, jak i środowiskowymi. Działania prewencyjne w przypadku recydywy mogą okazać się skuteczne tylko w przypadku podejścia kompleksowego, które uwzględniać będzie diagnozę czynników ryzyka, wczesną interwencję i wsparcie na etapie resocjalizacji. Analiza danych oraz wysokie wskaźniki recydywy wśród skazanych powracających do przestępstwa pokazują, że proces ten na wielu płaszczyznach wymaga dalszych pogłębionych badań, zwłaszcza w kontekście potrzeb społecznych, takich jak marginalizacja, stygmatyzacja i brak odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego. Należy przy tym podkreślić, że problem stanowi wyzwanie nie tylko dla jednostki, ale również dla całego systemu społeczno-prawnego. Tylko spójne, interdyscyplinarne działania mogą przyczynić się do poprawy niższych notowań w przypadku recydywy.

Walijskie case study

W Walii funkcjonuje obecnie sześć zakładów karnych, w tym pięć publicznych i jeden prywatny (prowadzony przez brytyjską korporację G4S). Najstarszym z nich (utworzonym w 1832 r.) jest więzienie w Cardiff,

¹⁵ T. Kalisz, *Zarządzanie ryzykiem...*, s. 120-121.

¹⁶ A. Barczykowska, S. Dzierżyńska-Breś, M. Muskała, *Systemy oddziaływań resocjalizacyjnych Anglii i Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 2015, s. 49-58.

w którym przebywają więźniowie kategorii B, tj. osoby postawione w stan oskarżenia i oczekujące na proces sądowy lub uczestniczące w procesie, skazani oczekujący na przeniesienie do docelowego miejsca uwięzienia, a także stali więźniowie z długoletnimi wyrokami pozbawienia wolności¹⁷. Więzieniem o łagodniejszym rygorze (kategorii C) jest zakład karny w Usk (powstały w 1844 r.), w którym resocjalizacja osadzonych polega m.in. na umożliwieniu im przebywania w ciągu dnia we wspólnych przestrzeniach, podnoszeniu poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz wykonywaniu płatnej pracy. Podobny charakter ma najnowocześniejszy (utworzony w 2017 r.) i największy (przeznaczony dla ponad 2000 więźniów) zakład karny w Walii (i całej Wielkiej Brytanii) we Wrexham. Z kolei więzienie w Swansea (powstałe w 1861 r.) przetrzymuje więźniów kategorii B i C, a prywatne więzienie w Parc (otwarte w 1997 r.) jest przeznaczone dla więźniów kategorii B oraz przestępców nieletnich. Dla sprawców drobniejszych przestępstw (występków) i poważniejszych wykroczeń przeznaczony jest otwarty zakład karny *Prescoed* w Coed-y-Paen, który więźniowie na podstawie przepustki mogą opuszczać celem wykonywania pracy zawodowej, pobierania nauki lub wykonywania innych zadań związanych z ich resocjalizacją¹⁸.

Informacje dotyczące samych tylko walijskich zakładów karnych mogą być jednak mylące w zakresie szacunków liczby regionalnej populacji więziennej. Według danych z 2021 r. spośród 4.483 osadzonych na obszarze Walii, niemal 40% stanowili więźniowie skazani przez sądy angielskie, przy czym „od czasu otwarcia zakładu karnego Berwyn [we Wrexham] w 2017 r. liczba więźniów angielskich przekazanych zakładom karnym w Walii wzrosła o 191%”¹⁹, osiągając poziom 1.780 osób w 2023 r. (tj. więcej niż łączna liczba osadzonych w więzieniu w Parc). Równocześnie 28% spośród 5.034 pozbawionych wolności Walijszyków przebywało w 105 więzieniach angielskich. Dotyczyło to więźniów szczególnie niebezpiecznych (zaliczonych do kategorii A) oraz kobiet, dla których nie było (i nadal nie ma) odpowiednich miejsc odosobnienia na obszarze Walii. Przeważającą grupę więźniów skazanych przez sądy walijskie stanowiły osoby białe (88,7%), natomiast popełnione przez nie przestępstwa były

¹⁷ Gov.uk, *Working in the Prison and Probation Service. You're a-D guide on prison categories*, <https://prisonjobs.blog.gov.uk/your-a-d-guide-on-prison-categories> (4.07.2025).

¹⁸ Gov.uk, *Prisons in England and Wales*, <https://www.gov.uk/government/collections/prisons-in-england-and-wales> (4.07.2025).

¹⁹ R. Jones, *Prisons and Sentencing in Wales. 2023 Factfile*, Cardiff 2024, s. 6.

mniej poważne od tych, których dopuścili się więźniowie czarnoskórzy, o czym świadczyły dłuższe (średnio o 8,6 miesiąca) okresy pozbawienia wolności tych ostatnich²⁰.

W 2014 r. Narodowa Służba ds. Zarządzania Sprawami Przestępców (*National Offender Management Service*, NOMS), stanowiąca poprzedniczkę (istniejącej od 2017 r.) Królewskiej Służby Więziennej i Kuratorskiej (*His Majesty's Prison and Probation Service*, HMP&PS) ujawniła, że odsetek dorosłych przestępców walijskich powracających do przestępstwa w ciągu 12 miesięcy od opuszczenia zakładu karnego wynosi 58%, a w przypadku osób poddanych nadzorowi kuratorskiemu lub zwolnionych za poręczeniem – 37%. W latach 2012-2013 recydywiści walijscy popełnili łącznie 8.214 przestępstw (w tym wykroczeń) / kw., a wskaźnik częstotliwości dokonanych przestępstw *per capita* wynosił 1,92 wśród 3.690 mężczyzn oraz 1,93 wśród 591 kobiet. Najwięcej recydywistów odnotowano w grupach wiekowych 18-20 lat (18%) i 21-24 lata (ok. 12%), a najmniej wśród osób w wieku powyżej 50 lat (3,68%). Najczęściej popełnianymi przestępstwami w warunkach recydywy były kradzieże, rozboje i handel narkotykami. Pod względem liczby czynów zabronionych dokonanych przez recydywistów „przodowały” hrabstwa południowo-zachodniej i południowo-wschodniej Walii (średnio 11,93%), podczas gdy najniższe wskaźniki odnotowano w północno-zachodniej części regionu, tj. hrabstwach Conwy, Gwynedd i Ynys Mon (ok. 8,90%)²¹. Wyłaniający się z tych informacji obraz nie stanowił szczególnego powodu do niepokoju, jednak ukazywał niebezpieczne tendencje rozwoju recydywy w subregionach *West Wales* i *Gwent* oraz wzrostu liczby recydywistów wśród osób młodych. Zjawiska te pogłębiły się jeszcze w kolejnych latach.

Systematyczne zwiększanie się liczby osób osadzonych w zakładach karnych (generujące automatyczny wzrost kosztów ich utrzymania) stanowi przesłankę skłaniającą rząd brytyjski do podejmowania szeregu działań mających na celu spowolnienie tego trendu, m.in. poprzez tworzenie byłym więźniom warunków życiowych zniechęcających do recydywy. W opracowanej przez NOMS, pionierskiej Strategii Ograniczania Powrotu do Przestępstwa w Walii na lata 2014-2016 (*Wales Reducing Reoffending Strategy 2014-2016*)²² za główny cel przyjęto obniżenie poziomu przestępczości pierwotnej i powtórnej przez sprawców dorosłych i nieletnich,

²⁰ R. Jones, *Prisons and Sentencing...*, s. 4-6.

²¹ *Wales Reducing Reoffending Strategy 2014-2016*, Cardiff 2014, s. 11.

²² Dalej jako: „Strategia”.

„łącząc działania agencji podległych resortowi sprawiedliwości (...) oraz wizję i oczekiwania Rządu Walijskiego (...), we wspólnych ramach (...), odzwierciedlających wyjątkowy, walijski kontekst”²³. Specyfika działań określonych w treści Strategii wyraża się ich: lokalnością, tj. realizacją przez podmioty lokalne i regionalne przy wsparciu agencji krajowych oraz położeniem nacisku na integrację ze społecznościami lokalnymi; integralnością w obrębie wspólnego planowania strategicznego, projektowania i realizacji przez podmioty szczebli lokalnego, regionalnego i krajowego (w myśl zasady współodpowiedzialności); ukierunkowaniem na obszary, w których przewiduje się osiągnięcie najlepszych rezultatów; indywidualnym podejściem do każdego przestępcy, poprzez wspieranie osób deklarujących zamiar poprawy oraz zarządzaniem tymi, którzy nie składają lub nie realizują takich deklaracji; odwołaniem do „twardych faktów”, poprzez dokonywanie wymiany i rzetelnej analizy informacji dotyczących czynników stymulujących i zwiększających przestępczość oraz potrzeb w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości; holistycznym podejściem, tj. obejmowaniem działaniami nie tylko osób dopuszczających się przestępstw, lecz także ich rodzin i otoczenia społecznego; naprawczością, poprzez zapoznawanie przestępców ze skutkami dokonanych czynów zabronionych oraz wzbudzenie w nich wewnętrznej potrzeby zadośćuczynienia wobec ofiar i całego społeczeństwa; wynikowością, tj. finansowaniem tych działań, których efektywność w zakresie zmniejszenia recydywy została potwierdzona²⁴.

Urzeczywistnienie założeń Strategii powierzono czterem walijskim komisarzom ds. policji i kryminalnych (*Police and Crime Commissioners*). Prowadzone przez nich działania były i nadal są (w związku z kolejnymi przedłużeniami okresów realizacji Strategii) weryfikowane przez Komisję Sprawiedliwości ds. Karnych dla Walii (*Criminal Justice Board for Wales, CJBW*), w skład której wchodzi przedstawiciele ministerstw szczebla krajowego oraz ich partnerów, w tym również Rządu Walijskiego. Ten ostatni stanowi istotne ogniwo w łańcuchu podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań, bowiem dążąc do osiągnięcia swojego zasadniczego celu, tj. stworzenia „zdrowego, produktywnego społeczeństwa, żyjącego dostatnio w warunkach innowacyjnej gospodarki, bezpiecznego i spójnego wewnętrznie, o niskim wskaźniku ubóstwa

²³ *Wales Reducing Reoffending Strategy...*, s. 2 i 16.

²⁴ *Wales Reducing Reoffending Strategy...*, s. 16.

i większej równości”²⁵, jest żywotnie zainteresowany zmniejszeniem recydywy, która poprzez utrwalanie zjawiska przestępczości, godzi w porządek publiczny i poczucie wspólnoty. Zadania Rządu Walijskiego obejmują: współtworzenie (z HMP&PS i Stowarzyszeniem Wyższych Urzędników Policyjnych w Walii – *Association of Chief Police Officers Cymru*) harmonogramu wdrażania Strategii, udział w programowaniu i realizacji działań ukierunkowanych na zmniejszenie wskaźnika powrotu do przestępstwa wśród osób młodych, połączenie pomocy udzielanej recydywistom w zakresie powrotu do społeczeństwa na szczeblu regionalnym z analogicznymi programami krajowymi, a także zapewnianie osobom pozbawionym wolności dostępu do usług medycznych w zakresie zdrowia psychicznego (w stopniu wykraczającym poza standardową opiekę HMP&PS). Oprócz tego, w wyniku oddolnej inicjatywy władz regionalnych, został powołany zespół zadaniowy ds. systemowej pomocy dla recydywistów pragnących zerwać z przestępstwem, opracowano program wsparcia dla jednostek sił zbrojnych stacjonujących w Walii w zakresie wyjścia z recydywy żołnierzy czynnej służby i weteranów, opracowano program pomocy dla osób bezdomnych (tj. środowiska szczególnie podatnego na zachowania przestępcze) oraz określono zasady przeciwdziałania dyskryminacji byłych przestępców (w tym recydywistów) w miejscu zamieszkania i pracy, w celu ułatwienia i przyspieszenia ich pełnego powrotu do społeczeństwa²⁶.

W okresie dekady od momentu przystąpienia do implementacji Strategii (2014-2024) udział Rządu Walijskiego w procesie ograniczania recydywy w regionie znacząco się powiększył. Po przesunięciu zarządu nad bibliotekami więziennymi do *devolved matters* w 2009 r. z budżetu regionalnego zaczęły być finansowane nie tylko wyposażenie tych obiektów, lecz także odbywające się w nich zajęcia edukacyjne, mające na celu podniesienie poziomu wiedzy, kwalifikacji zawodowych i poziomu komunikacji społecznej wśród więźniów. Rozpoczęto również akcje promujące zatrudnianie osób opuszczających zakłady karne przez przedsiębiorców prowadzących działalność na obszarze Walii (w tym poprzez zachęty finansowe)²⁷. We współpracy z HMP&PS opracowane i wdrożone zostały programy pomocowe skierowane do: rodzin osób odbywających karę

²⁵ Welsh Government, *A Sustainable Wales. Better Choices for a Better Future*, <https://www.gov.wales/sites/default/files/consultations/2018-01/130222sustainable-development-resource-pack-en.pdf> (4.07.2025).

²⁶ Zob. szerzej: *Wales Reducing Reoffending Strategy 2014-2016*, Cardiff 2014.

²⁷ Welsh Government, *Better Learning, Better Chances: prison learning and skills provision*, <https://www.gov.wales/sites/default/files/pdf-versions/2024/8/2/1724164336/better-learning-better-chances-prison-learning-and-skills-provision.pdf> (4.07.2025).

pozbawienia wolności, osób wywodzących się ze środowisk potencjalnie najbardziej podatnych na przestępczość powrotną (tj. mniejszości etnicznych, rodzin dysfunkcyjnych, byłych wojskowych itp.) oraz biernych i czynnych uczestników przemocy domowej²⁸. Ponadto, w przyjętym przez HMP&PS Planie Ograniczania Powrotu do Przestępstwa w Walii (*Wales Reducing Reoffending Plan 2022-25*) podkreślono istotne znaczenie współdziałania z Rządem Walijskim w zakresie pomocy osadzonym w angielskich zakładach karnych więźniarkom walijskim w utrzymaniu więzi z członkami rodziny pozostającymi w Walii (w szczególności poprzez regularne odwiedziny dzieci), pomocy byłym więźniarkom w uzyskaniu niezbędnej opieki społecznej, miejsca zamieszkania oraz wykonywania i odraczania wyroków skazujących na kary społeczne, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych więźniów (a tym samym zmniejszania ich skłonności do recydywy), poprawy stanu zdrowia (w tym psychicznego) osób odbywających karę pozbawienia wolności, identyfikacji i zwalczania problemów więźniów i byłych więźniów z nadużywaniem substancji odurzających, wspierania procesów przygotowawczych do adaptacji w społeczeństwie wśród osób osadzonych w zakładach karnych przed końcem odbywania kary pozbawienia wolności oraz udzielania pomocy w przedmiocie uzyskiwania zwolnień warunkowych²⁹.

Wnioski

Chociaż „sądownictwo w sprawach karnych nie jest przekazane *Senedd* (Parlamentowi Walijskiemu), co czyni Walię wyjątkiem w zachodniej demokracji (...), to jednak Rząd Walii odpowiada za takie obszary, jak zapobieganie przestępczości i bezpieczeństwo społeczne, a sprawy dotyczące zwalczania nadużywania substancji odurzających, edukacji, zdrowia i mieszkalnictwa, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą uczestników procesów karnych, są mu stopniowo przekazywane”³⁰. Należy zauważyć, że już sam fakt oparcia Strategii na zasadach lokalności i integralności (odwołujących się do stanowiącej fundament systemu administracji publicznej w Anglii i Walii ogólnej zasady pomocniczości)

²⁸ *HMPPS in Wales Family and Significant Other Strategy*, Cardiff 2019, s. 6-8.

²⁹ *Wales Reducing Reoffending Plan 2022-25*, Cardiff 2022, s. 4, 10-17.

³⁰ B. Hall, *What is going wrong in the Welsh Criminal Justice System?*, <https://www.clinks.org/community/blog-posts/what-going-wrong-welsh-criminal-justice-system> (4.07.2025).

wskazuje, że ani rząd krajowy, ani podległe mu agendy (w szczególności HMP&PS), w obszarze przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa, nie tylko nie strzegą zazdrośnie przysługujących im prerogatyw, lecz dość chętnie (a trudno się oprzeć wrażeniu, że wręcz z ulgą) włączają w swoje działania aparat administracyjny podległy władzom regionalnym. Wiąże się to bowiem zarówno z rozłożeniem ciężaru finansowania, jak również odpowiedzialności za skuteczność przedsięwzięć, które z samej swojej natury obarczone są wysokim ryzykiem niepowodzenia. Dostrzegalna jest ponadto tendencja systematycznego przesuwania do kompetencji Rządu Walijskiego uprawnień wykonawczych lub nawet poszerzania zakresu uprawnień decyzyjnych Parlamentu Walijskiego (jak np. zarządzania bibliotekami więziennymi), świadcząca o zamiarze przekazania władzom regionalnym kierownictwa nad poszczególnymi elementami, a ostatecznie całością systemu penitencjarnego w Walii. Takie podejście wpisuje się w istotę dewolucji, która nie posiadając wyznaczonego *a priori* celu, stanowi w gruncie rzeczy proces ewolucyjnej (tj. dostosowanej do rosnących aspiracji i zmiennych możliwości ich osiągnięcia) emancypacji politycznej regionu.

Analiza dokumentów zastanych, tj. Strategii oraz *Wales Reducing Reoffending Plan 2022-25* pozwoliła na pozytywną weryfikację postawionej we wstępie hipotezy badawczej wykazując, że opracowana (w połowie ubiegłej dekady) koncepcja ograniczania recydywy, poprzez sam fakt zaprojektowania szeregu działań w obszarach należących do *devolved matters*, niejako wymusiła ścisłą współpracę władz krajowych i regionalnych, przy czym te ostatnie sukcesywnie (w ciągu 10 lat) uzyskiwały głos wiodący w wielu kwestiach, zmieniając się z wykonawcy odgórnie narzuconych rozwiązań w podmiot aktywnie uczestniczący w ich kreowaniu, wdrażaniu i ocenie efektywności. Należy podkreślić, że rozszerzenie zakresu kompetencji w odniesieniu do zarządzania powrotem do przestępstwa może i powinno być odczytywane jako umocnienie pozycji Parlamentu i Rządu Walijskiego w obrębie całego (regionalnego) systemu więziennictwa, stając się przyczynkiem do (częściowego lub w całkowitego) objęcia procesami dewolucyjnymi kolejnego obszaru, który dotychczas pozostawał elementem *reserved matters*.

Bibliografia

- Albrecht Hans-Jörg, *Legalbewährung bei zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten*, Freiburg 1982
- Barczykowska Agnieszka, Dzierżyńska-Breś Sonia, Muskała Maciej, *Systemy oddziaływań resocjalizacyjnych Anglii i Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 2015
- Beck Ulrich, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London – Newbury Park – New Delhi 1992
- Cooter Robert, Ulen Thomas, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009
- Denham John, Morphet Janice, *Centralised by Design: Anglocentric Constitutionalism, Accountability and the Failure of English Devolution*
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.13470>.
- „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 14 VIII 2016 r., <https://www.faz.net/artikel-chronik/nachrichten-2016-august-14>;
- Giddens Anthony, *Socjologia*, Warszawa 2012
- Gov.uk, *Prisons in England and Wales*, <https://www.gov.uk/government/collections/prisons-in-england-and-wales>
- Gov.uk, *Working in the Prison and Probation Service. You're a-D guide on prison categories*, <https://prisonjobs.blog.gov.uk/your-a-d-guide-on-prison-categories>
- Hall Bryn, *What is going wrong in the Welsh Criminal Justice System?*,
<https://www.clinks.org/community/blog-posts/what-going-wrong-welsh-criminal-justice-system>
- Harrendorf, *Rückfälligkeit und kriminelle Karrieren von Gewalttätern: Ergebnisse einer bundesweiten Rückfalluntersuchung*, vol. 1, Universitätsverlag Göttingen, Göttingen 2007;
- HMPPS in Wales *Family and Significant Other Strategy*, Cardiff 2019
- Jones Robert, *Prisons and Sentencing in Wales. 2023 Factfile*, Cardiff 2024
- Kalisz Tomasz, *Zarządzanie ryzykiem powrotu do przestępstwa*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Sociologica” 2019, vol. 2, nr 11
- Stańdo-Kawecka Barbara, *Wybrane problemy profesjonalizacji organów probacyjnych i klasyfikacji sprawców oddanych pod dozór do grup ryzyka*, „Nowa kodyfikacja prawa karnego” 2014, t. XXXIII
- Sztompka Piotr, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002
- Taylor Richard, *Jak człowiek staje się mordercą?*, Łódź 2021
- Wales *Reducing Reoffending Plan 2022-25*, HM Prison and Probation Service, Cardiff 2022

Wales Reducing Reoffending Strategy 2014-2016, National Offender Management Service Wales, Cardiff 2014

Welsh Government, *A Sustainable Wales. Better Choices for a Better Future*,
<https://www.gov.wales/sites/default/files/consultations/2018-01/130222sustainable-development-resource-pack-en.pdf>

Welsh Government, *Better Learning, Better Chances: prison learning and skills provision*,
<https://www.gov.wales/sites/default/files/pdf-versions/2024/8/2/1724164336/better-learning-better-chances-prison-learning-and-skills-provision.pdf>

Wójcik Dobrochna, *Stosowanie w postępowaniu karnym narzędzi diagnostyczno-prognostycznych służących oszacowaniu ryzyka powrotności do przestępstwa*, „Prawo w działaniu”, 2013, nr 16

