

Robert Pelewicz

**DOZÓR ELEKTRONICZNY JAKO ŚRODEK
OGRANICZANIA PRZELUDNIENIA WIĘZIEŃ
W ASPEKTCIE ŹRÓDEŁ PRAWA
MIĘDZYNARODOWEGO PRAW CZŁOWIEKA
(wybrane zagadnienia)**

1. Normy prawa międzynarodowego są ujmowane jako regulujące stosunki zewnętrzne państw, co oznacza, że tradycyjnie było ono prawem ściśle międzypaństwowym i nie przewidywało bezpośredniego korzystania z jego norm przez jednostki, w imieniu których działało państwo ojczyście, jako podmiot korzystający we własnym imieniu z prawa domagania się poszanowania praw swoich obywateli¹. Jednakże współczesna globalizacja życia społecznego i państwowego charakteryzuje się dynamicznym rozwojem i wzrostem znaczenia prawa międzynarodowego, zwłaszcza prawa międzynarodowego praw człowieka², które pomimo swej wieloaspektowości opierają się na fundamentalnym elemencie, stanowiącym jednocześnie warunek *sine qua non* rozwoju całej sfery praw człowiek, jakim jest indywidualistyczno-personalistyczna organizacja społeczeństwa³. W efekcie, celem niektórych norm współczesnego prawa międzynarodowego jest również określone kształtowanie stosunków wewnętrznych w państwach, co dotyczy zwłaszcza ochrony praw człowieka⁴. Jedną z najprężniej rozwijających się dziedzin prawa międzynarodowego praw człowieka jest międzynarodowe prawo karne, któremu z kolei towarzyszy dynamiczny rozwój instytucji i instrumentów prawnych mających fundamentalne znaczenie dla systemów prawa wewnętrznego państw członkowskich oraz odchodzenie od tradycyjnego orientowania się

¹ Zob. W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 422.

² Na temat zakresu normatywnego pojęcia „prawo międzynarodowe praw człowieka” zob. szerzej: R. Mizerski, *Posztrakratowe źródła prawa międzynarodowego praw człowieka*, [w:] *O ludzkiej wymiar prawa. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, (red.) J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak, Toruń 2006, s. 285-289 i wskazana tam literatura.

³ B. Trawiński, *Wolność jednostki i prawa człowieka na bliskim wschodzie*, [w:] *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006, s. 141.

⁴ L. Łukaszuk, *Współczesne prawo międzynarodowe i jego relacje z prawem krajowym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, J. Menkes (red.), Warszawa 2006, s. 388.

na państwo jako wyłączny jego podmiot, między innymi poprzez przewidywanie bezpośredniego korzystania z jego norm przez jednostki.

Niniejsze opracowanie stanowi wprowadzenie do zrozumienia efektywnego funkcjonowania ustanowionej przez społeczność międzynarodową konstrukcji monitoringu elektronicznego na gruncie prawa międzynarodowego praw człowieka i krajowego prawa karnego⁵. Oczywiście ze względu na fundamentalne znaczenie omówione zostaną tylko te dokumenty międzynarodowe, które były źródłem rozwoju monitoringu elektronicznego w systemie polskiego prawa karnego zarówno z punktu widzenia aksjologicznego, jak i formalnoprawnego. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium niezbędne wydaje się zaprezentowanie dokumentu utworzonego w ramach działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych, a więc na gruncie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka oraz dokumentu przyjętego przez Radę Europy, a więc utworzonego na gruncie regionalnego systemu ochrony praw człowieka.

Konstrukcja taka jest tym bardziej wskazana, że uzasadnienie rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, jako podstawowy argument za wprowadzeniem do systemu polskiego prawa karnego tak nowatorskiego rozwiązania normatywnego⁶, wskazuje zgodność projektowanej regulacji z międzynarodowymi standardami praw człowieka i obywatela, podkreślając, że „Zastosowanie SDE jako systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności odpowiada też standardom międzynarodowym. Proponowana regulacja wychodzi naprzeciw postulatom zawartym w tzw. Zasadach Tokijskich, czyli w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 45/110 z dnia 14 grudnia 1990 r. („Wzorcowe reguły minimalne Narodów Zjednoczonych dotyczące środków o charakterze nieizolacyjnym”). W zasadach tych przyjęto, że państwa członkowskie rozwiną w ramach własnych systemów prawnych środki o charakterze nieizolacyjnym, aby przez stworzenie alternatywnych możliwości ograniczyć stosowanie kary pozbawienia wolności i zrationalizować politykę wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, mając na względzie przestrzeganie praw człowieka, wymagania społecznego poczucia sprawiedliwości oraz potrzeby resocjalizacyjne sprawy przestępstwa. W 1999 r. Komitet Ministrów Rady Europy w Rekomendacji Nr R(99)22 w sprawie przepelnienia więzień i szybkiego wzrostu populacji więźniów, zalecił wprost stosowanie SDE jako jednego ze sposobów zmniejszania ilości osadzonych w zakładach karnych. Tym samym Komitet Ministrów Rady Europy uznał, że SDE jest humanitarną alternatywą dla pozbawienia wolności”⁷.

⁵ Na gruncie krajowego prawa karnego polski ustawodawca posługuje się pojęciem „dozoru elektronicznego”, co uzasadnia posługiwanie się w dalszej części opracowania zamiennie taką właśnie nazwą monitoringu elektronicznego.

⁶ Zob. np. A. Ważny, *Praktyczne aspekty ustawy o dozorze elektronicznym*, [w:] *Prawo w działaniu. Sprawy karne*, M. Mozgawa (red.), Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2011, s. 143.

⁷ Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych* (Sejm RP V kadencja Druk

Z cytowanego fragmentu wynika wyraźnie, że zaproponowany na gruncie polskiego prawa karnego model dozoru elektronicznego⁸, jest zgodny z modelem wykreowanym i zalecanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych i Radę Europy. Jest to o tyle ważne, że Polska, jako podmiot stosunków międzynarodowych w ramach tych organizmów międzynarodowych, zobowiązała się do kształtowania uniwersalnych i regionalnych zasad kontrolowania, monitorowania, wspomagania polityki i prawa, przyjmując wspólne standardy ukierunkowane na ochronę praw człowieka, w tym także w dziedzinie prawa karnego. Jest to także istotne i z tego względu, że prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe można bezpośrednio stosować w państwie członkowskim⁹, co implikuje powstanie wielocentrycznego systemu prawa¹⁰. Fakt ten, nie pozostaje bez wpływu na uprawnienia i obowiązki jednostek, gdyż międzynarodowe akty praw człowieka określają pewien minimalny standard jednostki, który musi być akceptowany przez współczesne państwa¹¹.

Tak więc ocena, czy w granice polskiego modelu dozoru elektronicznego zostały wytyczone w sposób optymalny – spełniający wymogi określone przez Organizację Narodów Zjednoczonych i Radę Europy, jak zakładał to polski prawodawca – czy też nie, musi uwzględniać nie tylko obowiązujące w tym zakresie standardy konstytucyjne, ale także standardy wykreowane w uniwersalnych i regionalnych normatywach międzynarodowych¹², których realizację stanowi. Zwłaszcza, że przewidziana w polskim porządku prawnym i aktach prawa międzynarodowego, ochrona praw i wolności człowieka i obywatela od-

nr 1237), s. 2; orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/1237.htm. – dalej także jako uzasadnienie projektu ustawy o s.d.e. lub dozorzę elektronicznym.

⁸ Na temat proponowanego przez polskiego ustawodawcę modelu dozoru elektronicznego zob. np.: K. Dyl, G. Janicki, *Dozór elektroniczny*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2005/2; W. Kotowski, B. Kurzepa, *Dozór elektroniczny – zarys problematyki*, „Probacja” 2009, nr 2; A. Litwinowicz, *Dozór elektroniczny a wymiar sprawiedliwości karnej w Polsce – próba oceny z perspektywy celów kary kryminalnej*, „Edukacja Prawnicza” 2006, nr 5; P. Moczydłowski, *Przestępca na wzięci. Elektroniczny monitoring sprawców przestępstw*, Zeszyty Naukowe Ius et Lex 2006/2, M. Rusinek, *Ustawa o dozorzę elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2010, D. Sielicki, *Elektroniczne monitorowanie przestępców-nowoczesna alternatywa kary pozbawienia wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2005, nr 47-48; R.A. Stefański, *Kara pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 4; A. Ważny, *Charakterystyka ustawy o dozorzę elektronicznym*, „Diariusz Prawniczy” 2008, nr 6; A. Ważny, *Ustawa o monitoringu elektronicznym, e-Administracja*” 2008, nr 5.

⁹ Szerzej na ten temat: A. Wróbel, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, K. Wójtowicz (red.), Warszawa 2006, s. 207-232.

¹⁰ Na temat statusu źródeł prawa międzynarodowego i krajowego w wewnętrznych porządkach prawnych zob. szerzej: A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, op. cit., s. 9-30; E. Łętowska, *Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3-10.

¹¹ Zob.: R. Wieruszewski, *Oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej na konstytucyjny status jednostki w RP*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, op. cit., s. 188.

¹² J. Jaskiernia, *Concil of Europes Activities in the Field of Setting-up Constitutional Standards*, [w:] *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, (red.) B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, The Hague-London 2000, s. 22.

nosi się w pełni do skazanego, a stosowanie oddziaływania resocjalizacyjnego i wychowawczego nie jest uzależnione od samego skazanego¹³.

Powołując się na wskazane wyżej normatywy międzynarodowe, polski prawodawca za najistotniejsze uznał, co wyraźnie wynika z uzasadnienia projektu, wyjście naprzeciw potrzebie zmniejszenia populacji osadzonych w zakładach karnych jedynie poprzez wprowadzenie alternatywnego do izolacji więziennej systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności¹⁴. Według polskiego prawodawcy, pozwala to na stosowanie wyważonej represji karnej wobec sprawców tzw. drobnych przestępstw, którzy dotąd w powszechnym przekonaniu pozostawali bezkarni¹⁵. Tymczasem, według doktryny „proponycja wprowadzenia krótkoterminowej kary pozbawienia wolności wykonywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego w formie określonej przez Autorów Ustawy jest całkowicie niecelowa i merytorycznie niezasadna. Prawo pozbawione warstwy aksjologicznej, warstwy społecznej odnoszącej się do systemowego określenia probacji, staje się prawem bez aury, prawem prymitywnym i w żadnym wypadku nie zmienia rzeczywistości społecznej¹⁶ i dopiero zmierza „do kompleksowego uregulowania nieznannej wcześniej w polskim ustawodawstwie reakcji prawnokarnej, która polega na pozostawianiu skazanego poza zakładem karnym pod dozorem elektronicznym¹⁷”.

Wydawać by się mogło, że w warstwie motywacyjnej przedstawiony i przyjęty następnie przez polskiego ustawodawcę model dozoru elektronicznego, zasługuje na pełną aprobatę. Między innymi z tego względu, że globalizacja i digitalizacja wszystkich sfer życia społecznego, także i we współczesnym wymiarze sprawiedliwości, nie pozwala już funkcjonować bez korzystania z rozwiązań, jakie daje nam technologia cyfrowa, także w dziedzinie szeroko rozumianego prawa karnego. Gdyby jednak przyjąć prawdziwość deklaracji polskiego ustawodawcy, co do realizacji wymogów (zaleceń) dokumentów międzynarodowych wskazywanych w uzasadnieniu projektu – wprowadzenie instytucji do-

¹³ Z. Holda, *Artykuł 10 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – kilka uwag*, [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów*, Toruń 1996, s. 235 i n.

¹⁴ Polski prawodawca zakładał bowiem, że zarówno koszty utrzymania skazanych w systemie dozoru elektronicznego, jak i nakłady inwestycyjne związane z uruchomieniem tego systemu, będą znacznie niższe od kosztów utrzymania skazanych w przypadku tradycyjnego wykonywania kary pozbawienia wolności, jak i wartości inwestycji związanych z pozyskiwaniem nowych miejsc poprzez budowę zakładów karnych; zob. *uzasadnienie do projektu ustawy o s.d.e.*, s. 65.

¹⁵ Konieczność wprowadzenia nowej instytucji w uzasadnieniu projektu ustawy tłumaczono dalej następująco: „W polskich warunkach dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że proponowane zapisy stanowią remedium dla największego obecnie zagrożenia dla poszanowania podstawowych praw i wolności skazanych, jakim jest przeludnienie w jednostkach penitencjarnych”, zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o s.d.e.*, s. 2.

¹⁶ A. Balandynowicz, *Opinia do projektu Ustawy o zmianie ustawy – kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3750)*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2005, s. 20.

¹⁷ B. Stańdo-Kawecka, *Opinia do projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego wraz z projektami aktów wykonawczych (druk nr 1237)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2007, s. 1.

zoru elektronicznego niosłoby za sobą rewolucyjną wręcz zmianę w systemie polskiego prawa karnego¹⁸. Przede wszystkim przez wykreowanie nowej polityki kryminalnej państwa, w zakresie środków reakcji karnej związanej z popełnieniem przestępstwa, co rodziłoby także konsekwencje w zakresie polityki społecznej państwa.

Przed przystąpieniem do analizy treści obu wskazanych przez polskiego ustawodawcę normatywów międzynarodowych regulujących zagadnienie monitoringu elektronicznego na gruncie prawa międzynarodowego praw człowieka, niezbędne wydaje się także podkreślenie większej efektywności mechanizmu kontrolnego przestrzegania normatywów stanowiących na gruncie systemu prawnego Rady Europy¹⁹, która poprzez wielość i różnorodność przyjętych dokumentów stworzyła system najdokładniej normujący występujące, lub też potencjalnie mogące występować naruszenia praw człowieka²⁰. Efektywność mechanizmu kontrolnego przestrzegania uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka przedstawia się zupełnie inaczej²¹. Głównie z tego względu, że instrumentom kontroli zobowiązań międzynarodowych zawartych w regulacjach Organizacji Narodów Zjednoczonych nie towarzyszą stosowne sankcje i, w konsekwencji, normy uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka wiążą o tyle, o ile państwo zechce im się podporządkować²². Co prawda w doktrynie podkreśla się konieczność poważnej reformy mechanizmu kontrolnego na gruncie systemu prawnego ONZ²³, jak jednak słusznie zauważa M. Balcerzak, z uwagi na związaną z tym konieczność gruntownych zmian traktatowych, perspektywy rewizji mechanizmów ochrony praw człowieka w ramach ONZ pozostają kwestią dalszej przyszłości²⁴.

¹⁸ Na nowatorski charakter regulacji wskazuje także: M. Rusinek, *Opinia do projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego* (druk nr 1237), Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2007, s. 2, czy A. Litwinowicz zauważając, że „W historii prawnokarnej odpowiedzialności zaczyna się właśnie nowa era, stymulowana rozwojem współczesnej techniki”, zob. A. Litwinowicz, *Dozór elektroniczny...*, *op. cit.*, s. 42.

¹⁹ Na temat europejskiego systemu kontroli przestrzegania praw człowieka, stworzonego w ramach Rady Europy zob. szerzej: B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011.

²⁰ Por. R. Szafarz, *Traktaty Rady Europy – status na przełomie 1999/2000*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 1(7), s. 47.

²¹ Na temat uniwersalnego mechanizmu kontroli przestrzegania praw człowieka zob. szerzej: R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka – potrzeba reform?*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka. Standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania. Konferencja naukowa 23-24 marca 2001 r.*, Poznań 2002.

²² Por. A. Michalska, *O potrzebie nowej traktatowej regulacji kompetencji Komitetu Praw Człowieka*, [w:] *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, C. Mik (red.), Toruń 1997, s. 269.

²³ Propozycje reformy systemu organów traktatowych, tak aby mechanizm rozpatrywania skarg indywidualnych był skuteczniejszym narzędziem kontroli wykonywania zobowiązań z dziedziny praw człowieka przedstawia R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* [w:] *System ochrony praw człowieka*, B. Banaszak (red.), Zakamycze, Kraków 2005, s. 108-109.

²⁴ Zob. M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008, s. 109. Autor dodatkowo analizuje mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ, s. 105-134.

2. W kontekście powyższych rozważań zasadne jest pytanie, czy tak jak tego wymagają Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(99)22 dotyczące przeludnienia zakładów karnych i wzrostu ich populacji²⁵, a także Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110 wzorcowe reguły minimalne Narodów Zjednoczonych dotyczące środków o charakterze nieizolacyjnym (Zasady Tokijskie)²⁶, polski ustawodawca rzeczywiście kompleksowo skonstruował instrumenty normatywne i pozanormatywne, prowadzące do ograniczania przeludnienia więzień i przewidział rozmaite działania, wśród których również dozór elektroniczny może odegrać pozytywną i znaczącą rolę – nie będąc jednak jedynym ani nawet najważniejszym, środkiem osiągnięcia pożądanego stanu – a także, czy monitoring elektroniczny jest stosowany na różnych etapach postępowania karnego i w różny sposób został zintegrowany z systemem sankcji karnych²⁷.

Niezbędne jest jeszcze zasygnalizowanie w tym miejscu, że wymienione akty prawa międzynarodowego nie są jedynymi dokumentami o charakterze międzynarodowym, odwołującymi się do dozoru elektronicznego na gruncie prawa karnego. Idea zastępowania bezwzględnej kary pozbawienia wolności innymi karami i środkami, niepowodującymi izolacji skazanego sprawcy przestępstwa, jest znana już od kilkudziesięciu lat. Znalazło to swój wyraz nie tylko na płaszczyźnie rozważań doktrynalnych²⁸, ale i na gruncie uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka²⁹, a przede wszystkim w europejskim systemie ochrony praw człowieka³⁰, który wobec bogatego dorobku orzeczniczego swoich or-

²⁵ Tekst polski zob. M. Balcerzak, *Zalecenie Rec(99)22 dotyczące przeludnienia zakładów karnych i wzrostu ich populacji przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 30 września 1999 r.*, na 681. *Sesji Komitetu Zastępców Ministrów*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, Toruń 2007, II-C/6.

²⁶ Zob. np. *Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami*. Przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw i zaaprobowane przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r.; czy *Podstawowe zasady traktowania więźniów*. *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/111 z dnia 14 grudnia 1990*, [w:] *Standardy Organizacji Narodów Zjednoczonych w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości w sprawach karnych, Ministerstwo Sprawiedliwości*, Warszawa 2003, s. 68-87; a także: www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/...czl_onz/prawa_czlow_26_6.doc.

²⁷ Problematykę przeludnienia w polskich zakładach karnych na tle raportów wskazujących niezgodność tego stanu rzeczy z międzynarodowymi standardami i zaleceniami szczegółowo analizuje T. Szymanowski, *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich respektowanie w polskim systemie penitencjarnym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50.

²⁸ Na gruncie międzynarodowym zob. np. R. Schwitzgebel, *Electronic Innovation in the Behavioral Sciences: A Call to Responsibility*, „American Psychologist” 1967, nr 22(5), s. 364-370; a na gruncie prawa polskiego zob. np. J. Jasiński, *Areszt domowy (propozycja do rozważenia)*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Prof. Mariana Cieślaka*, S. Waltoś(red.), Kraków 1993.

²⁹ Zobacz np. *Podstawowe zasady traktowania więźniów – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/111 z dnia 14 grudnia 1990 r.*; *Zbiór zasad mających na celu ochronę wszystkich osób poddanych jakiegokolwiek formie aresztowania bądź uwięzienia – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 43/173 z dnia 9 grudnia 1988 r.*; dostępne na stronie: www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/...czl_onz/prawa_czlow_26_6.doc.

³⁰ Zobacz np. *Zalecenie Rec(2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych* (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia

ganów ma zasadnicze znaczenie dla wypracowania krajowych standardów praw człowieka i obywatela³¹ – w konsekwencji także w zakresie kreującym model dozoru elektronicznego w systemie polskiego prawa karnego – oraz stosowanie przepisów w prawie wewnętrznym³².

Ponieważ przez prawo międzynarodowe rozumiemy źródła prawa międzynarodowego, takie jak umowa międzynarodowa, zwyczaj międzynarodowy, zasady ogólne prawa międzynarodowego, prawotwórcze uchwały organizacji lub organów międzynarodowych, to prawo kreowane przez organy Rady Europy, z punktu widzenia prawa międzynarodowego stanowi część tego systemu; podlega zatem powszechnemu prawu międzynarodowemu, co nie przeszkadza, że może rządzić się pewnymi specjalnymi zasadami czy normami charakterystycznymi tylko dla systemu prawa Rady Europy i w tym sensie mieć charakter autonomiczny³³. Ma to także zastosowanie do prawotwórczej działalności Komitetu Ministrów Rady Europy, gdyż Zalecenia Komitetu Ministrów są uchwałami organizacji międzynarodowej³⁴ o charakterze niewiążącym prawnie, skierowanymi *pro foro externo* i zawierającymi standardy oczekiwanego zachowania po stronie państw członkowskich³⁵.

Zalecenia Komitetu Ministrów można także scharakteryzować jako akty jednostronne organizacji międzynarodowej, które nie tworzą wprawdzie nowych zobowiązań prawnomiędzynarodowych i nie mogą być traktowane jako samoistne źródło prawa międzynarodowego, jednakże nie sposób odmówić im statusu aktów o charakterze prawnym³⁶. Takie usytuowanie Zaleceń Komitetu Ministrów w systemie źródeł prawa międzynarodowego, prowadzi do wniosku, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może ich traktować jako podstawy rozstrzygnięcia. Może natomiast powołać się w orzeczeniu na dane zalece-

2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów), www.bip.ms.gov.pl/.../zalecenia/europejskie_reg_wiezienne2.rtf; *Zalecenie nr R(96)8 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące polityki kryminalnej w Europie w okresie przemian* [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. Tom IV. Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości 2010, s. 142 i n.

³¹ Zobacz np. orzeczenia cytowane przez: M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, 2. Wydanie, Warszawa 1999, s. 327-386; *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1997 r., s. 323 i n.

³² Na temat zakresu i sposobu stosowania prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym, przez sądy krajowe zob. np. L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 165-184.

³³ Zob. A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP...*, *op. cit.*, s. 31.

³⁴ Na temat pojęcia uchwał organizacji międzynarodowych zob. szerzej: J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006, s. 21 i n.

³⁵ Na temat konsekwencji prawnych Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy na wewnętrzne systemy prawne państw członkowskich Rady Europy zob. szerzej: M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, (red.) I. Głuszzyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 6-25.

³⁶ Zob. W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 122 i n.

nie, traktując je jako jeden z argumentów uwzględnianych przy ocenie zarzutu wysuniętego przez skarżącego³⁷. Ponadto, także strony postępowania przed Trybunałem mogą powoływać się na zalecenia Komitetu Ministrów w charakterze argumentu pomocniczego (np. w sprawach dotyczących tymczasowego aresztowania), chociaż w praktyce nie jest to raczej popularne. Natomiast Trybunał wskazuje na istotne dla sprawy zalecenia Komitetu Ministrów w części wyroku zatytułowanej najczęściej *relevant (international) law* lub *relevant international instruments*³⁸.

3. Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(99)22, w części załącznika formułującej zalecenia do etapu postępowania wykonawczego („V. Środki związane z etapem wykonawczym. Wdrażanie sankcji i środków społecznych – wykonywanie kar izolacyjnych”), w punkcie 23. zaleca promowanie rozwoju „środków, które redukują rzeczywistą długość odbywanej kary, preferując środki zindywidualizowane, takie jak warunkowe przedterminowe zwolnienie, nad zbiorowymi środkami zarządzania przeludnieniem zakładów karnych (amnestie, zbiorowe ulaskawienia)”. Dalej w punkcie 24. podkreśla, że „Warunkowe przedterminowe zwolnienie powinno być uważane za jeden z najskuteczniejszych i najbardziej konstruktywnych środków, który nie tylko zmniejsza długość pozbawienia wolności, ale także znacznie przyczynia się do planowanego powrotu sprawcy do społeczeństwa”. Z treści cytowanego dokumentu międzynarodowego wynika więc jednoznacznie, że w założeniach Komitetu Ministrów Rady Europy dozór elektroniczny ani nie konkuruje z warunkowym przedterminowym zwolnieniem, ani go nie eliminuje, a mogąc być stosowanym jedynie na etapie postępowania wykonawczego nie jest ani jedynym, ani nawet najważniejszym środkiem osiągnięcia pożądanego stanu, a więc nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, tj. zmniejszenia populacji osadzonych w zakładach karnych.

Co więcej, według koncepcji Komitetu Ministrów Rady Europy, a wbrew koncepcji przyjętej przez polskiego ustawodawcę, dozór elektroniczny powinien być stosowany już na etapie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego. Na etapie postępowania wykonawczego może natomiast poprze-

³⁷ Zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy...*, *op. cit.*, s. 21 i n.

³⁸ Za M. Balcerzakiem, który wskazuje, że Zalecenie Komitetu Ministrów R(99)22, zostało odnotowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyrokach Leger przeciwko Francji (wyrok z 11.4.2006, § 44-45) oraz Kafkaris przeciwko Cypru (wyrok z 12.2.2008, § 70-73). Obie sprawy dotyczyły zarzutów naruszenia art. 3 Konwencji (zakaz tortur oraz innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania) oraz art. 5 ust. 1 Konwencji (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), wobec skarżących, którzy odbywali wyroki dożywotnego pozbawienia wolności. Odnośnie wpływu Zaleceń Komitetu Ministrów na sprawy należy zauważyć, że Trybunał zacytował wprost ich obszernie fragmenty w części *international materials* (w orzeczeniu Kafkaris) oraz *relevant comparative European law and practice* (w orzeczeniu Leger). Co prawda treść zaleceń nie miała decydującego znaczenia dla końcowego rozstrzygnięcia, jednakże sytuacja faktyczna i prawna skarżących miała bezpośredni związek z przywołanymi zaleceniami. Zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy...*, *op. cit.*, s. 23.

dzać warunkowe zwolnienie i w związku z tym faktycznie skracać czas pobytu skazanych, motywowanych do życia w przyszłości bez popełniania przestępstw, w zakładzie karnym bez szkody dla bezpieczeństwa społecznego.

Komitet Ministrów Rady Europy nie wymienia bowiem dozoru elektronicznego jako instrumentu, który redukuje rzeczywistą długość odbywanej kary, lecz preferuje środki zindywidualizowane, takie jak warunkowe przedterminowe zwolnienie, nad zbiorowymi środkami zarządzania przeludnieniem zakładów karnych (amnestie, zbiorowe ulaskawienia). Wskazuje także, że „skuteczne zarządzanie populacją zakładów karnych jest uwarunkowane takimi czynnikami, jak ogólna sytuacja w zakresie przestępczości, priorytety jej zwalczania, zakres środków karnych dostępnych w przepisach, surowość orzekanych kar, częstotliwość orzekania sankcji i środków społecznych, korzystanie z tymczasowego aresztowania, skuteczność i wydajność organów wymiaru sprawiedliwości, a także stosunek opinii publicznej do przestępczości i karania”, zaś „środki zmierzające do zwalczania przeludnienia w zakładach karnych powinny być ujęte w spójnej i racjonalnej polityce karnej mającej na celu zapobieganie przestępczości i zachowaniem kryminalnym, skuteczne egzekwowanie prawa, bezpieczeństwo publiczne i ochronę, zindywidualizowanie sankcji i środków karnych oraz społeczną reintegrację sprawców”.

Wyrażając krytyczny stosunek do kary pozbawienia wolności Komitet Ministrów podkreśla, że co prawda kara więzienia ma swoje stałe miejsce w katalogu kar, ale jako reakcja *ultima ratio* powinna być stosowana tylko wówczas, „gdy powaga przestępstwa powoduje nieadekwatność zastosowania jakiegokolwiek innej sankcji lub środka” (pkt 1). Następnie zaleca, aby rządy państw członkowskich Rady Europy podjęły wszystkie właściwe środki, przy dokonywaniu przeglądu ich legislacji i praktyki związanej z przeludnieniem zakładów karnych oraz wzrostem ich populacji, w celu stosowania zasad przedstawionych w załączniku do Zalecenia nr R(99)22, w tym między innymi:

- ustanowiły właściwą paletę sankcji i środków społecznych, w miarę możliwości uszeregowaną w kontekście względnej dolegliwości (pkt 3);
- korzystały w możliwie szerokim zakresie z alternatyw tymczasowego aresztowania, takich jak wymóg przebywania podejrzanego pod określonym adresem, ograniczenie w zakresie opuszczania lub wchodzenia do określonego miejsca bez pozwolenia, a zwłaszcza zwróciły uwagę na możliwość nadzorowania pozostawiania w określonym miejscu poprzez urządzenie nadzoru elektronicznego (pkt 12);
- wprowadziły do ustawodawstwa i praktyki połączenie środków izolacyjnych i nieizolacyjnych, takich jak bezwarunkowe pozbawienie wolności, po którym następuje praca na rzecz społeczeństwa, intensywny nadzór w społeczeństwie, monitorowany elektronicznie areszt domowy lub, we właściwych przypadkach, obowiązek poddania się leczeniu (pkt 17);
- ustaliły reguły orzekania zmierzające do zredukowania stosowania kary

pozbawienia wolności, poszerzenia stosowania sankcji i środków społecznych oraz korzystania z metod zastępczych, takich jak mediacja i zadośćuczynienie (pkt 20).

Według zaprezentowanej koncepcji Komitetu Ministrów Rady Europy, co wydaje się także potwierdzać praktyka innych państw, dozór elektroniczny stosowany dopiero na etapie postępowania wykonawczego, sytuuje się na samym końcu środków służących ograniczaniu zjawiska przeludnienia zakładów karnych. Wynika to także z brzmienia pkt 9 Załącznika, zgodnie z treścią którego, wobec osób pozbawionych wolności „w możliwie szerokim zakresie należy korzystać ze szczególnych sposobów wykonywania kar izolacyjnych, takich jak reżimy półwolnościowe, otwarte, przepustki, ośrodki pozawięziennicze, tak aby przyczynić się do [właściwego] traktowania więźniów, utrzymywania ich więzów rodzinnych i społecznych oraz redukcji napięcia w ośrodkach pozbawienia wolności”.

4. Wzorcowe Reguły Minimalne Narodów Zjednoczonych dotyczące środków o charakterze nieizolacyjnym (Zasady Tokijskie), przyjęte w postaci Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110 z dnia 14 grudnia 1990 r., jako akt normatywny rangi międzynarodowego prawa karnego, stanowi zbiór podstawowych dyrektyw mających na celu promowanie stosowania środków o charakterze nieizolacyjnym oraz minimalnych gwarancji przysługujących osobom poddanym środkom alternatywnym wobec kary pozbawienia wolności. Reguły te przyjmują, że państwa członkowskie rozwiną w ramach własnych systemów prawnych środki o charakterze nieizolacyjnym, aby przez stworzenie alternatywnych możliwości ograniczyć stosowanie kary pozbawienia wolności i zrationalizować politykę wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, mając na względzie przestrzeganie praw człowieka, wymagania społecznego poczucia sprawiedliwości oraz potrzeby resocjalizacyjne sprawcy przestępstwa.

Następnie wskazują, że w celu zapewnienia większej elastyczności w postępowaniu ze sprawcą przestępstwa, odpowiedniej do charakteru i wagi przestępstwa, osobowości i przeszłości sprawcy, do konieczności ochrony społeczeństwa oraz w celu uniknięcia stosowania kary pozbawienia wolności, gdy nie jest to konieczne, system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych powinien dysponować szerokim katalogiem środków o charakterze nieizolacyjnym, począwszy od środków stosowanych przed postępowaniem sądowym, do rozstrzygnięć odnoszących się do okresu po wydaniu wyroku. Liczba i rodzaje dostępnych środków nieizolacyjnych powinny być określone w taki sposób, aby pozostawić możliwą spójność wyrokowania, tak aby organy wydające orzeczenia mogły rozstrzygać sprawy w następujący sposób:

- a) sankcjami słownymi, takimi jak upomnienie, nagana i ostrzeżenie;
- b) warunkowym zwolnieniem;
- c) karami pozbawienia praw;

- d) sankcjami majątkowymi i karami pieniężnymi, takimi jak grzywny;
- e) nakazem konfiskaty lub wywłaszczenia;
- f) nakazem przywrócenia stanu pierwotnego lub rekompensaty na rzecz ofiary;
- g) zawieszeniem lub odroczeniem wykonania wyroku;
- h) okresem próby i nadzorem sądowym;
- i) obowiązkiem świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej;
- j) skierowaniem do centrum opieki;
- k) aresztem domowym;
- l) jakąkolwiek inną formą postępowania ze sprawcą przestępstwa, nie polegającą na umieszczeniu w zakładzie izolacyjnym;
- m) kombinacją środków wymienionych powyżej.

Wskazują także na konieczność większego zaangażowania społeczeństwa w sprawy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w szczególności w odniesieniu do traktowania sprawców przestępstw, jak również wzmacnianie u nich poczucia odpowiedzialności wobec otoczenia. W stadium wykonawczym, po wydaniu wyroku, Zgromadzenie Ogólne ONZ przewiduje stosowanie zwolnień z zakładów karnych w celu umożliwienia skazanym wykonywania pracy lub kształcenia się, różne formy zwolnienia warunkowego, złagodzenie wykonania kary oraz ulaskawienie. Reguły nie wymieniają monitoringu elektronicznego jako rodzaju środka nieizolacyjnego. Przewidują jedynie, że „w ramach danego środka nieizolacyjnego dla każdego indywidualnego przypadku powinien zostać określony najbardziej stosowny rodzaj nadzoru oraz postępowania ze sprawcą przestępstwa, mający na celu pomoc w resocjalizacji w zakresie dostosowanym do popełnionych przez niego przestępstw. Nadzór oraz sposób postępowania powinien być okresowo poddawany analizie oraz, gdy zajdzie taka potrzeba, modyfikowany”.

Także i analiza treści Zasad Tokijskich prowadzi do wniosku, że środki zmierzające do zwalczania przeludnienia w zakładach karnych powinny być ujęte w spójnej i racjonalnej polityce karnej mającej na celu zapobieganie przestępczości i zachowaniom kryminalnym, obejmującej skuteczne egzekwowanie prawa, bezpieczeństwo publiczne i ochronę, zindywidualizowanie sankcji i środków karnych oraz społeczną reintegrację sprawców. Brak możliwości zastosowania dozoru elektronicznego już na etapie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego, a stosowanie ich jedynie na etapie postępowania wykonawczego, wskazuje na istotne braki w tym obszarze polskiego ustawodawstwa karnego, co czyni polski system odpowiedzialności karnej „przestarzałym, skompromitowanym, opartym na bazie nieefektywnych i reliktowych instytucji penalnych”³⁹.

³⁹ Zob. A. Balandynowicz, *Prawo bez autorytetu – prawo pozbawione sumienia – a wykluczenie społeczne jednostek*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, s. 12.

W konsekwencji, także i Zasady Tokijskie przekonują do natychmiastowych reform polskiego ustawodawstwa karnego w duchu międzynarodowych standardów określających zasady i tryb postępowania ze skazanymi, gdyż „Cywilizowane społeczeństwa dbają o funkcjonalność prawa, jego rzeczywisty autorytet i nie powinny akceptować oczywistej patologii polegającej na irracjonalności wewnętrznych uregulowań prawnych wyrażających asymetrię pomiędzy stadium wyrokowania a stadium wykonywania kary”⁴⁰.

5. Przedstawione normatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy, jak również praktyka innych krajów, przekonują, że do ograniczania przeludnienia więzień należy podchodzić kompleksowo i stosować rozmaite działania, wśród których również dozór elektroniczny może odegrać pozytywną i znaczącą rolę – wcale jednak nie jest jedynym ani nawet najważniejszym środkiem osiągnięcia pożądanego stanu. W zachodnich porządkach prawnych⁴¹, monitoring elektroniczny jest bowiem stosowany na różnych etapach postępowania karnego i w różny sposób został zintegrowany z systemem sankcji karnych⁴². Występuje w trzech zasadniczych postaciach: nadzoru przedprocesowego (środek zapobiegawczy w postępowaniu przygotowawczym)⁴³, kary samoistnej i środka probacyjnego⁴⁴. Natomiast elektroniczny monitoring, jako system kontroli zachowania skazanego, jest w innych systemach prawnych wykorzystywany zasadniczo w dwóch formach. Pierwsza (klasyczna), polega na zobowiązaniu skazanego do pozostawania w wyznaczonych dniach i porach w miejscu pobytu – najczęściej jego mieszkaniu - i kontrolowaniu wywiązywania się z tego nakazu za pomocą elektronicznych środków technicznych, czyli nadajnika i urządzenia rejestrującego. Druga, polega na nałożeniu na skazanego zakazu przebywania w określonych miejscach lub zakazu zbliżania się do określonej osoby i kontrolowaniu tego za pomocą wymienionych środków (tak zwany dozór negatywny, stosowany głównie do przestępstw związanych z przemocą domową)⁴⁵.

⁴⁰ A. Balandynowicz, *System probacji. Kary średniej mocy i środki wolności dozorowanej jako propozycja sprawiedliwego karania*, [w:] *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, (red.) T. Bulenda, R. Musidlowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 330-357.

⁴¹ Na temat roli dozoru elektronicznego w Stanach Zjednoczonych i wybranych krajach europejskich zob. więcej: B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny w systemie sankcji karnych w wybranych krajach europejskich*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5; A. Ornowska, *Wybrane aspekty z praktyki stosowania dozoru elektronicznego w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii*, „Probacja” 2010, nr 3-4.

⁴² B. Stańdo-Kawecka, *Dozór elektroniczny...*, *op. cit.*, s. 36.

⁴³ Zob. szerzej: J. Jasiński, *Areszt domowy (propozycja do rozważenia)*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa karnego. Księga ku czci Profesora Mariana Cieślaka*, Kraków 1993, s. 193 i n.; S. Waltoś, *Wizja procesu karnego w XXI wieku*, [w:] *Postępowanie karne w XXI wieku*, P. Kruszyński (red.), Warszawa 2002, s. 19 i n.; A. Balandynowicz, *Efektywność aresztu domowego z elektronicznym monitorowaniem w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Probacja” 2010, nr 1, s. 36 i n.

⁴⁴ Zob. szerzej: R. Levy, *Electronic Monitoring: Hopes and Fears*, [w:] M. Mayer, R. Haverkamp, R. Levy (red.), *Will Electronic Monitoring Have Future in Europe?*, Freiburg im Breisgau 2003, s. 18 i n.

⁴⁵ Por. A. Litwinowicz, *Dozór elektroniczny...*, *op. cit.*, s. 42.

Tymczasem, przyjęta przez polskiego prawodawcę ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁴⁶, pominęła zasady i zalecenia wykreowane przez Komitet Ministrów Rady Europy w Zaleceniu Rec(99)22 oraz przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Rezolucji 45/110. Nie uwzględniła także doświadczeń innych krajów, wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania monitoringu elektronicznego na gruncie prawa karnego i wprowadziła do polskiego porządku prawnego dozór elektroniczny, tylko jako jeden z systemów wykonywania kary pozbawienia wolności, polegający na kontrolowaniu zachowania skazanego przebywającego poza zakładem karnym, przy użyciu aparatury monitorującej, czyli urządzeń elektronicznych oraz instalacji i systemów, które zawierają służące tej kontroli podzespoły elektryczne lub elektroniczne, nazwane w ustawie środkami technicznymi (art. 2 ust. 1 s.d.e.)⁴⁷.

Istota dozoru elektronicznego w polskim prawie karnym polega na złagodzeniu dolegliwości penalnej dopiero na etapie wykonania kary pozbawienia wolności, poprzez warunkową rezygnację z wykonywania całości lub części kary pozbawienia wolności i poddanie skazanego procesowi resocjalizacji w warunkach wolności kontrolowanej elektronicznie, w zakresie przestrzegania nałożonego przez sąd penitencjarny obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wskazanym miejscu w wyznaczonym czasie, jak również obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach lub zakazu zbliżania się do określonej osoby (art. 2 ust. 2 s.d.e.). Rezygnacja z wykonywania całości lub części kary pozbawienia wolności może zostać wzbogacona elementami probacyjnymi, takimi jak wyznaczenie obowiązków określonego zachowania się skazanego (art. 8 ust. 1 s.d.e.), w tym także na podstawie art. 72 k.k. (art. 8 ust. 2 s.d.e.) i podlega kontroli wykonywanej przez sądowego kuratora sądowego (art. 56 ust. 1 s.d.e.).

Czynności w zakresie orzekania o zezwoleniu, odmowie bądź uchyleniu skazanemu wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego podejmuje sąd penitencjarny, zaś wykonywanie nałożonych na skazanego

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960., z późn. zm. – dalej jako: s.d.e. lub ustawa o dozorcze elektronicznym. Warto jednak odnotować, że ustawę ogłoszono w Dz.U. Nr 191, poz. 1366, ale weszła w życie 1.9.2009 r. na mocy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 113, poz. 719), co ujęto w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17.9.2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 172, poz. 1069).

⁴⁷ Nowelizacja ustawy z dnia 21.5.2010 r., m.in. bardzo istotnie rozszerzyła zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy, zwiększyła wymiar kary w s.d.e. z 6 miesięcy do roku i tym samym dała możliwość zwiększenia populacji skazanych mogących ubiegać się o wykonywanie kary w s.d.e. (z uwzględnieniem recydywistów, a z wyłączeniem multirecydywistów), zniósła odpłatność skazanych za odbywanie kary w s.d.e., zaś nowelizacja z 25.5.2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 692) zmieniająca ustawę z 5.7.2012 r., umożliwia warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

przez sąd penitencjarny obowiązków podlega kontroli i ma na celu wychowawcze oddziaływanie i zapobieganie powrotowi do przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 2 ust. 3 s.d.e.). Nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego sprawuje sędzia penitencjarny, czyli sędzia sądu okręgowego, w którego okręgu skazany odbywa karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (arg. z art. 3 § 2 *in fine* k.k.w. w zw. z art. 5 ust. 1 *in principio* i art. 77 s.d.e.)⁴⁸.

Tak ukształtowany system dozoru elektronicznego został skonstruowany wbrew stanowisku i zaleceniom Komitetu Ministrów RE i Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz doświadczeniom innych krajów, skoro ustawa o dozorcze elektronicznym, będąc aktem prawnym o charakterze specjalnym i epizodycznym⁴⁹, usytuowała system dozoru elektronicznego jedynie na etapie postępowania wykonawczego⁵⁰ i jako instytucję niezależną od regulacji karnych⁵¹ – do której z mocy pierwotnej treści art. 5 ust. 1 s.d.e., w sprawach nieuregulowanych w ustawie o dozorcze elektronicznym do wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego jedynie odpowiednio stosuje się „przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem karnym wykonawczym”, z wyjątkiem przepisów dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych”⁵².

Negatywnej oceny polskiego ustawodawcy, w zakresie przyjętego modelu dozoru elektronicznego nie zmienia nawet i to, że w ustawie z 31.8.2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o niektórych innych ustaw⁵³, wprowadzono do kodeksu karnego środek karny zakazu wstępu na imprezę masową (art. 39 pkt 2c k.k.), upoważniając sąd w postępowaniu jurysdykcyjnym do fakultatywnego (art. 41b § 3 k.k.) lub obligatoryjnego (art. 41b § 4 k.k.) orzekania obowiązku „przebywania skazanego w czasie trwania

⁴⁸ Warto zauważyć, że ustawa o dozorcze elektronicznym nie wyczerpuje problematyki nadzoru penitencjarnego nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, gdyż szczegółowe regulacje znalazły się, w wydanym na podstawie art. 83 s.d.e., Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 5.3.2009 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 45, poz. 370).

⁴⁹ Zgodnie z treścią art. 89 ust. 2 s.d.e. obowiązuje do 31.8.2014 r.

⁵⁰ Pomimo propozycji wprowadzenia orzekania dozoru elektronicznego w postępowaniu jurysdykcyjnym przedstawianych już na etapie opiniowania projektu ustawy i konsultacji społecznych. Zob. np. M. Rusinek, *Opinia do projektu...*, *op. cit.*, s. 3; Z. Siwik, *Opinia do projektu...*, *op. cit.*, s. 4

⁵¹ Co wydawało się także wyraźnie wynikać z pierwotnego brzmienia art. 5 ust. 1 s.d.e., który jednoznacznie do skazanego, wobec którego wykonywana jest kara pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, zabrania stosowania nawet „przepisów o warunkowym zwolnieniu, zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)”.

⁵² Po nowelizacji: „z tym że przepisów dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności w zakładach karnych nie stosuje się, z wyjątkiem art. 80 § 1, 2 i 4-5, art. 159, art. 160, art. 161 § 3, art. 162 § 2 i 3 oraz art. 163”.

⁵³ Dz.U. Nr 217, poz. 1280.

niektórych imprez masowych objętych zakazem w określonym miejscu stałego pobytu, kontrolowany w sposób określony w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego” (art. 5 pkt 1) oraz nowy typ przestępstwa (art. 244a § 2 k.k.), penalizując zachowania osób, które udaremniają lub utrudniają kontrolowanie obowiązku orzeczonego w związku z zakazem wstępu na imprezę masową „w sposób określony w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego” (art. 5 pkt 5)⁵⁴.

6. Nie zmienia to bowiem faktu, że przyjęta przez polskiego prawodawcę ustawa o dozorcze elektronicznym, tak jak i późniejsze wprowadzenie do kodeksu karnego środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową, kontrolowanego w sposób określony w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, nie uwzględniła zasad i wskazówek wynikających z Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy R(99)22 i Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110. Wprowadza bowiem do polskiego porządku prawnego dozór elektroniczny, jedynie jako jeden z systemów wykonywania kary pozbawienia wolności na etapie postępowania wykonawczego. Niestety, to nie zasady i zalecenia zawarte w powołanych dokumentach międzynarodowych, zdeterminowały kierunek konstrukcji normatywnych i instrumentów pozanormatywnych, a jedynie pilna potrzeba zmniejszenia populacji osadzonych w zakładach karnych, i to jedynie poprzez wprowadzenie alternatywnego do izolacji więziennej systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności.

Choć z jednej strony nie ulega wątpliwości, że instytucja wykonania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego została sprawdzona pozytywnie w wielu krajach, odpowiada naszym uzasadnionym potrzebom i możliwościom⁵⁵, a ustawa o dozorcze elektronicznym jest zgodna z przepisami Konstytucji RP, w szczególności z jej regulacjami dotyczącymi praw człowieka⁵⁶, i wyważa dobra, którymi z jednej strony są wolność, z drugiej zaś, ograniczenia nałożone na osoby naruszające prawo, a to w celu ochrony dobra wspólnego lub innych wartości konstytucyjnie chronionych⁵⁷. To jednak przyjęty przez polskiego ustawodawcę model dozoru elektronicz-

⁵⁴ Nowelizacja ustawy z 31.8.2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1280) z 1.1.2012 r. dodała do ustawy o dozorcze elektronicznym Rozdział 5a. „Warunki wykonywania, organizowanie i kontrolowanie oraz nadzór nad wykonywaniem obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej”.

⁵⁵ Zob. Z. Siwik, *Opinia o projekcie...*, *op. cit.*, s. 2.

⁵⁶ Zobacz jednak uwagi krytyczne w tym aspekcie zob. np.: R. Pelewicz, *Ujawnianie danych osobonych zarejestrowanych w systemie dozoru elektronicznego w kontekście konstytucyjnych i międzynarodowych gwarancji ochrony życia prywatnego*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2012, s. 442 i n.

⁵⁷ Por. M. Granat, *Opinia o projekcie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (druk 1237)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2007, s. 9.

nego pomija założenia oraz wymagania wynikające z Zalecenia Komitetu Ministrów Rec(99)22 i Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110. Pomija także doświadczenia praktyki innych krajów, wyraźnie i jednoznacznie wskazujące, że do ograniczania przeludnienia więzień należy podchodzić kompleksowo i stosować rozmaite działania, wśród których również dozór elektroniczny może odegrać pozytywną rolę. Przenosi także na polski grunt normatywny dość mechanicznie rozwiązania niektórych państw zachodnioeuropejskich, jeśli chodzi o formalne warunki stosowania dozoru elektronicznego, nie uwzględniając faktu, iż w tych krajach orzekane kary są znacznie niższe niż w Polsce⁵⁸.

Nie może więc dziwić, że wprowadzenie do polskiego prawa karnego takiego modelu dozoru elektronicznego wywołało krytykę już na etapie prac legislacyjnych. W kontekście stanowiska Komitetu Ministrów RE i Zgromadzenia Ogólnego ONZ słusznie bowiem A. Balandynowicz zarzuca, że „propozycja wprowadzenia w ramach wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności możliwości zastosowania systemu dozoru elektronicznego jest postulatem anarchizującym dotychczasową politykę kryminalną, gdyż pozbawiony jest rozwiązań systemowych dla tejże polityki społecznej państwa”⁵⁹. Natomiast B. Stańdo-Kawecka zasadnie sygnalizuje, że „sposób uregulowania wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego w projektach ustawy i aktów wykonawczych nasuwa liczne uwagi szczegółowe, a także uwagi ogólne, dotyczące zgodności proponowanych rozwiązań z deklarowanymi celami”⁶⁰. Krytyka ta jest o tyle zrozumiała, że wprowadzenie dozoru elektronicznego na grunt polskiego prawa karnego dotyczy jednego z najpoważniejszych zagadnień współczesnej polityki karnej w Polsce⁶¹, jakim jest poszukiwanie alternatyw bezwzględного pozbawienia wolności⁶², jako instrumentu racjonalnej polityki karnej⁶³.

⁵⁸ Tak też T. Szymanowski, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny (druk nr 338)*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2006, s. 4 i 6.

⁵⁹ Zob. A. Balandynowicz, *Opinia do projektu...*, *op. cit.*, s. 1.

⁶⁰ Zob. B. Stańdo-Kawecka, *Opinia do projektu...*, *op. cit.*, s. 1.

⁶¹ Jednym z podstawowych założeń polityki karnej realizowanej na gruncie Kodeksu karnego jest ograniczenie stosowania kary pozbawienia wolności (traktowanej jako *ultima ratio*) na rzecz nieizolacyjnych środków reakcji karnej; szerzej zob. np. A. Zoll, *Założenia polityki karnej w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 5; A. Marek, *Nowy Kodeks karny – geneza i podstawowe założenia*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 9;

⁶² Ponieważ kar alternatywnych poszukuje się głównie dla kary krótkotrwałego pozbawienia wolności, to ostatni okres nazywa się nawet „krucjatą” przeciwko tej karze. Dokładniej na ten temat zob. M. Szewczyk, *Czy i jaka alternatywa dla kary pozbawienia wolności*, „Przegląd Prawa Karnego” 1992, nr 7, s. 37.

⁶³ Zob. J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, B. Kunicka-Michalska, C. Nowak, J. Skupiński, *Alternatywy pozbawienia wolności w polityce karnej sądów*, [w:] *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 279. Więcej na temat alternatyw pozbawienia wolności, jako jednego z kierunków polityki karnej w Polsce zob.: S. Leleńtal, *Faktyczne i potencjalne rozmiary przeludnienia jednostek penitencjarnych*, [w:] *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. Urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009, s. 339 i n.; A. Blachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, B. Kunicka-Michalska, C.

W tym kontekście, nie może także dziwić, że polski ustawodawca, kreując instytucję dozoru elektronicznego i jednocześnie zdając sobie sprawę z fragmentaryczności regulacji tak poważnego z punktu widzenia polityki kryminalnej i społecznej zagadnienia, powierzył podstawowe rozstrzygnięcia sędziom, którzy w postępowaniu w przedmiocie wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego podejmują czynności, jako sądy penitencjarne i sędziowie penitencjarni⁶⁴. Jest to tym bardziej uzasadnione, że i na etapie wykonania kary pozbawienia wolności, także i w zakresie rozstrzygnięcia o jej odbyciu w systemie dozoru elektronicznego, niezbędna jest indywidualizacja zarówno wykonania kary pozbawienia wolności, jak i pozostałych środków reakcji karnej, towarzyszących dozorowi elektronicznemu – którą mogą zagwarantować tylko sędziowie⁶⁵. Zadanie to jest o tyle utrudnione, że przyjęty model dozoru elektronicznego nie został poprzedzony wnikliwymi badaniami komparatystycznymi na tle tych porządków prawnych, w których jest stosowany od kilkunastu lub kilkudziesięciu lat, a analiza wieloletniej praktyki stosowania monitoringu elektronicznego w tych krajach pozwala na ukazanie heterogenicznego charakteru tego środka, bogactwa sposobów jego zastosowania oraz będącego w użyciu szerokiego wachlarza rozwiązań technologicznych⁶⁶.

W wyniku przedstawionej krytyki i, jak się wydaje, zrozumienia zagrożeń dla polityki kryminalnej państwa, wynikających z braku rozwiązań systemowych wskazanych w Rekomendacji Nr R(99)22 Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110, polski prawodawca zdecydował się jednak rozważyć stanowisko wybitnych przedstawicieli doktryny prawa karnego⁶⁷ i zaczął stopniowo wdrażać system dozoru elektronicznego nie tylko jako instytucję prawa procesowego⁶⁸, ale przede wszystkim jako in-

Nowak, J. Skupiński, *Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej*, Warszawa 2009; J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, *Problemy aktualnej polityki karnej w Polsce na tle przełudnienia zakładów karnych*, Warszawa 2010.

⁶⁴ Zob. szerzej: R. Pelewicz, *Zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, „Probacja” 2012, nr 4.

⁶⁵ Por. M. Szewczyk, *Zapis dyskusji z konferencji „Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej”*, [w:] *Problemy aktualnej polityki karnej w Polsce na tle przełudnienia zakładów karnych*, (red.) J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, Warszawa 2010, s. 102.

⁶⁶ Tak też A. Ornowska, *Wybrane aspekty...*, *op. cit.*, s. 63.

⁶⁷ Zob. np. M. Szewczyk, *Jaka alternatywa dla krótkotrwałej kary pozbawienia wolności?*, [w:] K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów przestępczości. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, Kraków 2007, s. 109-112.

⁶⁸ Niestety, wypracowana przez służby legislacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości i zalecana przez Komitet Ministrów Rady Europy (pkt 12) do wdrożenia w krajowych porządkach prawnych instytucja aresztu domowego kontrolowanego przy użyciu aparatury monitorującej, jako nowego środka zapobiegawczego, nie znalazła uznania w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości i nie została ujęta w projektowanej reformie procedury karnej. Na temat zakresu proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących zastosowania dozoru elektronicznego w polskim prawie karnym procesowym zob. np.: M. Jachimowicz, *Środek zapobiegawczy aresztu domowego w świetle projektu noweli do KPK*, *Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury – Zeszyt specjalny* (4)/2012, s. 78 i n.

stytucję prawa karnego materialnego⁶⁹, co znacznie efektywniej może pomóc nie tylko w rozwiązaniu problemu przeludnienia zakładów karnych, ale także w zredukowaniu poziomu powrotu do przestępstwa⁷⁰, i będzie zapewne środkiem bardziej efektywnym resocjalizacyjnie⁷¹ i humanitarnym od izolowania skazanych w warunkach zakładu karnego⁷².

W dalszym ciągu jednak na dezaprobatę zasługuje zarówno brak opracowania spójnej strategii przeciwko przeludnieniu zakładów karnych, jak i brak szczegółowej analizy głównych czynników, które powodują taki stan rzeczy, uwzględniającej takie kwestie, jak rodzaje przestępstw, za które orzeka się długie wyroki pozbawienia wolności, priorytety w zapobieganiu przestępczości, postawy i obawy społeczne oraz istniejąca praktyka orzecznicza. Nie ulega bowiem wątpliwości, że już choćby ze względu na doświadczenia innych państw członkowskich Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych, dozór elektroniczny jako instrument prawny, wobec którego kierowano oczekiwania odnośnie jego celu, jako remedium na przeludnienie zakładów karnych, wymaga wszechstronnych działań przygotowawczych w celu stworzenia zgodnych z aksjologią systemu prawnego, warunków jego funkcjonowania, między innymi zrozumienia, że do ograniczania przeludnienia więzień należy podchodzić kompleksowo i stosować rozmaite działania, wśród których również dozór elektroniczny może odegrać pozytywną i znaczącą rolę – nie jest jednak jedynym ani nawet najważniejszym środkiem osiągnięcia pożądanego stanu.

Jest to zwłaszcza istotne na gruncie szeroko rozumianego prawa karnego, ponieważ prawo karne należy do prawa publicznego, a proces karny i to zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jurysdykcyjnego, jak i wykonawczego, stanowi imperium państwa. Dotyczy to również analizowanego zagadnienia systemu dozoru elektronicznego, które, jak już wspomniano, dotyka jednego z najpoważniejszych problemów współczesnej polityki karnej w Polsce, jakim jest poszukiwanie alternatyw bezwzględного pozbawienia wolności, jako instrumentu racjonalnej polityki karnej.

⁶⁹ Na temat zakresu proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących modelu dozoru elektronicznego w polskim prawie karnym materialnym zob. szerzej: A. Zoll, *Prace nad nowelizacją przepisów części ogólnej kodeksu karnego*, Państwo i Prawo 2012/11, s. 3 i n.

⁷⁰ Por. np.: B. Stańdo-Kawecka, *O koncepcji resocjalizacji w polskiej literaturze naukowej polemicznie*, „Probacja” 2010, nr 1, s. 108 i n.

⁷¹ K. Pierzchała, po ponad rocznym okresie funkcjonowania instytucji wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego zauważył, że „Monitorowanie elektroniczne jako środek zapobiegawczy i środek karny jest skuteczną alternatywą dla części kar pozbawienia wolności. Jest ono skuteczne, gdyż równie dobrze pozwala przestępcę kontrolować, nie pociągając za sobą skutków społecznych i ekonomicznych właściwych pozbawieniu wolności”, zob. K. Pierzchała, *Przestępstwo. Probacja alternatywą dla kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2011, nr 4, s. 10.

⁷² Nie można jednak zapominać o poglądach przeciwnych, wskazujących, że stosowanie dozoru elektronicznego jest stworzeniem więzienia w domach dozorowanych i wciąga ich rodziny i bliskich w proces karania, zob. np. D. Sielicki, *Elektroniczne monitorowanie przestępców – nowoczesna alternatywa pozbawienia wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2005, nr 47-48, s. 19.

W świetle przedstawionych rozważań nie wydaje się również zasadne twierdzenie, jak to deklarował polski prawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o dozorcze elektronicznym, że przyjęty model dozoru elektronicznego doprowadził do kompleksowego uregulowania nieznanego wcześniej w polskim ustawodawstwie reakcji prawnokarnej, która polega na pozostawianiu skazanego poza zakładem karnym pod dozorem elektronicznym. Analiza zasad i zaleceń wskazanych w Rekomendacji R(99)22 oraz Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/110, jak również analiza modeli dozoru elektronicznego funkcjonujących w innych państwach oraz własna obserwacja praktyki, skłaniają do sformułowania wniosku, że przyjęte na gruncie polskiego prawa karnego konstrukcje normatywne nie pozwalają na stosowanie wyważonej represji karnej wobec sprawców tzw. drobnych przestępstw i nie rozwiązują w sposób kompleksowy, systemowy i długotrwały, zagrożenia dla poszanowania podstawowych praw i wolności skazanych, jakim jest przeludnienie w jednostkach penitencjarnych. Stanowią jedynie doraźne i pozbawione warstwy aksjologicznej, warstwy społecznej odnoszącej się do systemowego określenia probacji, remedium na zmniejszenia populacji osadzonych w zakładach karnych.

7. W konsekwencji, ukształtowany na gruncie polskiego prawa karnego model dozoru elektronicznego w żadnym wypadku nie zmienia rzeczywistości społecznej i, co więcej, wyczerpał już swoje możliwości. Do takiej konkluzji przekonuje komunikat Centralnego Zarządu Służby Więziennej z dnia 19.4.2013 r. w sprawie zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych, nie tylko informujący, ale i alarmujący, że „Według stanu na dzień 19 kwietnia 2013 r., zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 100,4% co oznacza, że w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz.U. Nr 202, poz. 1564) występuje zjawisko przeludnienia”⁷³.

Wobec struktury i natężenia przestępczości, a co za tym idzie charakteru prowadzonych postępowań karnych, a przede wszystkim stosowanych instrumentów reakcji karnej – przedstawiony komunikat Centralnego Zarządu Służby Więziennej i zaprezentowana ocena modelu dozoru elektronicznego determinuje konieczność dalszych zmian, których wprowadzenie doprowadzi do kompleksowego, systemowego i długotrwałego, zredukowania przeludnienia w jednostkach penitencjarnych. Za najistotniejsze należy uznać nie tylko wykreowanie właściwej palety sankcji i środków społecznych, ale i ustalenie reguł orzekania zmierzających do zredukowania stosowania kary pozbawienia wolności, poszerzenia stosowania sankcji i środków społecznych oraz korzystania z metod zastępczych, takich jak mediacja i zadośćuczynienie, czy wprowadzenie

⁷³ http://sw.gov.pl/Data/Files/001c169lidz/2013_04_19_komunikat_w_sprawie_zaludnienia_zakladow_karnych_i_aresztow_sledczych.pdf

do ustawodawstwa i praktyki łączenia środków izolacyjnych i nieizolacyjnych, takich jak bezwarunkowe pozbawienie wolności, po którym następuje praca na rzecz społeczeństwa, intensywny nadzór w społeczeństwie, monitorowany elektronicznie areszt domowy lub, we właściwych przypadkach, obowiązek poddania się leczeniu.

Innym ważnym czynnikiem determinującym proponowany kierunek zmian normatywnych, bez którego nie można mówić o skuteczności środków zmierzających do zwalczania przeludnienia w zakładach karnych i redukcji liczby populacji w zakładach karnych, jest opracowanie spójnej i racjonalnej polityki karnej, w ramach której kara więzienia ma swoje stałe miejsce w katalogu kar, ale jako reakcja *ultima ratio* powinna być stosowana tylko wówczas, gdy powaga przestępstwa powoduje nieadekwatność zastosowania jakiegokolwiek innej sankcji lub środka reakcji karnej.

W efekcie, nie pomijając istotnego poglądu B. Stańdo-Kaweckiej, że „Nawet najlepsze programy korekcyjne stosowane zgodnie z zasadami skutecznych interwencji korekcyjnych nie sprawią, że wszyscy ich uczestnicy zaprzestaną przestępczej działalności; skuteczne interwencje korekcyjne obniżają recydywę, ale jej nie eliminują”⁷⁴, zgodzić się należy z A. Balandynowiczem, że chcąc poprawić efektywność środków oddziaływania na sprawców czynów inkryminowanych, a tym samym obniżyć poziom prizonizacji, należy je odpowiednio zróżnicować, nie ograniczając się jedynie do kary pozbawienia wolności czy środków probacyjnych. W związku z tym trzeba zmierzać w kierunku zwiększenia zaufania do zmodyfikowanych działań probacyjnych, łżejszych niż kara pozbawienia wolności. Obecnie zbyt wielu skazanych przebywa w zakładach karnych i zbyt mało podlega wpływom innego rodzaju instytucji przymusowej kontroli społecznej, gdyż polski system prawa karnego cechuje zbyt duża pobłażliwość i przesadna surowość, zbyt duża pobłażliwość – w stosunku do osób, które powinny znajdować się pod ściślejszym nadzorem społeczeństwa, a które teraz poddane zostały oddziaływaniom środków probacyjnych, przesadna surowość – wobec osadzonych, którzy nie stanowią poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego⁷⁵.

W obliczu kryzysu kary pozbawienia wolności i usilnego poszukiwania rozwiązań, które mogłyby ją substytuować⁷⁶, niezbędne jest zdynamizowanie i usprawnienie polityki karnej, przede wszystkim poprzez wprowadzenie kar pośrednich (sankcje karne oparte na ograniczaniu wolności) oraz rozbudowanie katalogu środków probacyjnych (sankcji karnych opartych na wolności dozowanej), zwłaszcza w systemie elektronicznym.

⁷⁴ Zob. B. Stańdo-Kawecka, *O koncepcji...*, *op. cit.*, s. 123.

⁷⁵ Zob. A. Balandynowicz, *Probacja. Resocjalizacja z udziałem społeczeństwa*. 2 wydanie, Warszawa 2011, s. 186-187.

⁷⁶ Jedno z proponowanych rozwiązań przedstawia R.E. Barnett, *Restytucja: nowy paradygmat sprawiedliwości karnej*, [w:] *Filozofia moralności. Wina, kara, wybaczanie*, wybór i opracowanie J. Hołówka, Warszawa 2000.

W świetle przedstawionych rozważań nie może więc budzić wątpliwości konstatacja, że w przeciwieństwie do deklaracji i rozwiązań normatywnych przyjętych przez polskiego ustawodawcę, w konstrukcji modelu dozoru elektronicznego ustanowionej przepisami ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, nie można upatrywać remedium dla największego obecnie zagrożenia dla poszanowania podstawowych praw i wolności skazanych, jakim jest przełudnienie w jednostkach penitencjarnych, tak jak i nie można w takiej konstrukcji upatrywać panaceum na zapaść polskiej penitencjarystyki. Przyjęty przez polskiego ustawodawcę model dozoru elektronicznego zmierza jedynie dopiero „do kompleksowego uregulowania nieznanego wcześniej w polskim ustawodawstwie reakcji prawnokarnej, która polega na pozostawianiu skazanego poza zakładem karnym pod dozorem elektronicznym”⁷⁷.

ELECTRONIC TAGGING AS A MEANS OF LIMITING PRISON OVERCROWDING IN LIGHT OF THE SOURCES OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW (SELECTED ISSUES)

Abstract

International criminal law is one of the most dynamically developing areas of international human rights law. The article presents the international construction of electronic tagging with the background of international human rights law and national criminal law. It presents the basic international documents that were the sources of the development of electronic tagging in the system of Polish criminal law.

⁷⁷ Por. B. Stańdo-Kawecka, *Opinia do projektu...*, *op. cit.*, s. 1.

