

X Seminarium Warszawskie

POZYTYWNE I NEGATYWNE  
OBOWIĄZKI PAŃSTWA  
WOBEC OSÓB  
POZBAWIONYCH WOLNOŚCI

– aktualne wyzwania polskiego systemu penitencyjnego

Konferencja zorganizowana przez  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
we współpracy z Centralnym Zarządem Służby Więziennej,  
14 października 2016 r.

X Seminarium Warszawskie

POZYTYWNE I NEGATYWNE  
OBOWIĄZKI PAŃSTWA  
WOBEC OSÓB  
POZBAWIONYCH WOLNOŚCI

– aktualne wyzwania polskiego  
systemu penitencjarnego

Warszawa 2017

**Wydawca/Publisher:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
– Departament do Spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami  
Ochrony Praw Człowieka

**Korekta tekstów w języku polskim i angielskim/Proofreading of Polish  
and English texts:**

Uniwersytet Warszawski – Zakład Graficzny

**Tłumaczenie/Translation:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją

**Projekt graficzny/Design:**

Uniwersytet Warszawski – Zakład Graficzny

**Fotografie/Photos:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Pan Aleksander Czyżowicz, Centralny  
Zarząd Służby Więziennej

Opinie przedstawione w niniejszej publikacji są wyrazem poglądów jej autorów,  
a nie oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Opinions presented in this publication should not be perceived as an official statement  
of the Ministry of Foreign Affairs, but as the expression of their authors' point of view

© Copyright by Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

IISBN: 978-83-65427-54-0

**Druk/Printing:**

Drukarnia Legra, ul. Albatrosów 10C, 30-716 Kraków

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów . . . . .</b>	<b>11</b>
--------------------------------	-----------

### **WYSTĄPIENIA INAUGURUJĄCE**

<i>Renata Szczęch</i> , Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych <b>Idea Seminariów oraz problemy orzecznicze w polskich sprawach penitencjarnych – przegląd . . . . .</b>	<b>15</b>
<i>Gen. Jacek Kitliński</i> , Dyrektor Generalny Służby Więziennej <b>Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencyjnego</b>	<b>17</b>
Gość honorowy <i>prof. Maciej Szpunar</i> , Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE <b>Warunki w więzieniu a Europejski Nakaz Aresztowania – wyrok w sprawach połączonych C 404/15 i C 659/15 PPU, <i>Aranyosi i Căldăraru</i> . . . . .</b>	<b>20</b>

### **PANEL I: MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PENITENCJARNE**

Moderator: Krzysztof Masło, Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości <i>Dr hab. Leszek Wiczorek</i> , prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach <b>Standardy Rady Europy i ONZ. Problemy europejskich systemów penitencjarnych w ocenie Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom</b>	<b>31</b>
<i>Dr Marcin Mazur</i> , Zastępca Dyrektora Zespołu do Spraw Wykonywania Kar, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich <b>Problemy polskiego systemu penitencyjnego na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich . . . . .</b>	<b>35</b>

*Sędzia Szymon Janczarek*, sędzia delegowany do Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy w latach 2012–2017

**Stan wykonywania spraw penitencjarnych przed Komitetem Ministrów Rady Europy** . . . . . 49

*Adwokat Renata Degener*, Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

**Przeludnienie – pomiędzy standardem strasburskim a praktyką państw Rady Europy** . . . . . 55

Dyskusja . . . . . 61

## **PANEL II: PRAWA OSADZONYCH I POZYTYWNE OBOWIĄZKI PAŃSTWA W ŚWIETLE MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW**

Moderator: *Aleksandra Mężykowska*, Zastępca Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

*Krzysztof Olkowicz*, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

**Osoby z niepełnosprawnością intelektualną a odbywanie kary pozbawienia wolności** . . . . . 71

*Dr hab. Dobrochna Bach-Golecka*, prof. UW, Instytut Prawa Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Opieka medyczna w placówkach penitencjarnych w świetle standardu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** . . . . . 78

*Dr Ewa Dawidziuk*, Dyrektor Zespołu do spraw Wykonywania Kar, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

**Skazani z niepełnosprawnością fizyczną w polskim systemie penitencjarnym** . . . . . 102

*Adwokat Mikołaj Pietrzak*, Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie

**Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne placówki penitencjarnej a prawo do prywatności.** . . . . . 115

*Dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias*, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

**Prawo do poszanowania wzniania i światopoglądu osadzonego** . . . . . 119

*Dr Magdalena Sykulska-Przybysz*, adwokat

**Prawo osadzonego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zawarcia związku małżeńskiego** . . . . . 127

Dyskusja . . . . . 132

**PANEL III: WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ**

Moderator: Prof. Piotr Stępnia, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu	
<i>Michał Zoń</i> , Dyrektor Biura Prawnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej	
<b>Przepisy określające ustroj i zasady funkcjonowania służby więziennej w latach 1989–2016</b> . . . . .	139
<i>Płk Andrzej Leńczuk</i> , Dyrektor Biura Penitencjarnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej	
<b>Aktywizacja zawodowa skazanych</b> . . . . .	146
<i>Dr Paweł Moczydłowski</i> , doradca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej	
<b>Dostęp do informacji osadzonego oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia praw osadzonego</b> . . . . .	149
<i>Gen. Paweł Nasiłowski</i> , Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. Wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego, Dyrektor Biura Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej	
<b>Dozór elektroniczny i inne nieizolacyjne kary jako sposób walki z przeludnieniem</b> . . . . .	156
<b>Lista uczestników</b> . . . . .	160
<b>Fotografie z X Seminarium Warszawskiego</b> . . . . .	335

# CONTENTS

<b>Principal Abbreviations.</b> . . . . .	167
---	-----

## **OPENING ADDRESSES**

<i>Renata Szczęch</i> , Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs <b>The idea of the Seminars and jurisprudence issues concerning Polish penitentiary cases – overview</b> . . . . .	171
Gen. <i>Jacek Kitliński</i> , Director General of the Prison Service <b>Positive and negative state obligations towards persons deprived of their liberty – current challenges of the Polish penitentiary system</b>	173
Key-note address by Prof. <i>Maciej Szpunar</i> , Advocate-General at the Court of Justice of the European Union <b>Conditions in prisons and the European Arrest Warrant: the judgment in the joined cases C-404/15 and C-659/15, <i>Aranyosi</i> and <i>Căldăraru</i></b> . . . . .	176

## **PANEL I: INTERNATIONAL PENITENTIARY STANDARDS**

Moderator: Krzysztof Masło, Director of the Department for International Cooperation and Human Rights, Ministry of Justice <i>Leszek Wieczorek</i> , Professor of the Jan Kochanowski University in Kielce <b>Standards of the Council of Europe and the United Nations. Problems of European penitentiary systems according to the Committee for the Prevention of Torture</b> . . . . .	187
<i>Marcin Mazur</i> , PhD, Deputy Director of the Execution of Penalties Department Office of the Commissioner for Human Rights <b>Problems of the Polish penitentiary system based on applications filed with the Commissioner for Human Rights</b> . . . . .	191



<i>Szymon Janczarek</i> , judge seconded between 2012–2017 to the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Secretariat of the Council of Europe	
<b>The status of execution of penitentiary cases before the Committee of Ministers of the Council of Europe . . . . .</b>	205
<i>Renata Degener</i> , Deputy Registrar of Section at the European Court of Human Rights, advocate	
<b>Overcrowding – between the standard of the Court and the practice of the Council of Europe states . . . . .</b>	211
Discussion . . . . .	217
<b>PANEL 2: RIGHTS OF PRISONERS AND POSITIVE STATE OBLIGATIONS IN LIGHT OF INTERNATIONAL STANDARDS</b>	
Moderator: Aleksandra Mężykowska, Deputy Plenipotentiary of the Minister of Foreign Affairs for cases and procedures before the European Court of Human Rights, Deputy Agent for the Polish Government	
<i>Krzysztof Olkowicz</i> , Deputy Commissioner for Human Rights	
<b>Persons with intellectual impairment and imprisonment . . . . .</b>	227
<i>Dobrochna Bach-Golecka</i> , Professor of Institute of International Law, Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw	
<b>Healthcare in penitentiary facilities in light of European Court of Human Rights standards . . . . .</b>	234
<i>Ewa Dawidziuk</i> , PhD, Director of the Execution of Penalties Department, Office of the Commissioner for Human Rights	
<b>Prisoners with physical disabilities in the Polish penitentiary system. . . . .</b>	256
<i>Advocate Mikołaj Pietrzak</i> , Dean of the Warsaw District Bar Council	
<b>Internal and external security of a penitentiary institution and the right to privacy. . . . .</b>	268
<i>Aleksandra Gliszczyńska-Grabias</i> , PhD, Poznań Human Rights Centre, Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Sciences	
<b>Right to respect the inmate’s religion and beliefs . . . . .</b>	272
<i>Advocate Magdalena Sykulska-Przybysz</i> , PhD	
<b>Right of a prisoner to respect for private and family life and right to marry. . . . .</b>	279
Discussion . . . . .	284

**PANEL 3: FUTURE CHALLENGES**

Moderator: Prof. Piotr Stępniaak, Adam Mickiewicz University in Poznań

*Michał Zoń*, Director of the Legal Bureau of the Central Board of the Prison Service

**Legislation regulating the system and functioning of Prison Service in 1989–2016** . . . . . 291

*Col. Andrzej Leńczuk*, Director of the Penitentiary Bureau of the Central Board of Prison Service

**Professional activation of convicts** . . . . . 297

*Paweł Moczydłowski*, PhD, Advisor to the Director General of the Prison Service

**Prisoners' access to information and right to an effective remedy in infringement of prisoners' rights**. . . . . 299

*Gen. Paweł Nasilowski*, Plenipotentiary of the Minister of Justice for the Implementation of Electronic Monitoring System, Director of the Electronic Monitoring Bureau of the Central Board of the Prison Service

**Electronic monitoring and other non-custodial penalties as a way to tackle overcrowding** . . . . . 305

**List of Participants** . . . . . 309

**Photos from X Warsaw Seminar** . . . . . 335

## Wykaz skrótów

CPT	– Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu
CZSW	– Centralny Zarząd Służby Więziennej
Dz. U.	– „Dziennik Ustaw”
EJHL	– „European Journal of Health Law”
EKPC / Konwencja	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.
ENA	– Europejski Nakaz Aresztowania
ETPC / Trybunał	– Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
IRG	– niemiecka ustawa o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych
k.c.	– Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.)
k.k.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.)
k.k.w.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, z późn. zm.)
k.p.k.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.)
KMP	– Krajowy Mechanizm Prewencji
Komitet Ministrów	– Komitet Ministrów Rady Europy
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
KPC / Komitet	– Komitet Praw Człowieka ONZ
KPP / Karta	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

M. P.	– „Monitor Polski”
MPPOP	– Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPCAT	– Protokół fakultatywny do Konwencji ONZ w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania
RE	– Rada Europy
RPO / Rzecznik	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SDE	– system dozoru elektronicznego
SW	– Służba Więzienna
ś.p.b.	– środki przymusu bezpośredniego
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE / Trybunał Sprawiedliwości	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska

# **WYSTĄPIENIA INAUGURUJĄCE**



*Renata Szczęch*

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

---

## **Idea Seminariów oraz problemy orzecznicze w polskich sprawach penitencjarnych – przeгляд**

Szanowni Państwo,

Z przyjemnością pragnę powitać Państwa na tegorocznym Seminarium Warszawskim, organizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w tym roku we współpracy z Centralnym Zarządem Służby Więziennej. W szczególności pragnę powitać naszych znamienitych gości, przedstawicieli Korpusu Dyplomatycznego Armenii, Austrii, Azerbejdżanu, Belgii, Danii, Estonii, Mołdawii, Rumunii i Ukrainy. Cieszy mnie, że problematyka praw człowieka bliska jest Państwa sercom.

Obecna, dziesiąta już edycja Seminarium Warszawskiego jest szczególna ze względu na jej jubileuszowy charakter. Mija bowiem dekada odkąd po raz pierwszy uczestnicy tej konferencji zgromadzili się, aby wspólnie rozmawiać o aktualnych problemach i wyzwaniach ochrony praw człowieka w Polsce, Europie i świecie.

Chciałabym na wstępie podziękować i pogratulować wszystkim, których starania doprowadziły do zorganizowania tegorocznego Seminarium, poświęconego tematyce pozytywnych i negatywnych obowiązków państwa wobec osób pozbawionych wolności oraz aktualnym wyzwaniom polskiego więziennictwa.

Pozbawienie wolności, resocjalizacja, do tego ujęte w kontekście ochrony praw człowieka, są to tematy niewątpliwie wyjątkowo aktualne. W polskich realiach bowiem z możliwości złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu korzystają w ogromnej mierze osoby osadzone. Europejski system ochrony praw człowieka stał się dla nich niejako ostatecznym gwarantem ich praw i wolności. Przeludnienie, nieodpowiednie warunki sanitarne, brak dostępu do posługi duszpasterskiej czy też niezapewnienie diety zgodnej ze światopoglądem – to tylko niektóre z aspektów skarg wnoszonych do Trybunału, i to nie tylko przez obywateli polskich. Wyroki Trybunału w polskich sprawach *Kaprykowski* i *Orchowski*, dotyczące leczenia i warunków bytowych w placówkach penitencjarnych, stały się impulsem do szukania efektywnych środków zaradczych. Skuteczne wysiłki rządu polskiego docenił w tym roku Komitet Ministrów, uznając oba wyroki za wykonane.

Seminarium Warszawskie pozwoliło nam zgromadzić w dniu dzisiejszym szacownych przedstawicieli zarówno praktyki, jak i teorii prawa i resocjalizacji, a także przedstawicieli administracji publicznej, Służby Więziennej, policji oraz sądownictwa, prokuratury i palestry.

Mam nadzieję, że spotkanie to pozwoli na konstruktywną wymianę doświadczeń i opinii. Ufam także, iż stanie się bodźcem do dalszego wdrażania standardów wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w prawie i praktyce.

Życzę Państwu dzisiaj bardzo owocnej dyskusji.

Dziękuję.



*Gen. Jacek Kitliński*  
Dyrektor Generalny Służby Więziennej

---

## **Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencyjnego**

Szanowny Panie Profesorze, Szanowna Pani Minister, Szanowny Panie Ministrze, Szanowny Panie Rzeczniku, Szanowni Państwo,

W imieniu podległej mi Służby Więziennej chciałbym na ręce Pani Minister złożyć wyrazy podziękowania za zaproszenie Więziennictwa do współorganizacji tegorocznej edycji Warszawskiego Seminarium Praw Człowieka.

Organizowane od ponad 10 lat przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Warszawskie Seminarium Praw Człowieka każdorazowo dotyczy najbardziej aktualnych problemów związanych z upowszechnieniem idei ochrony praw człowieka, w szczególności koncentrujących się wokół problematyki wypracowania rozwiązań prawnych i ich późniejszego stosowania w praktyce w celu zapewnienia jednostce skutecznych środków egzekwowania przysługujących jej praw oraz ich ochrony. Jako przykład wskazać należy temat pierwszego Seminarium, które odbyło się w roku 2005 pod hasłem przewodnim „Doskonalenia środków krajowych w szczególności w odniesieniu do przewlekłości postępowań”, Seminarium z 2012 roku, którego hasłem było „Stosowanie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w krajowym systemie prawnym” czy też Seminarium z 2013 r. dotyczące nowych wyzwań stojących przed obywatelem po dwudziestu latach od przystąpienia przez Polskę do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niebagatelne znaczenie miała również poprzednia edycja seminarium, poświęcona dysfunkcji prawa polskiego i sposobów poprawy systemu środków prawnych w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W powszechnej opinii osób obeznanych z zagadnieniem ochrony praw człowieka Seminarium od wielu już lat odgrywa niebagatelną rolę w dyskusji na temat przyszłości systemu ochrony praw człowieka w Europie. Jako międzynarodowe forum wymiany doświadczeń kadry naukowej oraz praktyków związanych z działalnością na rzecz szeroko pojętej ochrony praw człowieka stanowi ono również źródło inspiracji dla działań państw zrzeszonych w Radzie Europy.

Wspomnieć należy, iż corocznie w organizacji Seminarium Warszawskiego współpracują z Ministerstwem Spraw Zagranicznych instytucje, zarówno krajowe, jak i zagraniczne, których działalność jest powiązana z tematyką danej edycji. Można

wśród nich wskazać Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, Radę Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Szanowni Państwo,

Zapewnienie ochrony praw człowieka osobie osadzonej w jednostce penitencjarnej, przestrzeganie praw człowieka w praktyce wykonywania codziennych obowiązków ustawowych przez funkcjonariuszy i pracowników Więziennictwa pozostaje stałym obszarem zainteresowania zarówno kierownictwa Służby Więziennej jako całej formacji, jak i wszystkich szczebli organizacyjnych naszej służby, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych. Humanitarne traktowanie osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych oraz wykonywanie kary z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego, w szczególności wyrzeczenie się stosowania tortur, nieludzkiego albo poniżającego traktowania i karania skazanego, stanowią nie tylko wymóg prawny ustanowiony regulacjami kodeksu karnego wykonawczego i ustawy pragmatycznej Służby Więziennej. To również podstawowe zasady postępowania, którymi powinien kierować się każdy funkcjonariusz i pracownik Więziennictwa. Zachowanie kadry penitencjarnej wobec osób osadzonych podlega stałemu nadzorowi przez dyrektorów jednostek penitencjarnych, oceniających sposób pełnienia służby przez podległych im funkcjonariuszy i pracowników. Wobec osób działających wbrew powyższym zasadom podejmuje się działania o charakterze naprawczym, z wyciąganiem konsekwencji dyscyplinarnych włącznie, co wymaga szczególnego podkreślenia, bowiem Służba Więzienna jest jedyną ze służb mundurowych, w której niehumanitarne traktowanie, uwłaczające godności osób pozbawionych wolności, stanowi naruszenie dyscypliny służbowej. Działania kontrolne realizowane są również na szczeblu okręgowych inspektoratów Służby Więziennej i Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Sposób traktowania osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych jest także przedmiotem szkoleń prowadzonych dla kadry nie tylko w specjalnych ośrodkach szkolenia Służby Więziennej w ramach szkolenia wstępnego, zawodowego i specjalistycznego, lecz również w poszczególnych jednostkach organizacyjnych.

Poczesne miejsce w programach tych szkoleń zajmują treści traktujące o zasadach humanitaryzmu, praworządności, tolerancji, jak również tematyka związana z międzynarodowymi standardami postępowania z osobami pozbawionymi wolności. Szczególny nacisk położony jest na wyposażenie funkcjonariuszy i pracowników w wiedzę o najważniejszych zasadach dotyczących postępowania z osobami pozbawionymi wolności zawartych w Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, Kodeksie etyki zawodowej funkcjonariuszy, Rezolucji VIII Kongresu ONZ dotyczących tymczasowego aresztowania oraz Europejskich reguł więziennictwa. Funkcjonariusze posiadają wiedzę na temat regulacji związanych z międzynarodową ochroną praw człowieka, zapoznawani są również z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jako konkretny przykład uwieńczonych sukcesem działań Służby Więziennej obliczonych na uczynienie warunków odbywania kar pozbawienia wolności

w jednostkach penitencjarnych bardziej humanitarnymi należy wskazać na skuteczne zażegnanie problemu przeludnienia w zakładach karnych, będące efektem wielu lat pracy – pod koniec września bieżącego roku wskaźnik zaludnienia w jednostkach penitencjarnych wynosił 86,6%. Jest to osiągnięcie o tyle znaczące, że przez lata Polska borykała się z problemem zapewnienia wystarczającej liczby miejsc mieszkalnych dla osób pozbawionych wolności. Dostrzegamy, oczywiście, potrzebę dalszych prac w tym zakresie, czego efektem są choćby niedawne zmiany legislacyjne pozwalające na skuteczniejsze stosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego przy wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

Kolejnym przykładem niech będzie stały proces dostosowywania posiadanej infrastruktury do potrzeb osadzonych niepełnosprawnych, prowadzony w miarę posiadanych środków finansowych. Systematycznie realizowane zadania inwestycyjno-remontowe pozwalają na stopniową likwidację barier architektonicznych dla niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. W ramach działań zmierzających do poprawy warunków dla niepełnosprawnych wszystkie nowobudowane obiekty są wyposażane w miejsca zakwaterowania dla osób niepełnosprawnych.

Szanowni Państwo,

Służba Więzienna od lat nie ustaje w wysiłkach zmierzających do uczynienia warunków odbywania kar pozbawienia wolności panujących w polskich jednostkach penitencjarnych najbardziej zbliżonymi do najnowocześniejszych standardów europejskich i światowych w tym zakresie. Na bieżąco reagujemy na zalecenia organizacji międzynarodowych, jak również wprowadzamy do praktyki codziennej realizacji obowiązków służbowych wnioski wypływające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wypracowywane są również koncepcje działalności Więziennictwa w nadchodzących latach. Wśród największych wyzwań na przyszłość na szczególne wyróżnienie zasługuje realizacja rządowego programu pracy więźniów, który po przyjęciu stosownych zmian legislacyjnych ułatwi osobom pozbawionym wolności świadczenie pracy, na przykład na rzecz samorządów. Planowana jest też budowa 40 hal przemysłowych przy zakładach karnych, gdzie osadzeni będą świadczyć pracę. Trzeba podkreślić, iż projekt ten służyć ma zarówno społecznościom lokalnym, jak i samym osadzonym, praca bowiem, zgodnie z regulacją Kodeksu karnego wykonawczego, jest jednym z podstawowych środków oddziaływania, za pomocą którego mają być realizowane cele wykonania kary pozbawienia wolności.

Kończąc, chciałbym zapewnić, iż wszyscy przedstawiciele Służby Więziennej obecni na Seminarium pozostają do Państwa dyspozycji, aby udzielić jak najpełniejszych odpowiedzi i wyjaśnień na wszelkie pytania dotyczące zagadnień związanych z realizacją zadań ustawowych przez Więziennictwo.

Dziękuję za uwagę.

*Prof. Maciej Szpunar*

Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE

---

## **Warunki w więzieniach a Europejski Nakaz Aresztowania – wyrok w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15, *Aranyosi i Căldăraru***

### **I. Uwagi wprowadzające**

Tematyka seminariów warszawskich zawsze dotyczyła szeroko rozumianej problematyki ochrony praw człowieka, przede wszystkim w kontekście Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Nie da się ukryć, że zagadnienia te zawsze były powiązane z systemem prawnym Unii Europejskiej. Powiązania te jednak – przez wiele lat – dotyczyły w przeważającej mierze aksjologii prawa Unii Europejskiej. W niektórych wyrokach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stawiał pytania, w jakim zakresie EKPC współkształtuje porządek prawny Unii Europejskiej, szczególnie gdy chodzi o ogólne zasady prawa Unii Europejskiej.

Prawda jest jednak taka, że – jeszcze całkiem niedawno – w większości spraw rozpatrywanych przez TSUE nie odnajdywaliśmy żadnych odniesień do EKPC. Sprawy dotyczące wykładni przepisów regulujących podstawowe swobody rynku wewnętrznego, system podatku od wartości dodanej, prawa konkurencji czy pomocy państwa, nie wymagały uwzględniania EKPC czy też ETPC.

Sytuacja zmieniła się wraz z wprowadzeniem do prawa pierwotnego art. 6 ust. 3 TUE, który stanowi, że: „prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Ten sam przepis w ust. 2 przewiduje obowiązek przystąpienia Unii do EKPC.

I wreszcie zwrócić należy uwagę, że częścią prawa pierwotnego Unii jest Karta Praw Podstawowych, której wiele postanowień odpowiada prawom zagwarantowanym w EKPC. Artykuł 52 ust. KPP stanowi, że znaczenie i zakres praw zagwarantowanych w KPP są takie same, jak praw przyznanych przez EKPC. Dziś zatem odwoływanie się przez TSUE, a przede wszystkim rzeczników generalnych, do postanowień EKPC i orzecznictwa ETPC, jest czymś powszechnym.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka warunków w więzieniach w kontekście Europejskiego Nakazu Aresztowania. Zagadnienie to jest oczywiście związane z niedawnym wyrokiem wielkiej izby TSUE w sprawach połą-

czonych C-404/15 i C-659/15, *Aranyosi i Căldăraru*. Zdaję sobie sprawę, że moje opracowanie – stanowiące wprowadzenie do X Seminarium Warszawskiego – nie może polegać na przedstawieniu pogłębionych rozważań doktrynalnych, choć bez wątplenia problematyka, której wyrok ten dotyczy, zasługiwałaby na to. Moim zamiarem jest zatem to, aby przedstawić problematykę warunków w więzieniach i Europejskiego Nakazu Aresztowania w szerszym kontekście. Kontekst ten wyznacza pytanie, na ile państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny sobie wzajemnie ufać.

Jak wiadomo, współpraca pomiędzy państwami członkowskimi w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tytuł V TFUE) oparta jest na zasadzie wzajemnego zaufania. Rzecznik generalny Yves Bot, który wydał opinię do omawianej sprawy, stwierdził nawet, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi zalicza się obecnie do podstawowych zasad prawa Unii i wpływa bezpośrednio na kształt zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku.

Zasada wzajemnego zaufania dotyczy wszystkich aspektów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to znaczy współpracy sądowej w sprawach cywilnych, polityki azylowej i współpracy sądowej w sprawach karnych. W opinii 2/13 (z grudnia 2013 r.), w której TSUE uznał, że projekt umowy o przystąpieniu UE do EKPC jest niezgodny z traktatami, wskazano na siedem argumentów, które takie rozstrzygnięcie uzasadniały. Jeden z nich dotyczył właśnie zasady wzajemnego zaufania. Pojawiło się bowiem pytanie, czy państwa członkowskie UE nie powinny ufać sobie w większym stopniu niż państwa będące stronami EKPC. Aby zilustrować to zagadnienie przykładem, wystarczy odwołać się właśnie do problematyki przekazywania osób skazanych w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub osób, przeciwko którym jest prowadzone postępowanie karne. Czy, jeżeli osoba taka jest przekazywana z państwa członkowskiego UE do państwa-strony EKPC, które nie jest członkiem UE, to warunki jej przekazania powinny być inne niż w przypadku przekazania takiej osoby do innego państwa członkowskiego?

## II. Judykatura ETPC

ETPC orzekł wielokrotnie, że przekazanie osoby do innego państwa nie może prowadzić do narażania takiej osoby na nieludzkie lub poniżające traktowanie (art. 3 EKPC i art. 4 KPP). ETPC rozwinął to orzecznictwo przede wszystkim w odniesieniu do spraw azylowych.

Tak zwany system dubliński – określający procedurę azylową w UE – przewiduje, że tylko jedno państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego. Chodzi to o uniknięcie sytuacji, w której dana osoba mogłaby wybierać sobie państwo członkowskie, w którym składa wniosek, lub takiej, gdy ta sama osoba składa wnioski azylowe w kilku państwach.

Najbardziej znany jest w tym zakresie jest wyrok ETPC w sprawie *M.S.S. p-ko Belgii i Grecji*. Obywatel Afganistanu wjechał na terytorium UE przez Grecję i złożył wniosek azylowy w Belgii. Władze belgijskie zdecydowały o przekazaniu tej osoby do Grecji – jako kraju, który w świetle „systemu dublińskiego” jest właściwy do roz-

patrzenia wniosku azylowego. Z uwagi na systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie, ETPC uznał, że oba te państwa naruszyły art. 3 i art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka prawnego).

W kontekście prawa Unii i procedury azylowej, podobne zasady zostały potwierdzone w wyroku TSUE w sprawie C-411/10 i C-493/10, N.S.

### III. Opinia 2/13

W opinii 2/13 TSUE odniósł się do problematyki wzajemnego zaufania. TSUE przypomniał, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga w szczególności, w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie<sup>1</sup>. Oznacza to, że przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane na mocy tegoż właśnie prawa przyjmować domniemanie co do przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie. Ponadto państwa członkowskie nie tylko nie mogą żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii. Nie mogą również – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagrożonych przez Unię.

Zdaniem TSUE Unii nie można utożsamiać z państwem i przypisywać jej identycznej roli jak każdej innej strony EKPC. Takie ujęcie ignoruje specyficzny charakter Unii, a w szczególności nie uwzględnia okoliczności, iż stosunki pomiędzy państwami członkowskimi – z racji ich przynależności do Unii – są zasadniczo regulowane prawem Unii w dziedzinach, w których kompetencje zostały przeniesione z państw członkowskich na Unię.

Ponadto, w odniesieniu do stosunków prawnych regulowanych prawem Unii, nie można wymagać od państwa członkowskiego sprawdzenia, czy inne państwo członkowskie przestrzegało praw podstawowych, mimo że prawo Unii przewiduje wzajemne zaufanie między tymi państwami członkowskimi. W przeciwnym wypadku prowadziłoby to do zachwiania równowagi, na jakiej opiera się Unia, jak również mogłoby to podważyć autonomię prawa Unii.

Sprawy *Aranyosi* i *Caldararu* wpłynęły do Trybunału już po wydaniu opinii 2/13. Zasadnicze pytanie, jakie musiało się nasunąć i które stanowiło główny problem w sprawach *Aranyosi* i *Căldăraru* dotyczy tego, czy i w jakim zakresie podobne zasady – jak te wypracowane w odniesieniu do procedury azylowej – powinny mieć zastosowanie do wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

<sup>1</sup> Zob. wyroki w sprawie N.S. *i in.*, C 411/10 i C 493/10, pkt 78–80; a także w sprawie *Melloni*, pkt 37 i 63.

## IV. Stan faktyczny obu spraw

### C-404/15

Pan Aranyosi jest obywatelem węgierskim. Został on oskarżony o to, że w dniu 3 sierpnia 2014 r. włamał się do domu mieszkalnego w Sajohidveg. Miał wówczas ukraść m.in. 2500 EUR i 100 000 HUF (około 313 EUR) w gotówce oraz różne cenne przedmioty. Ponadto panu Aranyosiemu zarzuca się, że w dniu 19 stycznia 2014 r. wszedł przez okno do szkoły w Sajohidveg, a następnie wyłamał kilkoro drzwi wewnątrz budynku i ukradł urządzenia techniczne oraz gotówkę. Podawana wartość przedmiotów kradzieży ma wynosić 244 000 HUF (około 760 EUR), a wartość szkód materialnych – 55 000 HUF (około 170 EUR). Sędzia śledczy przy sądzie rejonowym w Miszkolcu wydał wobec niego dwa europejskie nakazy aresztowania, odpowiednio w dniach 4 listopada i 31 grudnia 2014 r., aby uzyskać jego przekazanie węgierskim organom sądowym w celu przeprowadzenia postępowania karnego.

Pan Aranyosi został tymczasowo zatrzymany w dniu 14 stycznia 2015 r. w Bremie (Niemcy) na mocy listu gończego wprowadzonego do Systemu Informacyjnego Schengen. Został on przesłuchany tego samego dnia przez sędziego prowadzącego postępowanie przygotowawcze w sądzie rejonowym w Bremie w Niemczech.

### C-659/15

Pan Căldăraru jest obywatelem rumuńskim. Wyrokiem sądu pierwszej instancji w Fogaraszu z dnia 16 kwietnia 2015 r. pan Căldăraru został skazany na łączną karę roku i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności za prowadzenie pojazdu bez prawa jazdy. W dniu 29 października 2015 r. ten sam sąd wydał przeciwko niemu europejski nakaz aresztowania.

Pan Căldăraru został zatrzymany w Bremie 8 listopada 2015 r. Tego samego dnia sąd rejonowy w Bremie wydał wobec niego nakaz aresztowania. W dniu 9 listopada 2015 r. prokuratura w Bremie wniosła o zarządzenie wobec R. Căldăraru aresztu ekstradycyjnego.

## V. Wątpliwości sądu krajowego

W obu postępowaniach Wyższy Sąd Krajowy w Bremie powziął wątpliwości co do przekazania obu osób na podstawie ENA. Sąd ten powołał się na paragraf 73 IRG (niemieckiej ustawy o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych), który implementował decyzję ramową o ENA. Brzmi on następująco: „W braku odpowiedniego wniosku współpraca sądowa i przekazywanie informacji są niedopuszczalne, jeśli naruszają istotne zasady niemieckiego porządku prawnego. W przypadku wniosku na mocy części ósmej, dziewiątej i dziesiątej współpraca sądowa jest niedopuszczalna, jeśli narusza zasady wymienione w art. 6 TUE”.

W odniesieniu do Węgier sąd odsyłający zauważył, że państwo to zostało skazane przez ETPC za przeludnienie więzień (wyrok z dnia 10 marca 2015 r. w sprawach 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 i 64586/13 *Varga i in. p-ko*

Węgrom). ETPC uznał, że Węgry naruszyły art. 3 EKPC poprzez osadzenie skarżących w zbyt małych i przeludnionych celach. ETPC uznał to postępowanie za sprawę pilotażową po otrzymaniu 450 podobnych skarg przeciwko Węgrom ze względu na nieludzkie warunki pozbawienia wolności.

Sąd odsyłający zauważył ponadto, że ze sprawozdania sporządzonego przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu wynika także, iż warunki pozbawienia wolności, którym poddany byłby pan Aranyosi w razie przekazania organom węgierskim, nie spełniają minimalnych standardów przewidzianych przez prawo międzynarodowe. Ocena ta odnosi się w szczególności do znacznego przeludnienia więzień stwierdzonego podczas wizyt odbytych w latach 2009–2013.

Również w odniesieniu do Rumunii, ETPC stwierdził, kilkoma wyrokami wydanymi w dniu 10 czerwca 2014 r., naruszenie EKPC w związku z przeludnieniem więzień (wyroki w sprawie 22015/10 *Voicu p-ko Rumunii*; w sprawie 13054/12 *Bujorean p-ko Rumunii*; w sprawie 51318/12 *Constantin Aurelian Burlacu p-ko Rumunii*; w sprawie 79857/12 *Mihai Laurențiu Marin p-ko Rumunii*). ETPC uznał, że zostało wykazane, iż państwo rumuńskie naruszyło art. 3 EKPC poprzez osadzenie skarżących w zbyt małych i przeludnionych celach, bez dostatecznego ogrzewania, brudnych i pozbawionych możliwości skorzystania z prysznicza z ciepłą wodą.

Podobnie jak w przypadku Węgier, sąd odsyłający powołał się na sprawozdania sporządzone przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

Według sądu odsyłającego przekazanie pana Aranyosiego i pana Căldăraru należałoby uznać za niedopuszczalne w świetle § 73 IRG. Istnieją bowiem wiarygodne informacje pozwalające sądzić, iż w razie jego przekazania mógłby być on poddany warunkom pozbawienia wolności naruszającym art. 3 EKPC i prawa podstawowe oraz ogólne zasady prawa ustanowione w art. 6 TUE.

## VI. Szczególny charakter ENA

Decyzja ramowa o ENA opiera się na pewnym automatyzmie. Odmowa wykonania jest możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach. Artykuły 3, 4 i 4a decyzji ramowej wymieniają podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

Niemniej jednak, w decyzji ramowej można także odnaleźć też postanowienia, które mogą otwierać pewną furtkę. I tak, art. 1 decyzji ramowej, zatytułowany „Definicja europejskiego nakazu aresztowania i zobowiązanie do jego wykonania”, przewiduje:

1. Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję sądową wydaną przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego [polegającego na pozbawieniu wolności].



2. Państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami niniejszej decyzji ramowej.
3. Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 [UE].”

W interesującym nas zakresie szczególnie istotny jest ostatni ustęp tego przepisu. Zwrócić należy także uwagę na motywy decyzji ramowej. Z jednej strony, na rzecz stosowania zasady wzajemnego zaufania przemawia motyw 10. Stanowi on:

Mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi. Jego wykonanie można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 6 ust. 1 [UE, obecnie, po zmianie, w art. 2 TUE], ustalonego przez Radę na podstawie art. 7 ust. 1 [UE, obecnie, po zmianie, art. 7 ust. 2 TUE] ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 2.

Zarazem jednak motyw 13 może stanowić uzasadnienie dla innego stanowiska: „Żadna osoba nie może zostać usunięta, wydalona lub ekstradowana do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że zostanie ona skazana na karę śmierci, poddana torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karze”.

## VII. Pytania sądu krajowego

Pytania zadane TSUE przez wyższy sąd krajowy w Bremie brzmiały następująco:

- 1) Czy art. 1 ust. 3 decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że wniosek o przekazanie w celu przeprowadzenia postępowania karnego jest niedopuszczalny, jeżeli istnieją poważne podstawy wskazujące na to, że warunki pozbawienia wolności w państwie wydającym nakaz naruszają prawa podstawowe danej osoby i ogólnie zasady zagwarantowane w art. 6 TUE, czy też należy go interpretować w ten sposób, że państwo wykonujące nakaz w tych przypadkach może lub musi uzależnić rozstrzygnięcie o dopuszczalności wniosku o przekazanie od uzyskania gwarancji, że zostaną zapewnione odpowiednie warunki pozbawienia wolności? Czy państwo wykonujące nakaz może lub musi sformułować w tym względzie konkretne wymagania minimalne w stosunku do gwarantowanych warunków pozbawienia wolności?
- 2) Czy art. 5 i art. 6 ust. 1 decyzji ramowej należy interpretować w ten sposób, że organ sądowy wydający nakaz jest także uprawniony do udzielenia gwarancji, iż zostaną zapewnione odpowiednie warunki pozbawienia wolności, czy też uprawnienie to regulują krajowe przepisy dotyczące podziału kompetencji państwa członkowskiego wydającego nakaz?

## VIII. Opinia rzecznika generalnego Yvesa Bota

W swojej opinii do omawianej sprawy rzecznik generalny Yves Bot odwołał się przede wszystkim do zasady ochrony zaufania i do zasady proporcjonalności. Zwrócił również uwagę na konieczność dokonania rozróżnienia pomiędzy regułami

rządzącymi europejskim nakazem aresztowania a regułami wyznaczającymi wspólny europejski system azyłowy. Rzecznik chciał w ten sposób uzasadnić brak celowości przenoszenia rozwiązań wypracowanych przez TSUE w odniesieniu do systemu azyłowego w wyroku *N.S. i in.* (C-411/10 i C-493/10) na grunt reguł dotyczących ENA.

W przeciwieństwie do wspólnego europejskiego systemu azyłowego, który jest w dużej mierze zharmonizowany, prawo karne materialne i procesowe nie jest przedmiotem istotnej harmonizacji w UE. Stosowanie prawa karnego podlega nadal zasadzie terytorialności.

Oznacza to, że w ramach wykonywania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego transpozycja zasad wypracowanych w zakresie procedury azyłowej prowadzi do sytuacji, w której wykonujące nakaz organy sądowe nie mogą już przekazać osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego i nie są również co do zasady właściwe do przeprowadzenia takiego postępowania zamiast wydających nakaz organów sądowych. Dla przykładu, w sprawie *Aranyosi* ustalenie popełnienia przestępstwa i wybór kary, jaką należy zastosować są objęte niezwykłym zakresem kompetencji węgierskich organów sądowych.

Rzecznik generalny Bot zauważył, że problemy związane z przeludnieniem w więzieniach występują w wielu państwach członkowskich. Gdyby zatem skrupulatnie interpretować art. 1 ust. 3 decyzji ramowej prawidłowe funkcjonowanie ENA stanęłoby pod znakiem zapytania.

Według rzecznika Bota rozwiązaniem problemu jest stosowanie zasady proporcjonalności przy wydawaniu ENA. Niektóre ustawodawstwa państw członkowskich zakazują takiej kontroli z powołaniem się na zasadę legalizmu. Tak jest na przykład w przypadku Węgier i Rumunii.

W myśl zasady legalizmu zakazane jest dokonywanie jakiegokolwiek oceny proporcjonalności na etapie postanowienia o wszczęciu postępowania karnego lub na etapie wykonania orzeczenia sądowego w celu zapewnienia całkowitej niezależności organu sądowego. Celem tej zasady jest zagwarantowanie poprzez jej automatyzm, że żaden zewnętrzny wpływ, w szczególności pochodzenia politycznego, nie zakłóci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, iż ów automatyzm może pociągnąć za sobą rygoryzm idący na tyle daleko, że takie mechanizmy, jak europejski nakaz aresztowania zostaną zdyskredytowane. Prowadzi to bowiem do systematycznego i czasem nieuzasadnionego wydawania europejskiego nakazu aresztowania w celu uzyskania przekazania osób ściganych często za drobne przestępstwa.

Ostateczna konkluzja rzecznika Bota była następująca:

Artykuł 1 ust. 3 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, należy interpretować w ten sposób, że nie stanowi on podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności lub innego środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, opartej na ryzyku naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim praw podstawowych osoby podlegającej przekazaniu.

Do wydających nakaz organów sądowych należy przeprowadzenie kontroli proporcjonalności w celu dostosowania konieczności wydania europejskiego nakazu aresztowania do charakteru przestępstwa i konkretnych sposobów wykonania kary.

W okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, charakteryzujących się systemowymi nieprawidłowościami w zakresie warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, wykonujący nakaz organ sądowy ma prawo domagać się od wydającego nakaz organu sądowego, za pośrednictwem, jeśli jest taka potrzeba, właściwych organów krajowych, udzielenia wszelkich użytecznych informacji pozwalających mu na dokonanie oceny w odniesieniu do konkretnych okoliczności każdego przypadku, czy przekazanie osoby, której dotyczy wnioski, może narazić ją na nieproporcjonalne warunki pozbawienia wolności.

Do wydającego nakaz państwa członkowskiego należy ponadto, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z art. 6 TUE i obowiązkami ciążącymi na nim na mocy zasady wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, podjęcie wszelkich niezbędnych środków, w tym niezbędnych reform w zakresie polityki karnej, dla zagwarantowania, że osoba podlegająca przekazaniu odbędzie karę w warunkach zapewniających poszanowanie jej praw podstawowych i będzie mogła skorzystać ze wszystkich dostępnych środków zaskarżenia w celu obrony swoich indywidualnych wolności.

## IX. Rozstrzygnięcie TSUE

TSUE w swoim rozstrzygnięciu nie podążył za opinią rzecznika generalnego, uznając, iż zasada wzajemnego uznawania nie oznacza, że organ krajowy – wykonując europejski nakaz aresztowania – może nie uwzględniać art. 3 EKPC i art. 4 KPP. TSUE stwierdził:

Artykuł 1 ust. 3, art. 5 i art. 6 ust. 1 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, należy interpretować w ten sposób, że w obliczu obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych świadczących o istnieniu nieprawidłowości, czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób, czy też niektórych ośrodków penitencjarnych, w odniesieniu do warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim wykonujący nakaz organ sądowy powinien sprawdzić w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba objęta europejskim nakazem aresztowania wydanym w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności będzie ze względu na warunki jej pozbawienia wolności we wskazanym państwie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 KPP w razie przekazania do wspomnianego państwa członkowskiego. W tym celu powinien on wystąpić o przekazanie informacji uzupełniających do wydającego nakaz organu sądowego, który po zwróceniu się w razie potrzeby o pomoc do organu centralnego lub jednego z organów centralnych wydającego nakaz państwa członkowskiego w rozumieniu art. 7 wspomnianej decyzji ramowej powinien udzielić rzeczonych informacji w terminie wyznaczonym w takim wniosku. Wykonujący nakaz

organ sądowy powinien odroczyć podjęcie decyzji o przekazaniu zainteresowanej osoby do czasu uzyskania informacji uzupełniających umożliwiających mu wykluczenie istnienia takiego niebezpieczeństwa. Jeśli nie można wykluczyć istnienia wskazanego niebezpieczeństwa w rozsądnym terminie, wspomniany organ powinien zdecydować, czy należy umorzyć procedurę przekazywania.

## X. Podsumowanie

W chwili obecnej trudno przewidzieć, jakie będą praktyczne konsekwencje rozstrzygnięcia TSUE w omawianej sprawie. Bez wątpienia osoby, których dotyczy ENA, będą coraz częściej powoływały się na art. 3 EKPC i art. 4 KPP w celu zablokowania wykonania ENA.

Wątpliwości dotyczyć będą przede wszystkim sytuacji, w których naruszenia art. 3 EKPC i art. 4 KPP będzie można przypisać zarówno państwu członkowskiemu wydania ENA, jak i państwu członkowskiemu wykonania ENA. Jak powinien na przykład zachować się sąd rumuński, wykonując węgierski ENA lub w sytuacji odwrotnej?

Bez wątpienia wyrok TSUE w niniejszej sprawie stanowi konsekwencję opinii 2/13. Wobec nieprzystąpienia UE do EKPC, TSUE ponosi szczególną odpowiedzialność, aby przy wykonywaniu instrumentów prawa Unii opartych na zasadzie wzajemnego zaufania nie narażać organów państw członkowskich na możliwości naruszenia zobowiązań międzynarodowych, jakie na państwa te nakłada EKPC.

# **PANEL I**

## **MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PENITENCJARNE**



*Dr hab. Leszek Wieczorek*

Profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

---

## **Standardy Rady Europy i ONZ. Problemy europejskich systemów penitencjarnych w ocenie Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom**

Szanowna Pani Minister, Szanowny Panie Generale, Szanowni Państwo, Dostojni Goście,

Serdecznie dziękuję za możliwość udziału w X jubileuszowym Seminarium Warszawskim. Jest to dla mnie ogromne wyróżnienie i zaszczyt. Seminarium poświęconym zagadnieniom, które od około 30 lat interesują mnie naukowo. Zaszczyt aktywnego w nim udziału, możliwość wygłoszenia referatu, uważam za ogromne wyróżnienie. Nie ukrywam, że przeżywam ogromną treść w tak znamienitym składzie, przed takimi znamienitymi przedmówcami, postaram się jednak sprostać wyzwaniom.

Ponieważ jestem w gronie niekwestionowanych znawców tematyki więziennictwa, pozwolę sobie w moim krótkim ze względów organizacyjnych wystąpieniu poruszyć jedynie wybrane zagadnienia. Wobec tego pominę kwestie odnoszące się do szczegółowego opisywania standardów Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych odnoszących się do więziennictwa. Wspomnę jedynie, że Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu, zwany dalej Komitetem, powstał na mocy tzw. Konwencji przeciwko torturom, a właściwie Konwencji do spraw zapobiegania torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, przyjętej przez Radę Europy w 1987 r., a która weszła w życie w 1989 r.; przy czym Polska ratyfikowała tę Konwencję 10 października 1994 r. Konwencja ta nie zawiera nowego katalogu praw i wolności, ustanawia natomiast mechanizm kontrolny mający na celu monitorowanie realizacji przez państwa członkowskie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która wprowadza zakaz tortur.

Kontrola przestrzegania wymogów konwencyjnych polega na tzw. stałym dialogu oraz na wizytacjach przez Komitet miejsc szczególnie narażonych na możliwość niewłaściwego traktowania przebywających w nich osób. Komitet ocenia m.in., w jaki sposób traktowane są osoby pozbawione wolności i przedstawia zalecenia. W tym miejscu odniosę się także do raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2015 r., który, zgodnie z postanowieniem statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest jednym

z zespołów jego biura. W raporcie tym wskazano m.in. na następujące problemy systemowe. Po pierwsze, związane z postępowaniem z osobami z niepełnosprawnością fizyczną, przebywającymi w jednostkach penitencjarnych. Po drugie, dotyczące kontroli osobistych. Po trzecie, odnoszących się do dostępu więźniów do informacji publicznej i, po czwarte, braku lub ubogiej oferty zajęć kulturalno-oświatowych adresowanych do osób tymczasowo aresztowanych albo skazanych.

Istotnym zagadnieniem podnoszonym także w raportach Rady Europy jest problematyka wspomniana tu już dzisiaj – przeludnienia więzień. Problem przeludnienia jest jednym z najczęściej podnoszonych zagadnień w skargach więźniów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ze statystyk polskiej Służby Więziennej wynika natomiast, co już też było dzisiaj wspomniane, że obecnie w polskich jednostkach penitencjarnych przebywa siedemdziesiąt kilka tysięcy osadzonych, przy ogólnej pojemności około 85 tys. miejsc, a więc stan zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych w Polsce kształtuje się na poziomie do 90%. Choć ta sytuacja znacznie poprawiła się w ostatnich latach, to nadal minimalna powierzchnia celi mieszkalnej wynosi w polskich realiach więziennych zaledwie 3 m<sup>2</sup> na jednego osadzonego i jest to jeden z najniższych metraży w całej Unii Europejskiej. Dla porównania, powierzchnia ta w Belgii wynosi 9 m<sup>2</sup>, w Portugalii 7 m<sup>2</sup>, zaś w Turcji 8–9 m<sup>2</sup>.

Należy podkreślić, że Komitet od wielu lat zaleca, aby Polska zwiększyła powierzchnię mieszkalną przypadającą na jednego osadzonego do 4 m<sup>2</sup>, co do dnia dzisiejszego nie nastąpiło. W standardach dotyczących powierzchni mieszkalnej w jednostkach penitencjarnych Komitet określa następujące zalecenia: 6 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej plus kącik sanitarny w przypadku celi pojedynczej, 4 m<sup>2</sup> powierzchni na jednego osadzonego plus w pełni wyodrębniony kącik sanitarny w celi wieloosobowej, 2 metry pomiędzy ścianami celi oraz 2,5 metra pomiędzy podłogą a sufitem celi. Rzecznik Praw Obywatelskich stale monitoruje wskazane kwestie odnoszące się do warunków bytowych osób pozbawionych wolności. Czyni to w związku z rozpoznawanymi skargami od osób pozbawionych wolności, ale także przy wykonywaniu zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. Podkreślić należy, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają w tym zakresie liczne skargi od osób pozbawionych wolności. Do tego zagadnienia bardziej szczegółowo niż tylko jego wskazanie pozwolę sobie odnieść się w niniejszym wystąpieniu.

Czynię to m.in. dlatego, że chciałbym w tym zakresie ponownie sformułować pewną propozycję. Ponownie, gdyż nie jest to propozycja nowa, bowiem już jakiś czas temu pojawiła się ona w środowisku Służby Więziennej, a postulat taki formułował obecny na tej sali dyrektor Michał Zoń. Ze swej strony pragnę go ze wszelkich miar poprzeć. Przypomnę, że zgodnie z dyspozycją art. 110 par. 2 kodeksu karnego wykonawczego metraż przypadający na jednego skazanego wynosi 3 m<sup>2</sup>, przy postulowanych przez Komitet oraz wiele organizacji pozarządowych i międzynarodowych co najmniej 4 m<sup>2</sup>. W mojej ocenie, w obecnym stanie zarówno polskiego więziennictwa, jak i finansów państwa polskiego po prostu na to nie stać wobec wszystkich skazanych. Pod rozwagę proponujemy jednak poddać rozwiązanie, w którym wielkość powierzchni celi przypadającej na jednego skazanego uzależniona byłaby od typu zakładu karnego, w którym odbywa on karę pozbawienia wolności. Inny



bowiem reżim obowiązuje w zakładach karnych typu zamkniętego, gdzie cele są zamknięte przez całą dobę, a inny reżim w zakładach karnych typu półotwartego czy otwartego. Przecież pamiętajmy o tym, że w zakładach karnych typu otwartego, cele mieszkalne pozostają otwarte przez całą dobę. Skazani przebywający w takich jednostkach swój pobyt w celi mogą ograniczyć do niezbędnego minimum, przez cały dzień korzystając z ogólnodostępnych pomieszczeń socjalnych.

Tak więc tam, gdzie osobie pozbawionej wolności zgodnie z regulacjami prawnymi praktycznie uniemożliwia się opuszczanie celi przez dwadzieścia kilka, dwadzieścia trzy godziny na dobę, gdy wyjątek stanowi godzinny spacer albo inne wyjście z celi związane z kąpielą bądź wizytą u wychowawcy lub lekarza, postulujemy wprowadzenie wyższej normy powierzchniowej, np. 4 m<sup>2</sup>. Takie rozwiązanie z całą pewnością mieści się w powszechnym rozumieniu pojęcia humanitarnych warunków pobytu w jednostce penitencjarnej. Natomiast w zakładach karnych innego typu, w szczególności typu otwartego, zastanowić się można nad pozostawieniem dotychczasowych regulacji odnoszących się do metrażu cel mieszkalnych. Myślę, że wprowadzenie do kodeksu karnego wykonawczego takich właśnie rozwiązań miałyby nie tylko walor praktyczny, pragmatyczny, lecz również pokazywałoby kierunek polityki penitencjarnej. A jeśli mówimy o zróżnicowanych regułach odbywania kary pozbawienia wolności w poszczególnych typach zakładów karnych, to uzasadnioną i potrzebną wydaje się w ogóle dyskusja nad stworzeniem od podstaw nowych regulacji prawnych, w których określili się zasady przebywania w zakładach karnych danego typu. Wątpliwości budzi np. zabieranie skazanym w zakładach karnych typu otwartego środków pieniężnych, które odbiera się im i wydaje, wykonując ogrom biurokratycznej pracy, w zasadzie przy każdym wejściu na teren jednostki lub jej opuszczaniu.

Pochodzący z końca ubiegłego stulecia kodeks karny wykonawczy w dalszym ciągu jest obowiązujący i jako taki w pełni podlega wykonaniu. Jednak należy zauważyć, że w związku z wielokrotnymi nowelizacjami mamy do czynienia praktycznie z nową ustawą, w której tylko nieliczne przepisy zachowały swoje oryginalne brzmienie. W mojej ocenie tak być nie powinno. Oczywiście jest bowiem, iż proces tzw. inflacji prawa dotyka również prawo penitencjarne. Wydaje się jednak, iż właśnie prawo karne, a może w szczególności prawo karne wykonawcze winno charakteryzować się trwałością i jednolitością – a tak się nie dzieje. Warto jednocześnie przypomnieć, że kodeks karny wykonawczy zmieniono w taki istotnych obszarach, jak np. monitorowanie zachowań osób pozbawionych wolności, nadawanie statusu skazanego szczególnie chronionego, sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę, umieszczanie skazanych w warunkach przeludnienia, obliczanie kar, badanie skazanych na obecność w ich organizmie alkoholu i innych środków odurzających, przesyłanie korespondencji adresowanej do tzw. zewnętrznych organów kontroli, nadanie uprawnień organu postępowania wykonawczego zastępcom dyrektorów jednostek penitencjarnych, aktualnie, co warto podkreślić, we właściwym kierunku w zakresie upowszechniania zatrudnienia osadzonych.

Wprowadzanie tak licznych zmian do tekstu pierwotnego jakiegokolwiek ustawy czyni ją jednak trudną do stosowania i nieczytelną. Znajdują się w kodeksie

karnym wykonawczym artykuły z przypisem e), f) itd. z tą samą numeracją. Ogólnie przyjęte zasady rzetelnej legislacji znajdujące swoje uzasadnienie także w normach konstytucyjnych wskazują wyraźnie, że jeśli dany tekst prawny jest nieaktualny i wymaga szerokich zmian, to właściwe jest jego uchylenie w całości i wprowadzenie w życie nowego aktu normatywnego, który w sposób kompleksowy, czytelny dla adresatów, ureguluje daną dziedzinę życia.

Może więc nastąpić już moment napisania i uchwalenia w konsekwencji nowego kodeksu karnego wykonawczego, tworzonego nie tylko przez grono naukowe czy inne środowiska zewnętrzne, ale również, a może przede wszystkim, przez praktyków, czyli funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz sędziów penitencjarnych w szczególności. Pisanie nowej ustawy, Kodeksu karnego wykonawczego, z całą pewnością należałoby poprzeć rzetelną analizą obecnego stanu faktycznego i prawnego. Analizę należałoby również poszerzyć o ocenę standardów międzynarodowych oraz regulacji stosowanych w systemach penitencjarnych innych państw.

Innymi słowy, konieczne jest wyodrębnienie przez więzienników, ale nie tylko, obszarów, które powinny zostać uregulowane albo wręcz przeciwnie, powinny zostać poddane procesowi deregulacji bądź wreszcie uregulowane zupełnie na nowo. Myślę, że stać na to środowisko praktyków, więzienników, sędziów, teoretyków, a już na pewno decydentów. Ze swojej i moich współpracowników strony deklaruję w tym zakresie wszelką wymaganą aktywność. Wydaje się, że również model funkcjonowania polskich zakładów karnych związanych z resocjalizacją, która tutaj też przy wejściu nam się pojawiła, podlegać powinien dyskusji. Pojawiają się w środowisku naukowym i praktyków również głosy dotyczące zjawiska resocjalizacji czy terapii w placówkach penitencjarnych.

Inaczej mówiąc, jest to kontynuacja bądź przyczynek do dyskusji naukowej w kwestii tego, czy resocjalizacja jest potrzebna, czy resocjalizacja w ogóle istnieje, czy też jest możliwa. W mojej ocenie działania przeze mnie wskazane są niezbędne. Nawet pomimo ogromnych – co chciałem szczególnie podkreślić – niekwestionowanych przemian, jakie więziennictwo polskie przeszło po transformacji ustrojowej. Moi przedmówcy również wspominali, że tak naprawdę jesteśmy często krytykowani za złe warunki, np. pozbawienia wolności, chociażby w zakresie metrażu, ale choćby porównanie z innymi państwami europejskimi pokazuje, nie jest aż tak bardzo złe.

Dziękuję za możliwość wystąpienia, był to – jeszcze raz podkreślę – ogromny zaszczyt. Dziękuję serdecznie za uwagę.

*Dr Marcin Mazur*

Zastępca Dyrektora Zespołu do spraw Wykonywania Kar,  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

---

## **Problemy polskiego systemu penitencjarnego na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich**

### **1. Wprowadzenie**

Skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich są realizacją prawa zagwarantowanego w aktach powszechnie obowiązujących (Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach).

W niniejszej publikacji zostaną zaprezentowane dane dotyczące 2015 r. i 2016 r. (do 30 września). W 2015 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło łącznie 5 506 skarg dotyczących systemu penitencjarnego. Z kolei do 30 września 2016 r. takich skarg wpłynęło 3 667 (66% skarg z 2015 r.).

Należy wyjaśnić, że klasyfikacja i metodologia liczenia pism w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje tzw. *z a r z u t w i o d ą c y*, tzn. taki, który po analizie treści skargi uznawany jest za najważniejszy. Bardzo często więźniowie w jednej skardze poruszają wiele wątków i podnoszą liczne zarzuty. W naszym systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) staramy się odnotowywać wszystkie problematyki. Przedstawiona w dalszej części charakterystyka skarg opiera się na założeniu wyodrębnienia zarzutu wiodącego i do tej grupy skarg została zaliczona.

Wyjaśnić należy również, że dane liczbowe przedstawione w dalszej części publikacji dotyczą skarg tzw. *n o w y c h*, a nie dotyczą *w t ó r n i k ó w*, tj. *k o l e j n e g o p i s m a w s p r a w i e*, których liczba jest porównywalna do liczby skarg nowych. Pierwsze pismo poruszające jakiś problem (np. ograniczeń w kontakcie ze światem zewnętrznym) jest traktowane jako nowa sprawa. Rzecznik Praw Obywatelskich po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości lub nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy. Jeżeli w kolejnym piśmie wnioskodawca polemizuje ze stanowiskiem RPO (w związku z podjęciem lub niepodjęciem oczekiwanych przez wnioskodawcę działań), a dodatkowo podnosi nowy wątek, to takiego kolejnego pisma nie kwalifikujemy jako sprawę nową, ale traktujemy jako polemikę i określamy tę korespondencję jako *w t ó r n i k* (kolejne

pismo w sprawie), jednocześnie jednak zajmujemy się nową tematyką, którą we wtórniku więzień porusza.

## 2. Polskie regulacje prawne dot. prawa do skargi

Konstytucyjne prawo do składania skarg, wniosków i petycji reguluje art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Z kolei prawo obywateli zwracania się o ochronę swoich wolności i prawa do Rzecznika Praw Obywatelskich reguluje art. 80 Konstytucji, który brzmi: „każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”.

Art. 80 Konstytucji odsyła do ustawy, którą jest ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Reguluje ona m.in. tryb postępowania i formy działania Rzecznika, do którego zwracają się obywatele o ochronę ich wolności i praw. Zgodnie z art. 10 ustawy o RPO wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. W sprawach więźniów do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się czasami – oprócz nich samych – także rodzina i znajomi.

Prawo zwrócenia się skazanego ze skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowane zostało również w katalogu przysługujących skazanemu praw, tj. w art. 102 pkt 10 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, który stanowi, że skazany<sup>1</sup> ma prawo do składania wniosków, skarg i prośb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawiania ich, w nieobecności innych osób, administracji zakładu karnego, kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sędziemu penitencjarnemu, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Nadto, art. 102 pkt 11 k.k.w. wskazuje, że skazany ma prawo do prowadzenia korespondencji z organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości i innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka oraz organami powołanymi na podstawie ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. Aby zagwarantować, że korespondencja do Rzecznika i organów nie będzie kontrolowana przez Służbę Więzienną, ustawodawca w art. 8a § 3 w zw. z art. 8a § 2 k.k.w. wskazuje, że korespondencja skazanego pozbawionego wolności prowadzona z organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości i innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka, organami powołanymi

<sup>1</sup> Ta regulacja poprzez dyspozycję art. 209 k.k.w. dotyczy również tymczasowo aresztowanego.

na podstawie ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem, nie podlega cenzurze, nadzorowi oraz zatrzymaniu i powinna być bezzwłocznie przekazywana do adresata.

Trzeba też zauważyć, iż zagwarantowaniu możliwości wyjaśnienia zarzutów zawartych w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich ma służyć dyspozycja art. 8b § 1 k.k.w., który brzmi: „Rzecznik Praw Obywatelskich lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wstępu w każdym czasie, bez ograniczeń, do zakładów karnych, aresztów śledczych i innych miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, oraz poruszania się po ich terenie, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji tych jednostek, a także do przeprowadzania podczas nieobecności innych osób rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz badania ich wniosków, skarg i próśb”. Art. 8b k.k.w. wszedł w życie 1 stycznia 2012 r., niemniej jednak i przed jego wejściem w życie Rzecznik Praw Obywatelskich mógł dokonywać i dokonywał wszystkich wymienionych w nim czynności, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o RPO, który stanowi, że prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające, Rzecznik ma prawo zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu.

Niestety, ze względu na liczbę skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich od osób pozbawionych wolności w stosunku do liczby pracowników Zespołu do spraw Wykonywani Kar Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy zajmują się ich rozpoznawaniem, badanie zarzutów więźniów na miejscu dokonywane jest rzadko.

### **3. Tematyka skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich**

Najwięcej skarg w 2015 i 2016 r. dotyczyło traktowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (1 319 w 2015 r. i 975 w 2016 r.). W tej kategorii wyróżniamy podkategorie: stosowanie środków przymusu bezpośredniego, umieszczenie w celi zabezpieczającej, kontrola osobista i cel, pobicie, kary dyscyplinarne, agresja werbalna i znieważanie, decyzje komisji penitencjarnej, badania na obecność w organizmie środków odurzających i alkoholu. Najczęstsze zarzuty<sup>2</sup> osób z niepełnosprawnością fizyczną oraz intelektualną to:

- brak indywidualizacji w sposobie traktowania tych osób oraz przygotowywania projektów programów oddziaływania dostosowanych do ich potrzeb;
- brak procedur postępowania, szybkiej reakcji na pojawienie się w jednostce osoby z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną (w stosunku do

<sup>2</sup> Niektóre z informacji traktować należy jako swoisty wniosek, który wybrzmiewa po analizie skarg czy też wskutek działań podjętych z urzędu przez RPO.

- tych osób wymagana jest szczególna wrażliwość oraz określone umiejętności komunikacyjne);
- przenoszenie odpowiedzialności za pomoc w codziennych czynnościach na współosadzonych;
  - kontrola osobista osób z niepełnosprawnością fizyczną (kontrola osobista powinna uwzględniać stopień i rodzaj niepełnosprawności, co z fizycznych względów, różni się od działania, jakie ma miejsce w przypadku innych osadzonych);
  - nieprzystosowanie do potrzeb tych osób cel, łaźni, pól spacerowych (bariery architektoniczne w infrastrukturze jednostek penitencjarnych);
  - transportowanie osób ze znaczną niepełnosprawnością fizyczną (winno się ono odbywać pojazdem sanitarnym, wyposażonym w nosze wielofunkcyjne, przeznaczone dla przewozu osób w pozycji leżącej, a stan zdrowia powinien być kontrolowany przez pielęgniarkę).

Zarzuty podnoszone przez pozostałych osadzonych:

- niewłaściwe, niezasadne sporządzanie wniosków o wymierzenie kary dyscyplinarnej i następnie wymierzenie kary;
- niezapewnienie bezpieczeństwa osobistego;
- pobicie, agresja werbalna i znieważanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej;
- stosowanie środków przymusu bezpośredniego – brak informowania o możliwości zaskarżenia decyzji o zastosowaniu ś.p.b. i nie odnotowywanie tego faktu w notatce (w aspekcie stosowania ś.p.b. dostrzegalna jest znacząca poprawa w porównaniu z poprzednimi latami, nadal jednak aspekt prawa do informacji wzmagają zmiany w praktyce);
- kwestionowanie badań na obecność w organizmie środków odurzających, nie wykonywanie obowiązkowego badania laboratoryjnego w przypadku zakwestionowania badania nieinwazyjnego;
- rozmieszczenie w jednostce penitencjarnej niezgodne z podgrupą klasyfikacyjną;
- wykonywanie kontroli osobistych zbyt często, bezzasadnie, jako pewien rodzaj odwetu, niewłaściwe warunki, w których realizuje się te kontrole.

Druga w kolejności liczbowej grupa skarg dotyczyła warunków socjalno-bytowych (1 065 w 2015 r. i 635 w 2016 r.). Podkategorie występujące w tej grupie to: stan urządzeń sanitarnych, odzież skarbową, nadmierne zagęszczenie celi, temperatura i oświetlenie w celi, konieczność przebywania w celi z palącymi, paczki, wypiska, wyżywienie, prawo do spaceru.

Najczęstsze podnoszone przez osadzonych zarzuty dotyczyły:

- niezabudowania kącika sanitarnego w celach wieloosobowych<sup>3</sup>, braku osłonięcia kącika w celach jednoosobowych, brak przegród między stano-

<sup>3</sup> Skargi w tej mierze są uznawane za zasadne ze względu na niezapewnienie intymności przy wykonywaniu czynności higienicznych i załatwianiu potrzeb fizjologicznych. Taka sytuacja powoduje

- wiskami prysznicowymi w łaźni<sup>4</sup>, usytuowania umywalki poza kąciem sanitarnym<sup>5</sup>;
- braku odrębnego oświetlenia kącia sanitarnego<sup>6</sup>, braku ciepłej wody w celach mieszkalnych, w których istnieje techniczna możliwość jej dostarczenia, by umożliwić zaspokojenie potrzeb sanitarno-higienicznych osadzonych (np. dobowe harmonogramy określające godziny dostarczenia ciepłej wody – rano, po obiedzie, przed snem), brak drabinek i zabezpieczeń w łóżkach koszarowych;
  - umieszczania osób nieużywających wyrobów tytoniowych w celi wyznaczonej dla osób palących (bądź w celi dla niepalących z osobami palącymi)<sup>7</sup>;
  - osadzenia w jednej celi mieszkalnej skazanych skierowanych do odbywania kary pozbawienia wolności w różnych typach zakładu karnego<sup>8</sup>;
  - braku zadaszania i ławek na polach spacerowych;
  - braku możliwości w okresie letnim korzystania z napoju w czasie spaceru lub zajęć sportowych poza budynkiem;
  - obowiązku korzystania z kompletnej odzieży skarbowej (długie spodnie, bluza) w okresie letnim, zwłaszcza podczas upałów<sup>9</sup>;
  - zakazu prania i suszenia odzieży,
  - umieszczenia w celi monitorowanej bez wydania decyzji i poinformowania skazanego o jej przesłankach;
  - wyżywienia (diety wyznaniowe i kulturowe, brak możliwości weryfikacji gramatury posiłku poprzez zważenie porcji, podawanie posiłków przez otwory podawcze w drzwiach celi).

---

naruszenie zasady wykonywania kary w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego oraz zakaz poniżającego traktowania i karania (art. 4 § 1 k.k.w.). Por. *Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2015 r.*, s. 110; <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2015-r>.

<sup>4</sup> Skargi w tym zakresie RPO uznaje za zasadne. Por. *Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2016 r.*, s. 259; <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2016-r>.

<sup>5</sup> Skargi w tym zakresie RPO uznaje za zasadne. Por. *Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2016 r.*, s. 260; <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2016-r>.

<sup>6</sup> Skargi w tym zakresie RPO uznaje za zasadne. Por. *Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2014 r.*, s. 105; <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2014-r>.

<sup>7</sup> RPO postulował, by każda zmiana deklaracji dot. palenia była odnotowywana w aktach osobowych, najlepiej w formie oświadczeń skazanego.

<sup>8</sup> Przy rozmieszczeniu skazanego w celi mieszkalnej bierze się pod uwagę w szczególności decyzję klasyfikacyjną (110 § 4 k.k.w.). Z kolei podczas klasyfikacji skazanych najistotniejsze są przesłanki zawarte w art. 82 § 2 k.k.w.

<sup>9</sup> W myśl art. 102 pkt 1 k.k.w. skazany ma prawo do odpowiedniej ze względu na zachowanie zdrowia odzieży. Otrzymuje do użytku, z zakładu karnego, odpowiednią do pory roku odzież, bieliznę i obuwie, o ile nie korzysta z własnych (art. 111 § 1 k.k.w.).

Trzecia grupa skarg dotyczyła opieki medycznej (751 w 2015 r. i 518 w 2016 r.). Skargi w tej grupie są klasyfikowane w podkategoriach: nieprawidłowe leczenie, brak dostępu do lekarzy specjalistów, organizacja pracy służby zdrowia, zakażenie wirusem HIV, HCV, innymi chorobami, kierowanie do oddziałów terapeutycznych, badania psychologiczne czy udostępnianie dokumentacji medycznej. Należy wskazać, że RPO nie bada zarzutów dotyczących prawidłowości postępowania lekarzy w zakresie stosowanego leczenia, ponieważ w tym zakresie Rzecznik nie jest kompetentny. RPO bada natomiast dostępność świadczeń dla osób pozbawionych wolności. Często, Rzecznik posiłkuje się opinią Naczelnych Lekarzy Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej czy Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w wyjątkowych przypadkach konsultantów wojewódzkich. Najczęściej podnoszone zarzuty dotyczyły:

- niewłaściwego leczenia, braku rehabilitacji, dostępu do lekarzy specjalistów i stomatologów;
- niewłaściwego traktowania przez personel medyczny;
- stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w szczególności: niehumanitarnego traktowania, naruszania procedur, braku należytej kontroli zasadności zastosowania środków i prawidłowości ich stosowania;
- kierowania na badania psychologiczne i psychiatryczne (art. 83 § 1 k.k.w.)<sup>10</sup>;
- umieszczenia w celach mieszkalnych osób zdrowych z osobami będącymi nosicielami wirusa HIV, HCV.

Kolejna grupa skarg dotyczyła prawa do kontaktów ze światem zewnętrznym. W 2015 r. w tym zakresie wpłynęło 654 skargi, a w 2016 r. 455 skarg. Skargi w tej grupie klasyfikujemy w podkategoriach: cenzura i ograniczenia w prowadzeniu korespondencji, ograniczenia w korzystaniu z telefonów i widzeń, kontrola osób odwiedzających czy kontakt z obrońcą lub pełnomocnikiem. Najczęstsze zarzuty dotyczyły:

- usług firmy Dialtech – trudności z dostępem do kart, nierealizowania przez operatora połączeń na koszt rozmówcy oraz wyłączenia możliwości korzystania z infolinii, wprowadzania promocji, z których skazany nie może korzystać<sup>11</sup>, okresu ważności kart, które po upływie tego terminu są nieważne, nawet jeśli są na nich środki finansowe;

<sup>10</sup> Generalną zasadą jest, że przeprowadzenie badań psychologicznych i psychiatrycznych wymaga zgody skazanego, gdy osadzony odmawia (na każdym etapie postępowania: przed skierowaniem, w trakcie pobytu w ośrodku diagnostycznym) wymagane jest stosowne zarządzenie sędziego penitencjarnego.

<sup>11</sup> Przykładem może być oferta promocyjna: karta Gadka-Szmatka. Z promocyjnego naliczania ceny usługi można było skorzystać wówczas, gdy miało miejsce nieprzerwane połączenie telefoniczne trwające 40 minut. W sytuacji zaś, gdy połączenie promocyjne nie zostało w całości zrealizowane w regulaminowym czasie, było ono rozliczone na zasadach ogólnych – niepromocyjnych. Należy wskazać, iż skazani oprócz rozmów z obrońcami lub pełnomocnikami, nie mają co do zasady możliwości prowadzenia tak długich rozmów.



- w zakresie widzeń (udzielania ich w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobą odwiedzającą; stosowanie przegród; naruszanie prawa do widzeń z członkami rodziny i innymi osobami bliskimi, np. matka dziecka skazanego);
- w zakresie korespondencji – kosztów przesyłania korespondencji;
- ograniczeń w kontakcie telefonicznym z adwokatem skazanego, wobec którego wykonuje się karę dyscyplinarną w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej;
- ograniczeń co do możliwości otrzymania od obrońcy korespondencji na nośniku elektronicznym<sup>12</sup> i posiadania jej w celi mieszkalnej (podobnie dokumentacji z postępowania karnego).

Następna grupa skarg dotyczyła warunkowego przedterminowego zwolnienia, przerwy w karze, przepustek (wszelkiego rodzaju). W 2015 r. łącznie takich skarg było 288, a w 2016 r. 196. Najczęściej podnoszone zarzuty dotyczyły:

- nieudzielenia jednej z ww. form opuszczenia jednostki penitencjarnej;
- w przypadku przepustki udzielanej w trybie art. 141a k.k.w. (tzw. przepustka losowa) – niewłaściwej interpretacji pojęcia „wypadki szczególnie ważne dla skazanego”<sup>13</sup>; udzielania przepustki losowej pod konwojem w sytuacjach, gdy warunki odbywania kary przemawiają za przepustką bez konwoju (np. skazany przebywa w zakładzie typu półotwartego lub otwartego i pracuje na zewnątrz).

Szosta grupa skarg to skargi w zakresie transportowania skazanych. W 2015 r. było to 268 skargi, w 2016 r. takich skarg wpłynęło 129. Podkategorie i zarzuty, jakie podnoszą osadzeni dotyczą m.in.: warunków transportowania oraz nieuwzględniania wniosków o przetransportowanie do innej jednostki (np. bliżej miejsca zamieszkania).

Kolejny duży blok skarg dotyczył zatrudnienia (214 w 2015 r. i 116 w 2016 r.). Główne zarzuty podnoszone we wnioskach do Rzecznika Praw Obywatelskich w tej grupie skarg dotyczyły braku pracy lub pozbawienia pracy, kwestii wynagrodzenia za pracę i potrąceń z wynagrodzenia oraz warunków BHP, w jakich praca jest wykonywana.

Liczna była również grupa skarg w przedmiocie pomocy postpenitencjarnej. W 2015 r. było to 204 skargi, a w 2016 r. 124 skargi. Zarzuty, które podnoszą osadzeni, dotyczą głównie wysokości otrzymywanych przez nich świadczeń w momencie opuszczania jednostki penitencjarnej.

<sup>12</sup> Informacja utrwalona na nośniku pamięci typu pendrive jest korespondencją w myśl art. 8 § 2 k.k.w. i w stosunku do obrońcy nie podlega cenzurze, nadzorowi i zatrzymaniu. Do postępowania z tą korespondencją stosuje się również przepisy art. 73 § 3 i 4 oraz art. 225 § 3 k.p.k. W razie wątpliwości przekazuje się ją do sądu, a ten podejmuje decyzję o zwrocie osadzonemu lub wydaje postanowienie o jej zatrzymaniu.

<sup>13</sup> To nie tylko wypadki losowe, ale także inne wypadki związane z warunkami rodzinnymi lub osobistymi skazanego, zdarzenia o charakterze szczególnym, co do zasady niepowtarzalnym, np. narodziny dziecka, chrzest, pierwsza komunія święta.

W dalszej kolejności liczbowo skargi dotyczą pozwów skazanych przeciwko jednostkom penitencjarnym. Skazani albo proszą o informacje, w jaki sposób mogą dochodzić swoich roszczeń na drodze postępowania cywilnego, albo o wniesienie pozwu, przystąpienie do niego bądź kontrolowanie działań sądu cywilnego. Takich próśb było 137 w 2015 r. i 89 w 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zastępuje i nie wyręcza pozbawionych wolności we wnoszeniu pozwów, a jedynie przekazuje informacje, w jaki sposób zainicjować postępowanie, do którego sądu się zwrócić, itp. Rzecznik wyjątkowo może wystąpić jako powód w postępowaniu cywilnym w imieniu obywatela. Jako przykład należy wskazać przypadek pozwu na rzecz więźnia, który odbył karę za kogoś innego. Przemawiała za tym dodatkowo okoliczność, iż obywatel, w którego imieniu wystąpił Rzecznik, był głęboko upośledzony (został zabrany z Domu Pomocy Społecznej), a jego uwięzienie nastąpiło w skutek pomyłki organów wymiaru sprawiedliwości<sup>14</sup>.

Stosunkowo mało było skarg dotyczących postępowania współwięźniów. W 2015 r. wpłynęło 60 tego typu skarg, a w 2016 r. 25. Mając na uwadze informacje zawarte we wprowadzeniu, trzeba zauważyć, iż część skarg w tej mierze, ze względu na zarzut wiodący, mogła zostać zakwalifikowana jako skarga na brak stosownych działań administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego.

Ostatnia grupa skarg, która oznaczana jest łącznie jako kategoria: prawo karne wykonawcze stanowiła liczebnie dość dużą grupę. W 2015 r. takich skarg było 515, a w 2016 r. było ich 305. Do tej grupy klasyfikowane są skargi, które dotyczą innych zagadnień, np. zapoznawania się z aktami i dokumentami przez skazanych, sposobu rozpoznawania skarg, wniosków i próśb (brak odpowiedzi na piśmie, gdy sprawa nie jest załatwiona bezpośrednio po zgłoszeniu) czy udostępniania aktów prawnych i dokumentów na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostępu do BIP.

#### **4. Wykorzystanie instrumentów generalnych<sup>15</sup> RPO w oparciu o skargi więźniów**

Na podstawie skarg osób pozbawionych wolności Rzecznik Praw Obywatelskich formułuje tzw. wystąpienia generalne, tzn. wystąpienia, w których RPO wskazuje organom powołanym do nadzoru nad organami stosującymi prawo niewłaściwą praktykę jego stosowania bądź – w przypadku konieczności zmian legislacyjnych – potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej lub potrzebę zmiany przepisów wykonawczych. Działania w tej mierze Rzecznik podejmuje w oparciu o dyspozycję art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, który stanowi, że w związku

<sup>14</sup> RPO jako powód żądał 50 tys. zł tytułem doznanej krzywdy i taka kwota została zasądzona od Komisariatu Policji w Szczecinie, bowiem to działania funkcjonariuszy policji z tego komisariatu doprowadziły do niewłaściwej identyfikacji osoby, a w konsekwencji do bezprawnego pozbawienia go wolności.

<sup>15</sup> Ze względu na ograniczone ramy publikacji problemy sygnalizowane w wystąpieniach zostaną jedynie wskazane. Wszystkie wystąpienia wraz z otrzymanymi odpowiedziami są dostępne w publikacjach RPO oraz na stronie internetowej (<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>).

z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Z kolei w oparciu o dyspozycję art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Kolejne normy z art. 16 ust. 2 ustawy o RPO uprawniają Rzecznika do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego bądź zgłoszenia udziału w postępowaniu przed Trybunałem, a także do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Z wystąpień generalnych przygotowanych w 2015 i 2016 r. wymienić należy m.in.:

- a) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie stosowania monitoringu wizyjnego w celach mieszkalnych (stosowania przyśłon, jeżeli kamery nie są uruchomione)<sup>16</sup>;
- b) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie odnotowywania w protokołach z badań obecności w organizmie środków odurzających i alkoholu, uwag pozbawionych wolności i odbieranie podpisu poddanego badaniu<sup>17</sup>;
- c) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie umieszczania osób pozbawionych wolności w celach mieszkalnych niezgodnie z deklaracją w przedmiocie używania wyrobów tytoniowych<sup>18</sup>;
- d) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii korzystania przez osoby pozbawione wolności z odzieży odpowiedniej do pory roku<sup>19</sup>;
- e) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii stosowania prewencyjnego środków przymusu bezpośredniego<sup>20</sup>;
- f) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>21</sup>;
- g) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie stosowania przez funkcjonariuszy SW środków przymusu bezpośredniego (brak pouczeń o skardze w trybie art. 7 k.k.w.)<sup>22</sup>;

<sup>16</sup> *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Biuletyn RPO 2016, nr 1. Źródła, s. 224; <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-roczna-za-2015-rok>.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 225–227.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 227–228.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 240.

<sup>20</sup> Pismo z 18 sierpnia 2016 r., IX.517.1227.2016; <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=817721&sygnatura=IX.517.1227.2016>.

<sup>21</sup> IX.517.261.2015.

<sup>22</sup> *Informacja o działalności RPO w roku 2015...*, s. 223–224.

- h) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii przeprowadzania badań psychologicznych i psychiatrycznych bez zgody skazanego i bez zarządzenia sędziego<sup>23</sup>;
- i) wystąpienia do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii osób tzw. niebezpiecznych i realizacji kolejnych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w tych sprawach<sup>24</sup>;
- j) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie zabudowy kąteków sanitarnych (monitorowanie stanu zabudowy)<sup>25</sup>;
- k) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie zapewnienia właściwych warunków utrzymania higieny osobistej (umywalki na zewnątrz kącia sanitarnego)<sup>26</sup>;
- l) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie ograniczeń w nabywaniu paczek żywnościowych dla skazanych<sup>27</sup>;
- m) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie zapewnienia osobom pozbawionym wolności wyżywienia uwzględniającego wymogi religijne i kulturowe<sup>28</sup>;
- n) wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia w przedmiocie powołania międzyresortowego Zespołu, który zająłby się analizą opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych<sup>29</sup>, a także w 2016 r. do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie realizacji wyroków ETPC dot. opieki medycznej<sup>30</sup>;
- o) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie sytuacji osób chorujących na WZW typu C<sup>31</sup>;
- p) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie realizacji prawa do obrony (kontakt z obrońcą) w przypadku odbywania kary dyscyplinarnej<sup>32</sup>;
- q) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie utrudnień w kontaktach telefonicznych skazanych z osobami bliskimi (korzystanie z usług firmy Dialtech)<sup>33</sup>;

<sup>23</sup> IX.517.368.2015.

<sup>24</sup> *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015 r.*, Biuletyn RPO. Źródła 2016, nr 4, s. 33–35; <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20KMP%202015.pdf>.

<sup>25</sup> Pismo z 10 marca 2016 r., IX.517.1494.2015; <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=678210&sygnatura=IX.517.1494.2015>.

<sup>26</sup> *Informacja o działalności RPO w roku 2015...*, s. 236.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 232–235.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 222–223.

<sup>29</sup> IX.517.1323.2015.

<sup>30</sup> Pismo z 7 stycznia 2016 r., IX.517.1323.2015.

<sup>31</sup> Pismo z 19 lutego 2016 r., IX.517.283.2015.

<sup>32</sup> *Informacja o działalności RPO w roku 2015...*, s. 225.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 239–240.

- r) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w przedmiocie udzielania skazanym przepustek losowych<sup>34</sup>;
- s) wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie opłatnego zatrudnienia skazanych<sup>35</sup>;
- t) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii udostępniania informacji publicznej (metraż celi, raporty sędziego penitencjarnego)<sup>36</sup>;
- u) wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w kwestii uregulowania mediacji w postępowaniu wykonawczym<sup>37</sup>;
- v) wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w kwestii porządków wewnętrznych w jednostkach penitencjarnych po analizie 33 porządków (wskazano na nieprawidłowości w zakresie regulacji prawa do kontaktów ze światem zewnętrznym, prawa do prowadzenia korespondencji, prawa do korzystania z telefonu, prawa do dokonywania zakupów, prawa do prywatności, prawa do zachowania zdrowia, prawa do informacji, prawa do ochrony danych osobowych, itd.)<sup>38</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta również aktywnie z pozostałych uprawnień określonych w art. 16 ustawy o RPO.

W oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO, w dniu 14 października 2015 r.<sup>39</sup> Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 6 § 3 pkt 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. z art. 32 i art. 63 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 647) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W przedmiotowym wniosku RPO wskazywał, że w stosunku do określonej kategorii podmiotów, tj. osób skazanych w ich relacjach z organami wykonującymi orzeczenie, ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki korzystania ze skargi (wniosku) w postaci udokumentowania swoich żądań lub propozycji oraz używania poprawnego języka. Bez spełnienia tych warunków, skarga pozostanie bez rozpoznania. Wprowadzone ograniczenia prawa do skargi nie spełniają kryterium konieczności.

W wyroku z dnia 12 lipca 2016 r. Trybunał stwierdził, iż zaskarżone przepisy pozostają zgodne z Konstytucją RP.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 228–229.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 235–236.

<sup>36</sup> Pismo z 17 maja 2016 r., IX.517.1477.2015.

<sup>37</sup> Pismo z 9 września 2016 r., IX.517.2856.2016.

<sup>38</sup> Pismo z 22 lipca 2016 r., IX.517.1709.2016.

<sup>39</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=547342&sygnatura=II.517.3862.2015>.

Z kolei w dniu 21 stycznia 2016 r., bazując na treści kierowanych skarg, a także opierając się na wynikach ustaleń z wizytacji prewencyjnych w aresztach śledczych i zakładach karnych, Rzecznik zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o stwierdzenie, że art. 116 § 6 w zw. z art. 7 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje wydawania decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>40</sup>. Sprawa oczekuje na rozpoznanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO, zgłosił udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, tj. przystąpił do skargi konstytucyjnej dotyczącej wprowadzonego ograniczenia w kwestii realizacji paczek żywnościowych tylko przez osoby najbliższe<sup>41</sup>.

Stosunkowo najmniej w przedmiocie praw więźniów Rzecznik Praw Obywatelskich korzysta z uprawnień, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO, tj. wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, które budzą wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Trzeba jednak zauważyć, iż w dniu 17 stycznia 2017 r. Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: Czy rozstrzygając o warunkowym przedterminowym zwolnieniu sąd stosuje również ogólne dyrektywy wymiaru kary (art. 77 § 1 w zw. z art. 56 w zw. z art. 53 k.k.), czy też orzeka wyłącznie w oparciu o przesłanki wskazane w art. 77 § 1 k.k.?<sup>42</sup>

## 5. Prawo do skargi *de lege ferenda*

Analizując treść skarg kierowanych do Rzecznika, wydaje się, iż przynajmniej w dwóch aspektach prawo do skargi osadzonych należy wzmocnić i że jest to obowiązek pozytywny<sup>43</sup> państwa.

Pierwszy z tych aspektów dotyczy niewydawania więźniom potwierdzeń na skargi, prośby i wnioski kierowane do dyrektora jednostki penitencjarnej. Osadzeni od wielu lat podnoszą, że skargi, prośby i wnioski składane na piśmie do dyrektorów jednostek penitencjarnych nie docierają do adresatów. Rzecznik Praw Obywatelskich, badając te zarzuty, otrzymywał od Służby Więziennej informacje, że pismo, na którego zaginięcie żalił się osadzony, nigdy nie zostało złożone. Jednocześnie oprócz oświadczeń obu stron nie było żadnych obiektywnych dowodów w sprawie, gdyż Służba Więzienna

<sup>40</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-do-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego-w-sprawie-kontroli-osobistych-skazanych-przebywaj%C4%85cych-w>.

<sup>41</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-pana-mariana-rzecznik-praw-obywatelskich-przy%C5%82%C4%85czy%C5%82-si%C4%99-do-skargi-konstytucyjnej-w-kt%C3%B3rej>.

<sup>42</sup> <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pytanie%20prawne%20do%20SN%20warunkowe%20zwolnienie.pdf>.

<sup>43</sup> Por. obowiązki pozytywne państwa wynikające ze stosowania Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011, s. 120.

nie prowadzi rejestrów korespondencji wewnętrznej, nie wydaje też osadzonym potwierdzeń odbioru tej korespondencji. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał w swoich odpowiedziach do osadzonych, że pewnym rozwiązaniem tego problemu może być wykonywanie pisma w dwóch egzemplarzach oraz poproszenie wychowawcy czy funkcjonariusza, któremu przekazywane jest pismo, o potwierdzenie na jednym z egzemplarzy faktu jego przyjęcia. Taki sposób działania nie rozwiązuje jednak generalnego problemu. Ponadto, funkcjonariusze Służby Więziennej nie chcą w ten sposób potwierdzać faktu złożenia pisma, gdyż łączyłoby się to z obowiązkiem porównania treści obu pism. Poza tym pismo kierowane do dyrektora jednostki penitencjarnej nie powinno być czytane przez inne osoby.

Kodeks karny wykonawczy wskazuje w art. 105 § 7, iż skazany otrzymuje pisemne potwierdzenie odbioru w zakładzie karnym wysyłanej przez niego korespondencji urzędowej. Na kopercie umieszcza się odcisk stempla z nazwą zakładu karnego oraz odnotowuje się datę jej odbioru.

RPO przyjmuje, że pisemne skargi, prośby i wnioski, kierowane do dyrektorów jednostek penitencjarnych mieszczą się w przyjętej przez Służbę Więzienną interpretacji pojęcia korespondencji urzędowej, bowiem są one adresowane do organów postępowania wykonawczego i dotyczą kwestii związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności czy tymczasowego aresztowania.

Wskazane rozumienie przepisu art. 105 § 7 k.k.w. byłoby zgodne nie tylko z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu normy, ale również ze standardami międzynarodowymi. W myśl Reguły 57 Reguł Nelsona Mandeli należy zagwarantować więźniom możliwość składania próśb lub skarg w sposób bezpieczny oraz, na prośbę skarżącego, poufny.

Procedura, która nie gwarantuje osadzonemu składającemu skargę, prośbę czy wniosek potwierdzenia tego faktu, w żaden sposób nie może być uznana za procedurę bezpieczną i respektującą konstytucyjne prawo do składania petycji, wniosków i skarg, o którym mowa w art. 63 Konstytucji RP. Prawo skazanego do składania wniosków, skarg i próśb jest również wyeksponowane w przywoływanym już art. 102 pkt 10 k.k.w.

Zgodnie z tym RPO skierował w dniu 27 października 2016 r. odpowiednie wystąpienie<sup>44</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W odpowiedzi<sup>45</sup> z 18 listopada 2016 r. Dyrektor Generalny wskazał, iż „obowiązujące przepisy prawne są optymalne dla potrzeb i gwarancji praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności. [...] Sprawne załatwianie spraw zgłaszanych przez osadzonych w miejscu pobytu wymaga odbiurokratyzowania tych czynności i winno opierać się na możliwości bezpośredniej komunikacji osadzonych z dyrektorem jednostki penitencjarnej, jako organem postępowania wykonawczego”. Z prezentowanym stanowiskiem zgodzić się nie można, gdyż przedkłada ono ewentualną sprawność postępowania nad gwarancję, że skarga, wniosek czy prośba rzeczywiście trafi do dyrektora jednostki penitencjarnej.

<sup>44</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=878043&sygnatura=IX.517.2396.2016>.

<sup>45</sup> BDG-070-101/16/826.

Drugie zagadnienie łączy się z dostępem osadzonych do akt postępowania skargowego. Należy wskazać, iż w chwili obecnej kodeks karny wykonawczy ani też rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 647) nie przewidują procedury wyłączającej udostępnienie informacji i dokumentów zgromadzonych w postępowaniu skargowym. W myśl art. 51 ust. 3 Konstytucji RP każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określać ustawa. W takiej sytuacji osadzony ma prawo do dostępu do akt postępowania skargowego, a Służba Więzienna nie ma podstaw, by ten dostęp skazanemu ograniczyć. Praktyka pokazuje, iż ograniczenia takie istnieją. W tym zakresie w najbliższym czasie RPO podejmie stosowne działania określone w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

## 6. Podsumowanie

Opisane wyżej działania Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia generalne, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne do Sądu Najwyższego) opierają się na wiedzy i doświadczeniu RPO wpływających z analizy skarg kierowanych do Rzecznika. Jako instrumenty o charakterze generalnym pomagają one rozwiązywać problemy nie tylko wnioskodawców, którzy zwrócą się do Rzecznika, ale również tych, którzy o pomoc się nie zwrócili, jak też tych, którzy dzięki podjętym działaniom być może nie znajdą się już w sytuacji ewentualnego naruszenia ich praw i wolności.

W wymiarze indywidualnym Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania w stosunku do każdego wniosku. W sytuacji, gdy w ocenie RPO dojdzie do naruszenia wolności lub praw obywatela, Rzecznik informuje o tym skarżącego, a także organ, który dopuścił się naruszenia, celem wyeliminowania go w przyszłości.



## *Sędzia Szymon Janczarek*

sędzia delegowany do Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady  
Europy w latach 2012–2017

---

# **Stan wykonywania spraw penitencjarnych przed Komitetem Ministrów Rady Europy**

Szanowna Pani Minister, Szanowny Panie Generale, Szanowni Państwo, Podobnie jak moi przedmówcy, w pierwszej kolejności chciałbym bardzo serdecznie podziękować za umożliwienie mi wystąpienia przed tak szacownym gronem i podzielenia się jednocześnie z państwem pewną refleksją dotyczącą stanu wykonywania spraw penitencjarnych przed Komitetem Ministrów Rady Europy. Oczywiście, z uwagi na ograniczone ramy czasowe, będzie to tylko refleksja dotycząca stanu wykonywania spraw polskich. Niestety, w tak krótkim wystąpieniu nie będę mógł odnieść się do stanu implementacji wyroków Trybunału dotyczących tej ważkiej tematyki wydanych przeciwko innym państwom Rady Europy.

Oczywiście, jak najbardziej dziękuję również w imieniu Departamentu Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy za zaproszenie, które odbieramy jako dostrzeżenie wagi procesu wykonywania wyroków, który to proces pozwala przecież na osiągnięcie na szczeblu krajowym standardów ustanowionych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Szanowni Państwo,

W pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na pewną ogólną tendencję, na znaczący postęp w implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ostatnich latach w sprawach polskich, przejawiający się chociażby znaczącym spadkiem liczby spraw, które w nadzorze Komitetu Ministrów się znajdują. Jest to spadek bardzo duży, w okresie między rokiem 2012 a 2015 liczba ta uległa zmniejszeniu z około 900 do mniej niż 300. Oczywiście, ten generalny trend dotyczy również problemów, z jakimi muszą zmagać się polskie jednostki penitencjarne. Te informacje, którymi chciałem się z Państwem w dniu dzisiejszym podzielić są oczywiście informacjami ogólnodostępnymi, między innymi na stronie internetowej Departamentu Wykonywania Wyroków. Chciałbym co najwyżej usystematyzować je w oparciu o kryterium chronologiczne.

Pomiędzy rokiem 2013 a 2016 Komitet Ministrów zdecydował o zamknięciu procedury nadzoru nad wykonywaniem przez Polskę kilku istotnych grup spraw dotyczących polskiego więziennictwa. W porządku chronologicznym chciałbym zwrócić uwagę na najważniejsze z nich.

W roku 2013 Komitet Ministrów zamknął procedurę nadzoru w grupie spraw *Klamecki*. Jest to grupa spraw, która obejmowała prawie 60 wyroków dotyczących

zasadniczo dwojakiego rodzaju naruszeń art. 8 Konwencji, czyli prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Po pierwsze, cenzury korespondencji osób tymczasowo aresztowanych, przede wszystkim z i do Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Po drugie: kwestii związanych z odmową zgody na widzenia osób tymczasowo aresztowanych z ich najbliższymi. Raport przedstawiony Komitetowi Ministrów przez władze polskie i pozytywnie przez niego oceniony zawierał szereg informacji odnoszących się do środków zrealizowanych przez władze polskie. Jeżeli chodzi o problem naruszania tajemnicy korespondencji, to, poza niewielkimi zmianami legislacyjnymi, zasadniczo były to działania techniczne, organizacyjne, realizowane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej; słynne oddzielne skrzynki pocztowe dla korespondencji z międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka. Poza tym różnego rodzaju działania edukacyjne ukierunkowane nie tylko na Służbę Więzienną, lecz również na sędziów i prokuratorów. Istotny dla Komitetu Ministrów był także fakt, iż zgodnie z orzecnictwem sądów krajowych, którego linia orzecznicza w owym czasie się ukształtowała (m.in. dzięki wyrokowi Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2007 r.), w przypadku naruszenia tajemnicy korespondencji osoba, której prawo zostało naruszone, może wystąpić z powództwem o ochronę dóbr osobistych i uzyskać zaspokojenie swoich roszczeń na szczeblu krajowym.

W zakresie odmowy zgody na widzenie, tym, na co rząd w swoim raporcie zwrócił szczególną uwagę, była nowelizacja art. 217 kodeksu karnego wykonawczego, wprowadzająca przesłanki odmowy wyrażenia zgody na widzenie oraz stosowną procedurę odwoławczą.

W czerwcu 2016 r. Komitet Ministrów zamknął procedurę nadzoru w innej, może mniej licznej, lecz nie mniej ważnej grupie spraw. Mam na myśli tzw. grupę spraw *Horych*, dotyczących złego traktowania tzw. osadzonych niebezpiecznych, w przypadku których Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 Konwencji, zakazującego nieludzkiego, poniżającego traktowania i karania. Tego rodzaju konkluzja Trybunału związana była z zakresem restrykcji, z którymi status ów się wiązał, brakiem regulacji wiążącej status osadzonego niebezpiecznego z aktualnym zachowaniem takiej osoby w izolacji, brakiem możliwości indywidualizacji reżimu poprzez dostosowanie go do zachowania konkretnych osadzonych czy też koniecznością kumulatywnego stosowania pewnych restrykcji, które z tym reżimem się wiążą. W raporcie z przedsięwziętych działań władze krajowe wskazały przede wszystkim na zmiany legislacyjne, które weszły w życie w 2015 r., zmieniające model reżimu, w szczególności poprzez bardziej precyzyjne określenie kryteriów jego stosowania oraz możliwość swoistego uelastycznienia, na zmiany dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, oczywiście na działania tzw. miękkie, to jest działania o charakterze szkoleniowym. Oczywiście, co jest istotne w każdej grupie nadzorowanych spraw, władze krajowe zwróciły również uwagę na skutki działań przedsięwziętych do tej pory w celu eliminacji źródła problemu. Tutaj niezwykle istotną informację stanowiły dane dotyczące ciągle zmniejszającej się liczby osób, wobec których reżim jest stosowany.

We wrześniu 2016 r. doszło do zamknięcia przez Komitet Ministrów nadzoru nad wykonywaniem przez Polskę nie do końca jednolitej, jeżeli chodzi o charakter,

grupy spraw *Kaprykowski*. Generalnie, sprawy wchodzące w skład owej grupy dotyczyły opieki medycznej świadczonej osobom pozbawionym wolności w jednostkach penitencjarnych. Sprawy zakwalifikowane do tej grupy dotyczyły faktów z lat 1999–2009, polegających na: niezapewnieniu należytej opieki zdrowotnej; warunkach osadzenia nieodpowiednich w kontekście konkretnych schorzeń, na jakie uskarżali się skarżący, ewentualnie nieuwzględniania w wystarczającym stopniu stanu zdrowia skarżących przy podejmowaniu przez sądy decyzji, czy to w przedmiocie tymczasowego aresztowania, czy też w toku wykonywania kary pozbawienia wolności. W raporcie z przedsięwziętych działań władze krajowe wskazały na cały szereg środków o bardzo zróżnicowanym charakterze: zmiany legislacyjne, zwłaszcza w zakresie aktów wykonawczych regulujących kwestie związane z dostępem osób pozbawionych wolności do opieki zdrowotnej w izolacji; działania o charakterze administracyjnym, w szczególności dotyczące polepszenia infrastruktury czy ogólnego poziomu warunków sanitarnych, życiowych w zakładach karnych i aresztach śledczych; działania o charakterze edukacyjnym, mające na celu przede wszystkim podniesienie poziomu świadomości i wrażliwości osób mających bezpośredni kontakt z osobami chorymi. Na ten ostatni element szczególną uwagę zwracali na przykład przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego w swoich wystąpieniach kierowanych do Komitetu Ministrów, m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Naczelna Rada Adwokacka.

Dla Komitetu Ministrów przy podejmowaniu decyzji o zamknięciu procedury nadzorczej istotne były zwłaszcza trzy elementy. Po pierwsze, ogólny postęp osiągnięty w zakresie warunków osadzenia oraz w kwestii dostępu do należytej opieki zdrowotnej, który dokonał się w polskim więziennictwie w ostatnich latach. Postęp ten stanowił zasadniczo konsekwencję środków zrealizowanych w grupie *Orchowski*, o której zaraz powiem, oraz w grupie *Trzaska* dotyczącej nadmiernej długości stosowania tymczasowego aresztowania. Poza tym istotny dla Komitetu Ministrów był również fakt istnienia całego szeregu różnych środków odwoławczych, za pomocą których możliwe jest kwestionowanie przez osobę osadzoną na szczeblu krajowym jakości opieki zdrowotnej świadczonej w izolacji. Poza tym Komitet, i na to też chciałbym zwrócić szczególną uwagę, przykładał dużą wagę do wyrażonej i potwierdzonej w raporcie woli władz krajowych co do dalszego monitorowania sytuacji, w szczególności w zakresie środków odwoławczych, po to, by na bazie owego monitoringu wprowadzić dalsze ulepszenia w krajowym porządku prawnym.

Wrzesień 2016 r. przyniósł również zamknięcie nadzoru nad inną grupą spraw, o której już dzisiaj była mowa: grupy *Orchowski*, czyli grupy dotyczącej problemu złego traktowania skarżących przez wzgląd na warunki, w jakich osoby te przebywały w zakładach karnych czy aresztach śledczych. Uprasząc, chodzi o problem przeludnienia. Władze krajowe w skonsolidowanym raporcie z przedsięwziętych działań wskazały na cały szereg środków podjętych w celu wykonania wyroków wydanych przez Trybunał w tej kategorii spraw. Te działania sprowadzały się w szczególności do wprowadzenia pewnych zmian legislacyjnych, mających na celu poprawienie standardu krajowego, polegających na precyzyjnym określeniu warunków umieszczenia osadzonego w celi, w której nie dysponuje on normatywnym 3 m<sup>2</sup>

powierzchni, dopuszczalnych ram czasowych takiego osadzenia, wymogu wydania w tej sytuacji decyzji oraz na wprowadzeniu mechanizmu odwoławczego od decyzji o umieszczeniu w takich warunkach, jak również swoistego mechanizmu kompensacji niedogodności związanych z czasowym umieszczeniem w celi przeludnionej. Chodzi oczywiście o zmiany legislacyjne wprowadzone w art. 110 kodeksu karnego wykonawczego. Poza tym władze krajowe zwróciły uwagę na zmiany organizacyjne przedsięwzięte w ostatnich latach, polegające na stworzeniu nowych pomieszczeń mieszkalnych, jak również na poprawie warunków bytowych w pomieszczeniach już istniejących. Zmianom tym towarzyszyły oczywiście dodatkowe działania ukierunkowane na zredukowanie poziomu populacji więziennej, np. poprzez zastosowanie takich środków, jak dozór elektroniczny, promocją kar alternatywnych do kary pozbawienia wolności czy pewnych zmian w zakresie polityki karania. Oczywiście, na poziom zaludnienia wpłynęły zmiany, do których doszło w konsekwencji środków zastosowanych w grupie *Trzaska*, czyli już wspomnianej przeze mnie dzisiaj grupie spraw dotyczących nadmiernej długości tymczasowego aresztowania.

Co więcej, władze krajowe zaprezentowały również informacje na temat monitorowania trendów. To też stanowi kwestię, na którą Komitet Ministrów, dokonując oceny stanu implementacji konkretnego wyroku, zwraca uwagę: czy władze krajowe zobowiązują się i w sposób należyty prowadzą monitoring trendów funkcjonujących na pewnym obszarze. Tak było m.in. w przypadku grupy *Orchowski*.

Chciałbym też ponownie zwrócić państwa uwagę w sposób szczególny na kwestię wspomnianą w kontekście wyroków z grupy *Kaprykowski*, to jest złożenie przez władze krajowe zobowiązania do kontynuowania pewnych działań, mających na celu dalszą poprawę sytuacji. Takie zobowiązanie zostało również zamieszczone w raporcie z działań w grupie *Orchowski*, jako zobowiązanie do kontynuowania działań celem dalszego poprawiania warunków pozbawienia wolności, z uwzględnieniem standardów międzynarodowych, w szczególności wspomnianych już dzisiaj standardów przyjętych przez Komitet do spraw Zapobiegania Torturom Rady Europy.

To są te najważniejsze grupy, które odnoszą się do sfery penitencjarnej polskich zakładów karnych, polskich aresztów śledczych. Oczywiście, można wskazać na kilka innych spraw dotyczących polskiego więziennictwa, w przypadku których procedura nadzoru nad ich wykonaniem została już zamknięta, a dotyczących kwestii bardziej szczegółowych. W tym kontekście można przykładowo wskazać na takie sprawy, jak *Jasińska*, dotycząca samobójstwa osoby pozbawionej wolności i niewywiązania się przez władze krajowe w sposób należyty z pozytywnego obowiązku ochrony życia jednostki wrażliwej, czy *Dzieciak*, czyli sprawę, w której pojawia się wątek niewłaściwej, nieskoordynowanej w sposób odpowiedni opieki zdrowotnej w trakcie tymczasowego aresztowania, które to zaniedbania skutkowały zgonem osadzonego i stwierdzeniem przez Trybunał naruszenia art. 2 Konwencji. Można również wskazać na wspomniany dzisiaj problem przepustek losowych (na przykład w sprawach *Płoski* i *Czarnowski*) czy kwestie związane z możliwością zawarcia związku małżeńskiego w izolacji (sprawa *Jaremowicz*).

Nad wykonywaniem jakich spraw dotyczących polskiego więziennictwa Komitetu Ministrów nadal zachował nadzór? Na przykład sprawa *Frasik*, czyli

dotycząca prawa do zawarcia związku małżeńskiego w izolacji. W przeciwieństwie do sprawy *Jaremicz*, w której procedura nadzoru została już zamknięta, sprawa ta nie dotyczy osoby skazanej, lecz tymczasowo aresztowanej. Z uwagi na tę jej specyfikę pojawił się na jej tle dodatkowy problem skutecznego środka odwoławczego, za pomocą którego taka osoba mogłaby kwestionować decyzję organu, do którego dyspozycji pozostaje, o odmowie wyrażenia zgody na zawarcie związku małżeńskiego. Do kategorii spraw w toku należy także wspomniana już sprawa *M.C p-ko Polsce*, czyli sprawa dotycząca naruszenia pozytywnego obowiązku ochrony współosadzonego przed złym traktowaniem ze strony innych osób osadzonych. Warto też wskazać na sprawę *Milka*, czyli naruszenie prawa do prywatności z uwagi na ukaranie karą porządkową za odmowę poddania się kontroli osobistej oraz też już zasygnalizowany w dniu dzisiejszym wątek niewydzielonych w sposób odpowiedni kącików sanitarnych – sprawa *Szafrański* – w której doszło do naruszenia prawa do prywatności z uwagi na brak możliwości korzystania z kącika sanitarnego zapewniającego odpowiedni stopień prywatności.

Chciałbym się z Państwem podzielić jeszcze kilkoma konkluzjami o charakterze bardziej ogólnym. Po pierwsze, niewątpliwie w ostatnich latach doszło do bardzo znaczącego postępu w zakresie implementacji wyroków Trybunału przez Polskę, zwłaszcza w sprawach więziennych. Nie mamy chyba wątpliwości co do tego, że sprawy te mają bardzo skomplikowany charakter. Do wyeliminowania problemów, które zostały zidentyfikowane przez Trybunał, a które legły u podstawy tychże orzeczeń, o których dzisiaj wypominałem, np. w grupie spraw dotyczących przeludnienia, z reguły konieczne jest przedsięwzięcie całego szeregu środków o zróżnicowanym charakterze. To nie jest tylko prosta zmiana legislacyjna, to jest zmiana legislacyjna połączona ze zmianą praktyki, m.in. w zakresie zmiany nastawienia czy to funkcjonariuszy Służby Więziennej, czy to sędziów i prokuratorów. Z reguły oczywiście też przy rozwiązywaniu tego typu skomplikowanych problemów potrzebny jest większy nakład czasu i środków.

Co więcej, szereg z tych problemów, które zostały zdiagnozowane przez Trybunał, jest ze sobą powiązanych, a środki przedsięwzięte do wyeliminowania jednego z nich mogą pośrednio oddziaływać również na inne zjawiska. Tutaj warto posłużyć się przykładem wpływu środków przedsięwziętych w grupie *Trzaska*, czyli wspomnianej już dzisiaj przeze mnie grupie dotyczącej nadmiernej długości tymczasowego aresztowania. Jak już mówiłem, niewątpliwie zmniejszenie się częstotliwości stosowania tymczasowych aresztów wywołało również skutek w postaci zmniejszenia zaludnienia jednostek penitencjarnych, co oczywiście pomogło w rozwiązaniu problemu przeludnienia zdiagnozowanego w grupie *Orchowski*, jak również pośrednio przysłużyło się poprawie sytuacji w zakresie dostępu do więziennej służby zdrowia, nadzorowanej do tej pory w grupie *Kaprykowski*. Ten ostatni efekt został uzyskany, ponieważ zmniejszenie się populacji więziennej przyniosło za sobą jednocześnie zmniejszenie popytu na świadczenia z zakresu służby zdrowia, a zwiększona pojemność jednostek penitencjarnych, połączona z powyższym trendem, prowadzi do polepszenia warunków odbywania kary czy wykonania tymczasowego aresztowania.

Dokonując globalnej oceny, Komitet zakłada, że żaden system nie jest idealny. Jesteśmy realistami, wiemy, że nie jest możliwe wyeliminowanie wszystkich potencjalnych naruszeń Konwencji. Nie jesteśmy przecież w stanie wykluczyć wystąpienia podobnych naruszeń w przyszłości. Istotne dla Komitetu jest jednak istnienie krajowych mechanizmów, które są w stanie rozwiązać podobny problem, pojawiający się ponownie na szczeblu krajowym. W tym kontekście oczywiście bardzo istotne będzie prawidłowe funkcjonowanie krajowych środków odwoławczych. Jak mówiłem, w każdej z tych dużych grup spraw dotyczących więziennictwa istnienie krajowych środków odwoławczych stanowiło warunek konieczny uznania konkretnej kategorii spraw za wykonaną. Ponadto, pamiętajmy, że zasada subsidiarności ma zastosowanie również na etapie implementacji orzeczeń Trybunału, w związku z czym szczególnie zaakcentować należy tu kwestie zobowiązań składanych przez stronę rządową co do dalszych działań mających na celu osiągnięcie jeszcze wyższego standardu niż dotychczasowy. Tego typu deklaracje zostały złożone czy to w raporcie z przedsięwziętych działań w grupie *Orchowski*, czy w grupie *Kaprykowski*. No i oczywiście moja ostatnia konkluzja – należy również pamiętać o tym, że jeżeli okaże się, iż istniejące mechanizmy nie będą funkcjonowały należyście, to prędzej czy później problem powróci, w pierwszej kolejności angażując Trybunał, a następnie Komitet Ministrów.

Dziękuję Państwu.

*Adwokat Renata Degener*

Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

---

## **Przeludnienie – pomiędzy standardem strasburskim a praktyką państw Rady Europy\***

Pani Minister, Pani Dyrektor, Panie Generale, Szanowni Państwo,  
Bardzo dziękuję za zaproszenie, cieszę się, że mogłam do Państwa przyjechać, tym bardziej że nie jest to pierwsze zaproszenie, a moje doświadczenia z Seminarium Warszawskim były zawsze bardzo pozytywne. Chciałabym także przekazać organizatorom pozdrowienia i życzenia owocnego, udanego Seminarium od Prezesa i Kanclerza Trybunału.

Przedmiotem wystąpienia będą dwa rodzaje standardów strasburskich. Po pierwsze, standard służący Trybunałowi do ustalenia, czy w warunkach przeludnienia, które są przedmiotem skargi, doszło do naruszenia art. 3 Konwencji. Po drugie, standard stosowany przez Trybunał przy ocenie, czy w wykonaniu wyroku ustalającego naruszenie Konwencji pozwane państwo wprowadziło skuteczne generalne środki prawne zmierzające do usunięcia naruszenia oraz zapobieżeniu podobnym naruszeniom w przyszłości.

Standardy te wywodzą się z wyroków Trybunału dotyczących zakazu poniżającego i niehumanitarnego traktowania w sferze praw osób pozbawionych wolności, a w szczególności wyroków dotyczących problemu przeludnienia. Z uwagi na to, że przeludnienie w jednostkach penitencjarnych jest uważane za problem systemowy, ich większość to wyroki pilotażowe (*pilot judgments*) lub tzw. wyroki wiodące (*leading judgments*), które poza ustaleniem naruszenia Konwencji odnoszą się także do obowiązków Państwa wynikających z art. 46 Konwencji, wiążących się z wykonaniem wyroku. Rekomendacje, raporty i inne dokumenty Komitetu Przeciwdziałania Torturom, a w tym raporty dotyczące poszczególnych krajów czy też zalecenia w kwestii powierzchni minimalnej, która powinna przypadać w jednostce penitencjarnej na osobę, podobnie jak uchwały, rekomendacje czy inne dokumenty – takie jak opublikowana 28 września 2016 r. tzw. Biała Księga Komitetu Ministrów Rady Europy, nie są dla Trybunału wiążące. Niemniej jednak

---

\* Wystąpienie zostało zaktualizowane po ogłoszeniu wyroku Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Muršić p-ko Chorwacji* (z dn. 20 października 2016 r.) oraz wyroku Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Rezmiveş p-ko Rumunii* (z dn. 25 kwietnia 2017 r.).

są ważnym źródłem informacji oraz odgrywają rolę pomocniczą przy ustalaniu standardów przez Trybunał.

Do tej pory Trybunał wydał sześć<sup>1</sup> wyroków pilotażowych dotyczących kwestii przeludnienia, poczynając od *Orchowski p-ko Polsce* (z 22 października 2009 r.), który wraz z wydanym w tym samym dniu wyrokiem *Norbert Sikorski p-ko Polsce* zalicza się do pierwszych wyroków ustalających systemowe naruszenie art. 3 Konwencji z uwagi na przeludnienie i wyznaczających podstawowe standardy w tym zakresie. Kolejne wyroki pilotażowe zapadły w latach 2012–2016 i są to: *Ananyev p-ko Rosji* (10 stycznia 2012 r.), *Torreggiani i Inni p-ko Włochom* (8 stycznia 2013 r.), *Neshkov i Inni p-ko Bułgarii* (27 stycznia 2015 r.), *Varga i Inni p-ko Węgrom* (10 marca 2015 r.) oraz *Rezmiveş i Inni p-ko Rumunii* (25 kwietnia 2017). Oprócz wyroków pilotażowych Trybunał wydał również szereg wyroków wiodących dotyczących m.in. takich krajów, jak Belgia (*Vasilescu*, 25 listopada 2014 r.), Grecja (*Samaras in Inni*, 28 lutego 2012 r.; *Tzamalīs*, 4 grudnia 2012 r., oraz *Al. K.*, 11 grudnia 2014 r.), Rumunia (*Iacov Stanciu*, 24 lipca 2012 r.), Słowenia (*Mandić i Jović*, oraz *Štručl i Inni*, 20 października 2011 r.) i Mołdawia (*Shishanov*, 15 września 2015 r.), w których na mocy art. 46 Konwencji wydał wiążące wskazania co do rozwiązania problemu przeludnienia i podjęcia środków generalnych wykonania wyroku.

Chociaż wydawałoby się, że po tylu wyrokach powinna powstać jedna spójna definicja określająca, czym jest przeludnienie i w jakich warunkach prowadzi ono do naruszenia art. 3 Konwencji, uporządkowanie standardów w tym zakresie nastąpiło dopiero w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Muršić p-ko Chorwacji* (z 20 października 2016 r.).

Jaka jest definicja przeludnienia? Trybunał określa to jako „insufficient personal space allocated to prisoners”, czyli niewystarczającą przestrzeń osobistą przypadającą na więźnia, zjawisko występujące w celach wieloosobowych. Komitet Ministrów w Białej Księdze z 22 września 2016 r. wskazuje, że nie ma jednej uznanej, międzynarodowej definicji przeludnienia, ale generalnie określa je jako sytuację, w której zapotrzebowanie na przestrzeń w więzieniu przekracza pojemność więzień, czyli liczbę miejsc w więzieniach danego kraju. Są jednak kraje, które nie mają standardu minimalnej powierzchni przysługującej skazanemu, a wówczas kryterium „liczby miejsc w więzieniach” wymyka się definicji. Biała Księga wskazuje również, kiedy zaczyna się stan alarmowy dla przeludnienia. Poziom ten jest określony statystycznie na 90% zapelnienia pojemności więzień. W momencie, gdy w danym kraju poziom pojemności zakładów karnych zaczyna osiągać 90% oznacza to, że już niedługo może okazać się konieczne podjęcie środków specjalnych, ponieważ taka sytuacja może doprowadzić do rzeczywistego przeludnienia zakładów karnych, czyli przekroczenia 100% pojemności.

W kwestii minimalnej powierzchni przestrzeni osobistej Trybunał dość długo unikał konkretnych wskazówek, co wynika z faktu, że dla oceny czy nastąpiło

<sup>1</sup> Wyroki *Orchowski/Norbert Sikorski* z uwagi na to, że dotyczą tego samego kraju, identycznego problemu systemowego oraz tego samego przedziału czasowego są traktowane jako sprawy rozpoznane łącznie, a zatem liczą się jako jeden wyrok pilotażowy.



naruszenie art. 3 Konwencji z uwagi na przeludnienie Trybunał posługuje się oceną kumulatywną uwzględniającą różne czynniki mające wpływ na warunki więzienne, skutki ponoszone przez indywidualnego pokrzywdzonego oraz czas przebywania w takich warunkach. Unikał zatem wyrażenia jasnego stanowiska, czy minimalna powierzchnia celi na osobę powinna wynosić 3 m<sup>2</sup> (ustawowe minimum w wielu krajach) czy 4 m<sup>2</sup> (minimum rekomendowane przez Komitet Przeciwdziałania Torturom), zajmując się przede wszystkim oceną, czy dolegliwość, której doświadcza pokrzywdzony w sprawie, przekroczyła poziom nieuniknionego cierpienia związanego z pozbawieniem wolności.

Niemniej jednak w takich sprawach, jak *Orchowski*, gdzie nastąpiła redukcja przestrzeni osobistej poniżej ustawowego minimum 3 m<sup>2</sup> na osobę, element ten zdaniem Trybunału stanowił wyraźną wskazówkę, że nastąpiło naruszenie. Z kolei, odnosząc się do rekomendowanej przez Komitet Przeciwdziałania Torturom powierzchni 4 m<sup>2</sup> na osobę, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że wprawdzie jest to „pożądany standard [powierzchni] w celi wieloosobowej”, nie można jednak uznać, aby raporty Komitetu zawierały „jasną wskazówkę co do tego, jaka przestrzeń życiowa przypadająca na więźnia powinna być uważana za standard minimalny w celi wieloosobowej”<sup>2</sup>.

Do czasu rozstrzygnięcia w sprawie *Muršić*, Trybunał w zasadzie posługiwał się tzw. testem *Ananyeva*, tj. kryteriami określonymi w wyroku *Ananyev p-ko Rosji*, częściowo opartymi na ustaleniach w wyroku *Orchowski p-ko Polsce*. Test ten, służący do ustalenia, czy doszło do naruszenia art. 3 Konwencji z uwagi na brak wystarczającej przestrzeni osobistej, składał się z trzech elementów<sup>3</sup>:

- 1) osoba pozbawiona wolności musi mieć indywidualne, własne miejsce do spania w celi – nb. kryterium to należy traktować jako pewne absolutne minimum życiowe i minimum godności w więzieniu;
- 2) osoba pozbawiona wolności musi mieć do dyspozycji przynajmniej 3 m<sup>2</sup> powierzchni podłogi celi;
- 3) całkowita powierzchnia celi musi pozwalać na to, aby osoby pozbawione wolności mogły swobodnie poruszać się pomiędzy przedmiotami stanowiącymi umeblowanie celi (w tym przeznaczonymi na cele sanitarne).

Brak któregośkolwiek z powyższych elementów prowadził sam przez się do „silnego domniemania” (*strong presumption*), że warunki pozbawienia wolności stanowią poniżające traktowanie i naruszenie art. 3 Konwencji.

W sytuacji, gdy osoba pozbawiona wolności miała do dyspozycji wystarczającą przestrzeń osobistą, Trybunał rozważał jeszcze inne czynniki mające wpływ na warunki więzienne, a w szczególności dostęp do ruchu na otwartym powietrzu, naturalnego światła i powietrza, wentylacji, wystarczające ogrzewanie celi, możliwość korzystania z toalety w prywatności oraz spełnienie podstawowych wymogów sanitarnych i higienicznych. Stąd też w sprawach, gdzie przestrzeń życiowa wynosiła

<sup>2</sup> Zob. *Ananyev p-ko Rosji*, §§ 144–145.

<sup>3</sup> *Ibidem*, § 148.

od 3 do 4 m<sup>2</sup> Trybunał mimo wszystko stwierdzał naruszenie art. 3 z uwagi na brak wentylacji lub światła. Podobnie orzekał, gdy możliwość ruchu na otwartym powietrzu była ograniczona do 1 godziny dziennie, a pozostały czas więzień spędzał w celi. Ograniczony dostęp do światła i świeżego powietrza w celi był uważany za czynnik przemawiający za ustaleniem naruszenia, a właściwie wyposażone pomieszczenia sanitarne i odpowiednie warunki higieniczne za niezbędne dla zapewnienia poczucia godności osobistej osób pozbawionych wolności<sup>4</sup>.

Stosowanie testu *Ananyeva* w różnych kontekstach krajowych doprowadziło jednak do rozbieżności w orzecznictwie. Rozbieżności te dotyczyły przede wszystkim tego, czy obniżenie minimalnej przestrzeni osobistej poniżej 3 m<sup>2</sup> prowadzi samo przez się do naruszenia art. 3 Konwencji. Rozstrzygnięcie, jak wspomniano wcześniej, nastąpiło w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Muršić p-ko Chorwacji*.

Jaki był stan faktyczny w tej sprawie? Była to typowa ilustracja sytuacji przeludnienia. Skarga dotyczyła osadzenia w celi, gdzie skarżący miał do dyspozycji przestrzeń nieco poniżej 3 m<sup>2</sup>, czasem w granicach 3 m<sup>2</sup>. Ale były też okresy, kiedy miał do dyspozycji także powierzchnię około i ponad 6 m<sup>2</sup>. Warunki, na które uskarżał się pokrzywdzony były także typowe dla skarg dotyczących przeludnienia – brudna i wilgotna cela, niewystarczająca dla osadzonych liczba zamykanych szafek oraz krzesel, w niektórych celach nie było oddzielenia części sanitarnej od mieszkalno-jadalnej, panował nieprzyjemny zapach, w więzieniu nie było pracy, był niewystarczający dostęp do ruchu na świeżym powietrzu, rekreacji i edukacji. Poruszanie się poza celami było dozwolone tylko przez trzy godziny dziennie, lecz ta część więzienia również nie posiadała żadnych pomieszczeń rekreacyjnych, jedynie podwórze i tzw. spacerniak. Jedzenie było marne, warunki higieniczne były złe. Nie było wystarczającego dostępu do ciepłej wody, a prysznic przysługiwał raz na tydzień, w niektórych więzieniach raz na trzy dni. Czas osadzenia skarżącego Muršića wynosił ok. 17 miesięcy, przy czym okresy, w których przebywał w warunkach poniżej tzw. standardu 3 m<sup>2</sup>, nie były wielomiesięczne. Najdłuższy okres wynosił około miesiąca (27 dni)<sup>5</sup>.

Wyrok *Muršić* jest pierwszym wyrokiem Wielkiej Izby, który ustanowił jasne standardy dla oceny, czy nastąpiło przeludnienie powodujące naruszenie art. 3 Konwencji oraz dokonał przeglądu i wyjaśnienia dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w tej kwestii. Podkreślając, że nie może raz i na zawsze wskazać liczby metrów kwadratowych, które powinny być przydzielone osobie pozbawionej wolności dla zapewnienia poszanowania Konwencji oraz że przy ustalaniu, czy nastąpiło naruszenie art. 3 należy brać pod uwagę takie czynniki, jak czas pozbawienia wolności, możliwości ruchu na otwartym powietrzu i stan fizyczny i psychiczny osadzonego, Trybunał sformułował następujące „Zasady *Muršića*”:

1. Minimalnym standardem przestrzeni osobistej w warunkach pozbawienia wolności jest 3 m<sup>2</sup>. Odnosząc się do rekomendowanej przez Komitet Przeciwdziałania Torturom minimalnej powierzchni 4 m<sup>2</sup>, Trybunał uznał,

<sup>4</sup> *Ibidem*, §§ 149–159.

<sup>5</sup> Zob. *Muršić p-ko Chorwacji*, §§ 13–21

- że ta rekomendacja nie jest decydująca przede wszystkim z uwagi na różne funkcje spełniane przez Komitet (ustalanie standardów mających na celu przyszłe działania prewencyjne) i Trybunał (orzekanie o absolutnym zakazie wynikającym z art. 3 w sprawie indywidualnej przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności). Ponadto Trybunał wyjaśnił sposób obliczania powierzchni 3 m<sup>2</sup>, rozstrzygając, że w jej skład nie wchodzi pomieszczenia sanitarne w celi, ale uwzględnia się powierzchnię pod umeblowaniem celi<sup>6</sup>. Potwierdził także, iż minimalny standard 3 m<sup>2</sup> przestrzeni osobistej stosuje się zarówno do osób skazanych, jak i tymczasowo aresztowanych.
2. Przestrzeń osobista poniżej 3 m<sup>2</sup> daje podstawy do silnego domniemania naruszenia art. 3. Domniemanie to może jednak być obalone, jeżeli pozwany rząd wykaże, iż istniały „czynniki kompensujące” brak wystarczającej przestrzeni osobistej. W ten sposób, odchodząc od stwierdzeń w niektórych wcześniejszych wyrokach sugerujących, że obniżenie powierzchni poniżej 3 m<sup>2</sup> prowadzi do „automatycznego” naruszenia art. 3, Wielka Izba rozwiązała poprzednio istniejące rozbieżności w orzecznictwie Trybunału;
  3. „silne domniemanie” może być obalenie jedynie wówczas, gdy następujące trzy elementy wystąpią łącznie:
    - a) obniżenie powierzchni przestrzeni osobistej poniżej 3 m<sup>2</sup> jest „krótkotrwałe, sporadyczne i nieznaczne”;
    - b) redukcji powierzchni towarzyszy wystarczająca swoboda poruszania się i odpowiednie zajęcia w celi;
    - c) pozbawiony wolności przebywa w odpowiedniej (tj. zapewniającej godziwe warunki bytowe) jednostce penitencjarnej i brak jest okoliczności pogarszających warunki pozbawienia wolności. Państwo może zatem skompensować niedogodności wynikające z niewystarczającej powierzchni mieszkalnej. Może to uczynić, zapewniając więźniom odpowiednią ilość ruchu, zajęć poza celami i swobodę poruszania się; a jednocześnie wiele będzie zależało od – ogólnie rzecz ujmując – przyzwoitych warunków życia w więzieniu: jakości jedzenia, czystości, odpowiednich sanitariatów, umożliwienia należytej dbałości o higienę;
  4. Jeżeli osoba pozbawiona wolności dysponuje powierzchnią osobistą przekraczającą 3 m<sup>2</sup>, przestrzeń pomiędzy 3 i 4 m<sup>2</sup> jest „doniosłym czynnikiem” dla oceny, czy warunki więzienne były odpowiednie, a dysponowanie przestrzenią przekraczającą 4 m<sup>2</sup> „nie stwarza samo przez się problemu” z punktu widzenia art. 3 Konwencji.

Na zakończenie kilka uwag na temat standardu strasburskiego w przedmiocie środków generalnych zmierzających do usunięcia naruszenia i zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości.

Polska, wykonując wyrok pilotażowy w sprawie *Orchowski*, była w pewnym sensie pionierem, a biorąc pod uwagę obecny stan rzeczy, należy podkreślić, że

<sup>6</sup> *Ibidem*, § 114.

wywiązała się w pełni ze swoich obowiązków w tym zakresie, co znalazło potwierdzenie już zaledwie rok po wyroku, w postanowieniu w sprawie *Łatak p-ko Polsce* (z 12 października 2010 r.). Postanowienie to, aprobujące podjęte przez Polskę działania (w tym zmiany w kodeksie karnym wykonawczym wprowadzające maksymalny okres 14 dni dla obniżenia 3 m<sup>2</sup> minimalnej powierzchni przestrzeni osobistej w warunkach zwykłych i 90 dni w warunkach nadzwyczajnych oraz konsolidację orzecznictwa sądów powszechnych w kwestii przyznawania zadośćuczynienia z tytułu naruszenia dóbr osobistych z uwagi na przeludnienie) należy traktować jako wskazanie również dla innych państw pożądanego wzorca czy modelu krajowych środków prawnych, które zgodnie w wymogami stawianymi przez Trybunał muszą mieć działanie dwutorowe, tj. prewencyjne i kompensacyjne.

Jeżeli chodzi o inne kraje, które później próbowały wzorować się na Polsce, to warto zwrócić uwagę system przyjęty we Włoszech w celu wykonania wyroku pilotażowego *Torreggiani i inni*. Przyjęte tam rozwiązanie kompensacyjne jest dosyć specyficzne – polega ono na możliwości uzyskania redukcji odbywanej kary pozbawienia wolności. Jeżeli skazany przebywał co najmniej 15 dni w warunkach niezgodnych z art. 3 Konwencji, może domagać się skrócenia kary pozbawienia wolności w wysokości 1 dnia za każde 10 dni przebywania w przeludnionej celi. Jeżeli długość kary pozostałej do odbycia nie pozwalała na całkowite potrącenie, pokrzywdzony może otrzymać zadośćuczynienie w wysokości 8 euro za każdy dzień przebywania w warunkach przeludnienia<sup>7</sup>. W sprawach *Rexhepi i inni* oraz *Stella i inni* ten środek kompensacyjny został uznany przez Trybunał za skuteczny.

Dziękuję Państwu za uwagę.

<sup>7</sup> Zob. *Stella i inni p-ko Włochom* i *Rexhepi i inni p-ko Włochom*, post. z 16 września 2014 r.

## Dyskusja

### **Krzysztof Masło**

Pani Kanclerz, bardzo dziękuję za wystąpienie. Tym referatem zamknęliśmy wszystkie wystąpienia w naszym porannym panelu, zatem czas teraz na dyskusję. Proszę oczywiście o zabieranie głosu, o zadawanie pytań prelegentom, prosiłbym przy tym o krótką prezentację osoby, ponieważ jest nas dużo; chciałbym, żebyśmy się poznali. Prosiłbym też o zadawanie pytań zbiorczych, potem prelegenci również udzielą zbiorczych odpowiedzi na zadawane pytania.

### **Agnieszka Grzelak**

Dziękuję bardzo. Dzień dobry Państwu, Agnieszka Grzelak, jestem profesorem w Akademii Leona Kuźmińskiego oraz zastępcą dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego Europejskiego i Międzynarodowego w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Bardzo mi przykro, że Pan Rzecznik Szpunar wychodzi, bo chciałabym podzielić się refleksją – jeżeli mogę prosić dosłownie minutkę – to nie jest pytanie, tylko moja refleksja dotycząca wystąpienia Pana Profesora Szpunara. Mianowicie sprawa poruszona przez Pana Profesora Szpunara nasunęła mi pewne spostrzeżenie dotyczące systemu prawa w Polsce i przypomniła dyskusję, która odbyła się w 2004 r. przy okazji wdrażania do prawa polskiego decyzji ramowej o Europejskim Nakazie Aresztowania. Wówczas bowiem jako jedną z przesłanek obligatoryjnej odmowy wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania przewidziano sytuację, w której Europejski Nakaz Aresztowania może doprowadzić do naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności. To jest jedna z przesłanek zapisanych w Artykule 607 p) k.p.k. Wówczas jako młoda doktorantka i pracownik Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej uznałam, że to niedopuszczalne z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej i zgodności z decyzją ramową; UKIE zaopiniowało wówczas ten projekt jako przynajmniej budzący wątpliwości pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej. Zresztą, kwestia ta była podnoszona również w sprawozdaniach Komisji Europejskiej z wykonania ENA jako budząca wątpliwości. Dzisiaj oczywiście ten pogląd musi zostać zweryfikowany w świetle orzeczenia, o którym Pan Profesor mówił. Interesujące jest również pytanie, na ile ten przepis był wykorzystywany w praktyce? Tego nie wiem i nigdy nie sprawdzałam, można by ewentualnie kiedyś pokusić się o badania, czy kiedykolwiek pol-

skie sądy powoływały się na ten przepis celem odmowy wykonania Europejskiego Nakazu Aresztowania.

Przyszła mi do głowy jeszcze druga myśl. Wkrótce po przyjęciu przepisów polskich wdrażających decyzję ramową mieliśmy do czynienia ze sprawą Adama G. Państwo być może jej nie pamiętacie. Był to nieletni obywatel Polski, który dokonał zabójstwa w Brukseli i był ścigany przez właściwe organy belgijskie. Został wydany przez Polskę na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania do Belgii. Pomijając kwestię obywatelstwa i tego, że był nieletni, bo to też są osobne, interesujące wątki, w sprawie tej pojawił się inny problem. Otóż jego obrońcy w trakcie postępowania powoływali się na fakt, że nakaz został wydany przez sąd polski pod warunkiem powrotu Adama G. do Polski na czas odbywania kary. Takie zastrzeżenie zostało złożone, natomiast obrońcy właśnie wskazywali na to, o czym Pan Rzecznik mówił w swoim wystąpieniu, mianowicie że istnieje zagrożenie – i taka była wówczas opinia o sytuacji w Polsce – iż ze względu na jego romskie pochodzenie, będzie on w więzieniu prześladowany. W związku z tym podnoszono to jako argument przeciwko wydaniu Adama G. do Polski na czas odbywania kary. Jest to jakby potwierdzenie tych obaw, o których mówiliśmy. To właśnie refleksja, jaka mi się nasunęła. Chciałam jeszcze tylko dodać, że interesujące jest rozwinięcie wyroku w sprawie Petrukhin dotyczące konieczności badania standardów wynikających z Konwencji, ale również z Karty Praw Podstawowych w przypadku takich klasycznych wniosków ekstradycyjnych kierowanych z państw trzecich wobec obywateli państw Unii do państw członkowskich. Polecam Państwa uwadze również ten wyrok, bardzo świeży, niedawny, i zachęcam do zapoznania się również z tą sprawą. Dziękuję bardzo.

### **Paweł Moczydłowski**

Dziękuję bardzo. Moje nazwisko Paweł Moczydłowski, jestem doradcą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w Polsce. Chciałem się odnieść do problemu definiowania przeludnienia. W tym kontekście, w którym jest on rozważany, jest on – można powiedzieć – mało pożyteczny dla praktyków zajmujących się wykonaniem kary pozbawienia wolności. Można się zapytać na przykład, czy jeżeli w więzieniu siedzi jeden facet w celi, to czy to jest przeludnienie, czy nie? To dotychczasowe myślenie o przeludnieniu pokazuje absurd takiego postawienia tego problemu. Jeżeli spojrzeć, na przykład, na więziennictwo polskie, to można powiedzieć, że problem przeludnienia ma dwa aspekty. Jeden, to zgęszczenie więźniów na pewnej powierzchni, czyli ten aspekt zakłada jako element podstawowy obecność innych ludzi na danej powierzchni oraz powierzchnię, którą się dysponuje w relacji do powierzchni pozostającej w dyspozycji innych osób w tej celi. Problemy więziennictwa będące skutkiem przeludnienia, czyli za małej powierzchni, to są te problemy, które powstają wskutek konfliktów, wskutek interwencji następujących poprzez wkraczanie w ten pęcherzyk, jaki powinien mieć każdy, aby mieć poczucie bezpieczeństwa w relacji z drugim człowiekiem. Oczywiście, jest on trudno definiowalny, ale jego naruszenie powoduje, że w relacjach międzyludzkich pojawia się depresja lub agresja jako podstawowe elementy reakcji na przeludnienie.

Spojrzenie takie nie jest jednak wystarczające, ponieważ drugi aspekt przeludnienia jako powierzchni, na której przebywają inni ludzie, odnosi się również do obecności administracji więziennej, która inwigiluje czy monitoruje relacje w więzieniu. O przeludnieniu zatem możemy mówić wtedy, kiedy powierzchnia przypadająca dla więźniów nie gwarantuje im bezpieczeństwa w relacjach z innymi więźniami, na co wpływ ma również liczba funkcjonariuszy monitorujących relacje między więźniami na danej powierzchni. Nie da się zatem z góry określić wskaźników decydujących o tym, jaka powierzchnia potrzebna jest dla danego więzienia czy danego więziennictwa. Nie da się z góry podać żadnej konkretnej liczby – o tym decyduje sam system: sposób, w jaki on funkcjonuje, co się wydarza w obrębie tego systemu. W wypadku Polski można powiedzieć tak: doświadczenie historyczne mówi bardzo dużo o pojemności polskich więzień, o tym, ile w rezultacie powinno przypadać metrów na jednego więźnia. W przeszłości, w czasach PRL-u, kiedy w więzieniach przebywało ponad 100 tysięcy więźniów, dochodziło do fali buntów.

Sposobem na przywrócenie spokoju i bezpieczeństwa były amnestie, które miały właśnie charakter regulacji wielkości populacji więziennej do poziomu gwarantującego to bezpieczeństwo. I trzeba powiedzieć, że stan taki, czyli normalność, był w więzieniu przywracany w momencie, kiedy liczba osób przebywających w więzieniach wynosiła około 50 tysięcy. Gdyby obecnie ustalić, jaka jest ogólna powierzchnia więziennictwa polskiego, i podzielić tę powierzchnię przez liczbę więźniów, to z pewnością wynik przekraczałby powierzchnię, jaka w przeszłości przypadała na każdego spośród owych 50 tysięcy więźniów. Wychodzi na to, że ten stan normalności w więziennictwie osiąga się wówczas, kiedy na jednego więźnia przypadają 4 m<sup>2</sup>. To podpowiada doświadczenie polskie z przeszłości i tego oczywiście oczekuje w tym momencie CPT. Wtedy panuje pewna normalność w relacjach między ludźmi, co pozwala na normalne funkcjonowanie systemu więziennego. Dlatego mówienie o samej powierzchni przypadającej na jednego więźnia, bez uwzględnienia populacji, jaka zajmuje tę powierzchnię i liczby funkcjonariuszy ją monitorujących jest nieco abstrakcyjne. Dziękuję bardzo.

### **Magdalena Sykulska-Przybysz**

Dzień dobry, adwokat Magdalena Sykulska-Przybysz, poprzednio Uniwersytet Gdański, obecnie Adwokatura Polska. Ja mam kilka kwestii. Pierwsza sprawa, jeżeli można do Pani Kanclerz, to czy w ogóle jest możliwe uzyskanie odpowiedzi. Ponieważ mówimy o przeludnieniu w innych krajach. Nasuwa się pytanie, czy to jest przeludnienie według norm np. francuskich, w standardzie 3 metry, czy też 7 bądź 6? Wiadomo przecież, że to statystyka. A jeśli założymy, że norma wynosi 6 metrów kwadratowych na człowieka, i że jest przeludnienie, to czy Trybunał w ogóle zgodziłby się na to, aby państwo w ramach radzenia sobie z tym problemem np. zmieniło jednostkę, mówiąc: „obniżamy do 5”, bo wszystko jest kwestią metrażu i obliczenia. Czy takie sytuacje występują? Przyznam, że nie wiem, a myślę, że taka sytuacja może występować nie tylko w kontekście polskim, bo mamy problem z 3 metrami, ale w kontekście całokształtu i patrzenia też na statystykę i przeludnienie jako takie oraz standard minimalny.

Druga kwestia dotyczy spraw poruszanych przez mojego przedmówcę, ja tylko chciałam przypomnieć, że w przeszłości, w głębokiej przeszłości problem przeludnienia nie istniał z tego prostego powodu, że obowiązywał standard metra sześciennego, mierzonego zresztą najczęściej pod sufitem – i przynajmniej z tego, co pamiętam z literatury, z tego powodu problem ten nie występował, więc być może jednak kwestia metra kwadratowego jest kwestią istotną. Dziękuję.

### **Krzysztof Masło**

Dziękuję za uwagi i pytania. Proszę Panie Profesorze krótko, w takim razie.

### **Leszek Wiczorek**

Przepraszam Państwa, zostałem zobligowany do kilku zdań. Chciałem się tutaj odnieść do tego, co powiedziała Pani Kanclerz, a jednocześnie bardzo podziękować za te słowa, bo to pierwszy wniosek naszej dzisiejszej dyskusji, związany z tym, że 3, 4 czy 5 metrów kwadratowych to wyłącznie kwestia statystyki. Są też jednak inne czynniki, które wpływają na to, czy dany metraż uznajemy za przeludnienie, czy nie. Tutaj również Pan Moczydłowski wspomniał o bardzo ważnej kwestii, związanej z tymi dwoma aspektami oceny przeludnienia; ja bym dołożył jeszcze trzeci aspekt do tej dyskusji, jeżeli można. Mianowicie problem tzw. przeludnienia architektonicznego. To znaczy, że można mieć spełnione wymogi metrów kwadratowych, ale w grę wchodzi inne czynniki, o czym wspomniała Pani Kanclerz. Na przykład można nie mieć światła dziennego. Albo można mieć spaceriak, pole spacerowe, ale takie, gdzie nie ma świeżego powietrza albo nie ma widocznego nieba, takie przecież też się zdarzają. Takie statystyczne ujęcie norm dotyczących przeludnienia jest o tyle błędne, że jest niewystarczające, niemniej na pierwszym etapie rozważania problemu przeludnienia wydaje się jedyne możliwe, niezbędna jest natomiast późniejsza refleksja. Co to znaczy tak naprawdę: „jakaś dolegliwość”, „jakaś tortura”, „dolegliwość ponad miarę”? Tutaj potrzebne jest doświadczenie osób, które w tych sprawach orzekają, doświadczenie decydentów. I chyba właśnie w Polsce tak źle z tym nie jest, ale rozwiązanie, które tutaj wspólnie z Panem Dyrektorem Zoniem proponujemy, te 4 m<sup>2</sup>, może jednak uchroniłyby nas przed różnego rodzaju skargami dotyczących więzień i zakładów karnych typu zamkniętego. Dziękuję uprzejmie.

### **Renata Degener**

Przeludnienie jest obliczane według różnych czynników, w zależności od tego, jaka jest powierzchnia. Dla których państw zostały wydane wyroki pilotażowe i wyroki wiodące? W wyrokach wiodących to Belgia, Grecja; być może zapadnie jeszcze wyrok pilotażowy przeciwko Rumunii, nie wiemy, niemniej została wszczęta procedura wyroku pilotażowego. W większości krajów jest tak, jak w Rosji i w Polsce, czyli 3 m<sup>2</sup>. Walka toczy się o to, czy należy tę powierzchnię zwiększyć do 4 metrów, jak sugeruje CPT. Jest garść spraw rumuńskich, ale zaznaczam: garść, w których Trybunał zdecydował się na przyjęcie standardu CPT. Zapowiedział, że jeżeli nie zostanie zapewniony ów minimalny standard, to będzie problem, Trybunału



bowiem nie obchodzą rozwiązania w prawie krajowym, które nie są wiążące. Prawda jest taka, że Trybunał nie kieruje się ani rozwiązaniami w prawie krajowym, ani tym, co sugeruje CPT. Jesteśmy gdzieś pośrodku. Te słynne 3 metry wzięły się z tego, że takie były ustawodawstwa krajowe. To one określały, kiedy się zaczyna przeludnienie, czyli poniżej tej powierzchni zaczynała się sytuacja sprzeczna z Konwencją. Ale nikt jeszcze nie powiedział, że to 3 metry albo 2 metry 95 centymetrów, jak np. w sprawie Muršića, który miał część celi np. 6 metrów, a część 2,95. Proszę Państwa, czy to jest różnica, która spowoduje uznanie naruszenia Konwencji? Oczywiście że nie. Dlatego mówiłam o wynikach kumulatywnych. To jest start – test Ananyeva – łóżko, pierwsza rzecz – to jest łóżko. To Polski nie dotyczy, i oby zawsze tak było. Drugi element to, jeśli powierzchnia spada poniżej 3 metrów, bo może być 7, może być 10, może być 12, ale jeżeli spadnie poniżej 3 metrów, to zachodzi silne domniemanie naruszenia Konwencji. I teraz ciężar dowodowy spoczywa na państwie, to państwo ma wykazać, że w tych warunkach nie doszło do naruszenia Konwencji wskutek zaistnienia okoliczności kompensujących, właśnie tych, o których wspominałam: rekreacja, sport, ruch, możliwość zadawania się z innymi, poruszania się, kontakty międzyludzkie, nieograniczone do osób w celi oraz możliwość swobodnego poruszania się. Dlatego, proszę Państwa, sprowadzanie wszystkiego do 3 czy 4 metrów jest błędne, bowiem tak naprawdę decydują inne czynniki. W krótkim wystąpieniu nie da się oddać wszystkich subtelności i tego, że Trybunał sam jest w tej chwili w kłopotcie, bo jak się zacznie mówić o pewnej minimalnej przestrzeni, to później trzeba tego przestrzegać. Inni, którzy dysponują większą przestrzenią, to mówią: skoro są 3 metry, to damy te 3 metry i u nas nie będzie przeludnienia. To pułapka, dlatego nie możemy zapominać o jednym – zawsze, w każdej sprawie będzie decydowała indywidualna dolegliwość. Wówczas następuje przejście do zasad ogólnych rządzących art. 3, mianowicie: a) zobowiązanie pozytywne państwa, wypowiedziane w Kudle, ale także w Labicie i wielu innych więziennych sprawach – państwo ma zapewnić osadzonemu warunki uwięzienia, które są zgodne z godnością ludzką, kropka. To jest zobowiązanie pozytywne. Po drugie, każde odbywanie kary ma w sobie nieodłączny element cierpienia i poniżenia. Temu służy kara więzienia. Rzecz polega na tym, że jeżeli ten minimalny poziom dolegliwości zostanie przekroczony, to wówczas dochodzi do naruszenia art. 3. I nie odejdziemy nigdy od okoliczności indywidualnych i tego, co jest w danym więzieniu, bo w jednym więzieniu, mimo zatłoczenia, więźniom może być całkowicie znośnie, a w innym, gdzie nie ma zatłoczenia, może być brudno, źle i warunki będą w dalszym ciągu urągały przyzwoitości i prowadziły do naruszenia art. 3. Dziękuję.

**Krzysztof Masło**

Proszę, Panie Dyrektorze.

**Marcin Mazur**

Też chciałem dodać kilka refleksji, ponieważ skupiliśmy się na kwestii przeludnienia, a w tej materii Rzecznik podejmował wiele działań. Chcę powiedzieć o zmianie, która się dokonała – do kodeksu karnego wykonawczego wprowadzono regulacje

o charakterze w jakimś sensie kompensacyjnym, bo jeżeli obniżamy dopuszczalny metraż do 2 m<sup>2</sup>, to nie możemy tego zrobić ponownie. To znaczy możemy, ale po upływie określonego okresu. Mamy powiedziane, że to zmniejszenie powierzchni jest też do 28 dni, mamy środek zaskarżenia. Więc pewne regulacje tutaj poczyniliśmy. Jeżeli chodzi o zwiększenie tej powierzchni do 4 m<sup>2</sup>, to w tym roku Rzecznik zwrócił się do ministra sprawiedliwości z wystąpieniem generalnym, oczywiście, powołując się na standardy CPT, przywołując chociażby wyrok, o którym mówił Pan Profesor Szpunar oraz szereg innych aspektów, także aspekty zdrowotne, które są istotne, a które też musimy brać pod uwagę przy zapewnieniu tej minimalnej powierzchni w celi.

Minister sprawiedliwości odpowiedział nie po myśli Rzecznika, oczywiście. Ten temat będziemy monitorować, natomiast w kolejnym wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na to, że być może powinniśmy rozpocząć tę naszą zmianę od oddziałów terapeutycznych, gdzie przebywają osoby upośledzone umysłowo, z zaburzeniami, gdzie ta powierzchnia jest jeszcze bardziej istotna. Jeżeli bowiem na tej małej powierzchni skupimy kilka osób z różnymi dysfunkcjami, to jest to jeszcze bardziej niebezpieczne i dolegliwe niż w przypadku innych więźniów. Oczywiście, ten postulat, który tutaj padł, aby w pierwszej kolejności dokonywać zmiany w zakładach karnych typu zamkniętego, wydaje się słuszny. Wszyscy przecież wiemy, że jest zasadnicza różnica w sytuacji, gdy więzień może się poruszać poza całą, wychodzić na oddział, na pole spacerowe w oddziałach otwartych i półotwartych, a inaczej jest w zakładach typu zamkniętego, więc to też być może warto przemysleć. Dziękuję.

### **Szymon Janczarek**

Szanowni Państwo, ja mam tylko dwie bardzo krótkie uwagi w nawiązaniu do tego, o czym mówiła tutaj Pani Mecenas Sykulska. Wokół tych standardów CPT narosło w swoim czasie nieco wątpliwości i nieporozumień, zatem CPT, chcąc jak gdyby wyczyścić sytuację, 15 grudnia 2015 roku opublikowało dokument informacyjny określający precyzyjniej kwestie dotyczące rekomendowanej przez CPT powierzchni mieszkalnej. Chciałbym natomiast zwrócić uwagę na jedną, moim zdaniem dosyć istotną, kwestię. Nie zawsze powierzchnia rekomendowana przez CPT i nie zawsze naruszenie normy rekomendowanej przez CPT będzie równoznaczne – tutaj nawiązuję też do wypowiedzi Pani Kanclerz – z nieludzkim i poniżającym traktowaniem. O tym musimy pamiętać.

À propos tego, o co pytała tutaj Pani Mecenas – ja sam byłem zaangażowany w proces implementacji wyroków włoskich, wyroku *Torreggiani*, wyroku *Sulejmanovic*. Oczywiście, standard powierzchni obowiązującej we Włoszech jest dużo wyższy niż standard rekomendowany przez CPT. Nie chciałbym teraz przytaczać konkretnych liczb, bo nie pamiętam dokładnie, wydaje mi się, że jest to 6 m<sup>2</sup> i 9 m<sup>2</sup>. 9 m<sup>2</sup> cela jednoosobowa i 6 m<sup>2</sup> cela wieloosobowa. Może się mylę, bo nie pamiętam dokładnie. Natomiast w tych wyrokach, w wyroku *Sulejmanovic*, naruszenie art. 3 związane było z niezachowaniem normy 3 m<sup>2</sup> powierzchni, z kolei w wyroku *Torreggiani* to było kilka skarg połączonych ze sobą, i ta powierzchnia wynosiła 3 m<sup>2</sup>, o ile mnie pamięć nie myli. 3 m<sup>2</sup> – ta norma była zachowana,

natomiast – i tutaj też nawiązuje do Pani Kanclerz – tam wchodziły w grę również czynniki dodatkowe, te *aggrevate factors*, czyli problemy z wentylacją, problemy z przegrzewaniem, bo to są Włochy, to raczej przegrzanie niż niedogrzenie – były to problemy związane właśnie z tym, że osoby te przebywały przez większość czasu w celach. Dziękuję bardzo.

**Krzysztof Masło**

Dziękuję Państwu Referentom, dziękuję uczestnikom panelu pierwszego i wszystkim Państwu.



## **PANEL II**

**PRAWA OSADZONYCH I POZYTYWNE  
OBOWIĄZKI PAŃSTWA W ŚWIETLE  
MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW**



## **Osoby z niepełnosprawnością intelektualną a odbywanie kary pozbawienia wolności**

### **1. Wprowadzenie**

Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest podejmowanie spraw trudnych. A sprawy osób z niepełnosprawnością intelektualną, odbywających karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanych, z całą pewnością do nich należą. Do dnia 11 stycznia 2017 r. w Biurze RPO zbadano sytuację 122 osób pozbawionych wolności, które są niepełnosprawne intelektualnie lub psychicznie. W 9 sprawach RPO wniósł kasację, w 22 przypadkach skierował wniosek o wznowienie postępowania. Wiele spraw jest nadal w toku, ich materia jest bowiem szczególnie złożona i wieloaspektowa.

Przeprowadzona analiza postępowań sądowych wykazała poważną i niepokojącą, z perspektywy praw i wolności obywatelskich, skalę naruszeń oraz brak aktywności organów sądowych w przedmiotowej materii. Większość kasacji zawierała zarzuty rażącego i mającego istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia przepisów postępowania, co skutkowało niezapewnieniem szeroko pojętego prawa do obrony. W kasacjach podnoszono zignorowanie przez sąd informacji o stanie zdrowia oskarżonych, uzasadniającego powzięcie wątpliwości co do poczytalności i błędne procedowanie w trybie nakazowym, pomimo istnienia ustawowego zakazu.

### **2. Sprawa indywidualna, która stała się asumptem do badania zagadnienia niepełnosprawnych intelektualnie**

Symbolem sytuacji osób, które odbywają karę, a są niepełnosprawne intelektualnie, jest z całą pewnością historia Radosława Agatowskiego, która była szeroko nagłaśniana w mediach. Ten młody człowiek trafił do aresztu w Koszalinie, a później odbywał karę na oddziale terapeutycznym w Potulicach. Czterokrotnie biegli sporządzali w jego sprawie opinie sądowo-psychiatryczne. We wszystkich tych opiniach rozpoznano upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym. Cały problem polegał tylko na tym, że zarówno biegli, jak i sąd nie wyciągnęli z tego ustalenia należytych wniosków. W opiniach znajdowały się zapisy, że oskarżony nie potrafił podać daty urodzenia, nie wie, ile ma lat, jaki mamy obecnie rok. Biegli ustalili, że ukończył gimnazjum. Nie sprawdzili jednak, że było to gimnazjum specjalne. W opisie umiejętności Radka Agatowskiego znajdującym się na świadectwie

ukończenia gimnazjum znajduje się zapis: „potrafi ciąć nożyczkami po kresce i kolorować wewnątrz konturów.” Gdyby zatem biegli i sąd z większą wnikliwością ustalili poziom niepełnosprawności intelektualnej, z całą pewnością nie znalazłby się on w zakładzie karnym.

W opiniach tych odnotowano również orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności Radka Agatowskiego, od urodzenia. Niepełnosprawność w stopniu znacznym oznacza, że osoba taka wymaga stałej, długotrwałej opieki i pomocy w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Radek powinien więc przyjść do zakładu karnego z opiekunem. O opiekę nad nim zostali poproszeni przez administrację więzienną współwięźniowie. Przez jego celę przeszło, przynajmniej w Areszcie Śledczym w Koszalinie, 25 osadzonych. Wykorzystywano go na różne sposoby. Jednym z nich było to, że sprzątał za wszystkich celę mieszkalną, w zamian za co pozwalano mu oglądać bajki.

Czy kadra więzienna знаła sytuację zdrowotną Radka Agatowskiego? W orzeczeniu psychologiczno-penitencjarnym sporządzonym w Areszcie Śledczym w Koszalinie zapisano, że osadzony urodził się przedwcześnie, stwierdzono u niego encefalopatię okołoporodową. Od samego początku był osobą niepełnosprawną. Pierwszą klasę powtarzał, następnie był objęty nauczaniem w szkołach specjalnych. Ustalono orzeczoną całkowitą niezdolność do pracy oraz upośledzenie w stopniu umiarkowanym. To jest opinia z oddziału diagnostycznego. Dobrze, że tam trafił. Tam powinni trafiać wszyscy skazani, którzy mają problem z niepełnosprawnością intelektualną. Z ustaleń dokonanych na oddziale diagnostycznym nie wyciągnięto właściwych wniosków. Bezsportna wydaje się potrzeba informowania sądu penitencjarnego o pobycie takich osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Jeżeli ustalono umiarkowany stopień upośledzenia, to zarówno biegli, jak i sąd, a także administracja więzienna powinni mieć świadomość, że jest to osoba, która w wieku 15 lat osiąga wiek inteligencji siedmio-, ósmiolatka, a maksymalny poziom dojrzałości społecznej to etap dziesięcioletka. W tym kontekście warto przypomnieć, że odpowiedzialności karnej podlega ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 roku życia co do zasady. Natomiast nieletni po ukończeniu 15 roku życia – jeżeli okoliczności sprawy, stopień rozwoju sprawcy za tym przemawiają, a w szczególności jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne (art. 10 k.k.).

Problemem pozostaje rzetelność i metodologia sporządzania opinii sądowo-psychiatrycznych. Ustalenie stopnia upośledzenia powinno odbywać się w oparciu o stwierdzony iloraz inteligencji mierzony skalą np. Termana-Merrilla w granicach 36–51 lub skalą Wechslera w granicach od 40 do 54. Iloraz rozwoju poszczególnych sprawności intelektualnych waha się u takich osób w zależności od technik pomiaru w granicach 36–51 lub 40–54. Iloraz dojrzałości społecznej mierzony skalą E. Dolla waha się w granicach od 44 do 63. Mamy więc narzędzia, które umożliwiają obiektywną ocenę poziomu upośledzenia umysłowego.

Przeczytałem setki opinii biegłych. Rzadko spotkałem się w nich z informacją, jakie kryteria biegły przyjął, stwierdzając, że jest to stopień lekki czy umiarkowany upośledzenia. Rozmawiałem ze skazanymi, którzy po powrocie z badań



psychiatrycznych opowiadali, że trwały one 20 minut, parę pytań i następny. Chciałbym bardzo, żeby biegli, którzy wydawali te opinie, mieli świadomość tego, jakie są skutki ich działań. Bo jakie skutki były dla Radka Agatowskiego, mogłem przekonać się osobiście. Kiedy trafił do celi zabezpieczającej, kiedy był przypinany do pasa trzyczęściowego, płakał i wołał mamę. Może gdyby i ten biegły, i ten sędzia, który skazał go na tę gehennę, przewidywali, jakie są konsekwencje braku precyzyjnej oceny umiarkowanego stopnia upośledzenia umysłowego, Radek Agatowski, jak również inni w podobnej sytuacji, nie trafiliby do zakładu karnego.

W czasie odbywania kary Radkowi Agatowskiemu udzielono przepustki losowej, w czasie której trafił do szpitala psychiatrycznego. W szpitalu sporządzono opinię sędowo-psychiatryczną, w której ustalono, że: Radosław Agatowski jest osobą upośledzoną intelektualnie w stopniu umiarkowanym, choruje na padaczkę, ma ograniczone zaburzenia osobowości. Jest osobą ze znacznym stopniem niepełnosprawności, niezdolną do samodzielnej egzystencji i wymaga pomocy innych osób w codziennym funkcjonowaniu. Jego zachowania agresywne i brak przystosowania wynikają z ograniczeń intelektualnych (poziom rozumienia u osób z upośledzeniem intelektualnym w stopniu umiarkowanym porównuje się do poziomu 7–8-letniego dziecka), ograniczeń poznawczych, niezrozumienia sytuacji, nieznajomości zasad funkcjonowania w zakładzie karnym, strachu i lęku o swoje życie. Organiczne uszkodzenia centralnego układu nerwowego, zaburzenia osobowości, padaczka, niepełnosprawność ruchowa, skutkują w ocenie biegłych tym, że nie może on przebywać w zakładzie karnym.

Pomimo tak jednoznacznej opinii Sąd Rejonowy w Kołobrzegu, który 1 sierpnia 2013 r. rozpoznawał sprawę Radka Agatowskiego w przedmiocie ułaskawienia doszedł do wniosku, że skazany w niniejszej sprawie w żaden sposób nie zasłużył na ułaskawienie. Uznał też, że od strony prawno-karnej nie istnieje dla skazanego lepsza regulacja niż kara pozbawienia wolności odbywana w systemie terapeutycznym, gdzie ma zapewnioną pełną opiekę medyczną i psychologiczną. Sąd zauważył również, że funkcja wychowawcza jest tylko jedną z funkcji kary, która ma spełniać także m. in. funkcję represyjną. Sąd nie powołał nowych biegłych, nie podważył ustaleń, że skazany osiągnął jedynie poziom rozumienia siedmio- czy ośmio-letniego dziecka. Sąd sam ustalił ponad biegłymi, że Radek powinien odbywać karę.

### **3. Funkcjonowanie osób niepełnosprawnych intelektualnie w zakładach karnych**

Przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich odwiedzili 122 skazanych w zakładach karnych lub aresztach śledczych. Znaleźliśmy wśród nich osoby, które nigdy nie nauczyły się czytać, pisać, nie rozumieją, gdzie są, mają ustalony stopień upośledzenia umysłowego na poziomie lekkim, umiarkowanym (tych było najwięcej) lub znacznym. Wielu z nich komisje orzekające o niepełnosprawności uznały za osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym.

Do jednego z aresztów śledczych trafił niepełnosprawny intelektualnie Patryk K. Był on sprawcą kradzieży metalowego ogrodzenia z cmentarza. Wychowywał się

w rodzinie, w której podczas okresowych pobytów ojca w więzieniu macocha oddawała go do domu dziecka. Kiedy ukończył 18 lat, wyrzuciła go z domu. Stał się bezdomnym, zagubionym człowiekiem. Zespół orzekający ds. niepełnosprawności uznał, że jest on niepełnosprawny w stopniu znacznym. Początkowo wymierzono mu karę nieizolacyjną, z czasem zamienioną na karę bezwzględną. Po przyjeździe do zakładu karnego, z uwagi na poważne zaniedbania higieniczne, musiał przebywać w pojedynczej celi. Kiedy współwięźniowie przynoszący jedzenie do niej wchodzili, każdorazowo chował się pod łóżkiem. Aż dwa miesiące trwało wydanie postanowienia, które pozwoliło temu skazanemu opuścić zakład karny, a dzięki działaniu administracji więziennej w trybie pilnym został przewieziony do właściwego Domu Pomocy Społecznej.

Przykładem warunków, w jakich osoby niepełnosprawne intelektualnie odbywają karę w oddziałach terapeutycznych jest organizacja takiego oddziału w Zakładzie Karnym we Wronkach. W 10 celach, których powierzchnia nieznacznie przekracza 15 m<sup>2</sup>, przebywa pięćdziesięciu skazanych. Formalnie każdy ma zapewnione ustawowe 3 m<sup>2</sup>. Ograniczona liczba funkcjonariuszy służby więziennej oraz infrastruktura oddziału powodują, że skazani bardzo często przebywają w tych celach 23 godziny na dobę. Skutkuje to przymusem stałego, bliskiego przebywania z osobami obcymi, niepełnosprawnymi intelektualnie, o zaburzonych osobowościach, mających trudności w relacjach społecznych. Z informacji uzyskanych od jednego ze skazanych wynikało, że chcąc pozostać przez jakiś czas samemu, świadomie i celowo uderzył współwięźnia, aby wymierzono mu karę dyscyplinarną celi izolacyjnej. Pobyt w takich warunkach oznacza, że znajdujący się w nich skazani cierpią w sposób nieuzasadniony.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości aby, jeżeli już nie można dla pozostałych osadzonych zwiększyć powierzchni mieszkalnej z 3 do 4 m<sup>2</sup>, to chociaż dla tej kategorii skazanych, którzy odbywają dzisiaj karę w oddziałach terapeutycznych, a jest ich ponad 1000 w Polsce, podnieść normę mieszkalną. Ministerstwo Sprawiedliwości nie uznało za zasadną propozycji Rzecznika.

#### **4. Polskie regulacje – wybrane zagadnienia**

Zapewnienie odpowiednich warunków bezpieczeństwa i leczenia osobom pozbawionym wolności odnosi się również do realizacji przepisów uwzględniających szczególne potrzeby więźniów z chorobą psychiczną i upośledzonych umysłowo. W myśl art. 31 § 1 kodeksu karnego są to osoby, które nie popełniły przestępstwa, albowiem z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogły w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem. Są to zatem osoby, które nigdy nie powinny przebywać w aresztach śledczych lub zakładach karnych – przeznaczonych dla przestępców, a nie osób chorych. Nie oznacza to jednak, że w sytuacji, gdy osoby takie stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, nie powinny być one izolowane. Zgodnie z art. 260 § 1 kodeksu postępowania karnego – jeżeli stan

zdrowia oskarżonego tego wymaga – tymczasowe aresztowanie może być wykonywane w odpowiednim zakładzie leczniczym, w tym w szpitalu psychiatrycznym. Taki zakład leczniczy może funkcjonować w ramach więziennej, jak i publicznej służby zdrowia. Ustawodawca w art. 213 § 1 kodeksu karnego wykonawczego przewidział bowiem możliwość wykonywania tymczasowego aresztowania w „wolnościowym” zakładzie leczniczym. Minister sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wykazu zakładów leczniczych, w tym psychiatrycznych, przeznaczonych do wykonywania tymczasowego aresztowania wobec osób, których stan zdrowia tego wymaga, przy uwzględnieniu stanu zabezpieczenia tych zakładów oraz zapewnieniu prawidłowego toku postępowania. W wydanym przez ministra sprawiedliwości rozporządzeniu z 16 czerwca 2015 r. znajdują się wyłącznie podmioty lecznicze funkcjonujące w systemie więziennictwa. Oznacza to, że z uwagi na brak wykazu „wolnościowych” podmiotów leczniczych tymczasowe aresztowanie osoby, której stan zdrowia wymaga umieszczenia w podmiocie leczniczym, będzie wykonywane jedynie w więziennych placówkach.

Zakłady karne są przeznaczone do wykonywania kary. Natomiast osoby, wobec których zastosowano art. 31 § 1 k.k., popełniły czyn, ale nie popełniły przestępstwa, a zatem nie powinny przebywać w warunkach więziennych. Przepisy te na pewno wymagają głębszej refleksji. Powstaje pytanie, dlaczego te osoby trafiają do więzień? Dlaczego nasz system na to pozwala? Czy nie mamy dobrego prawa, czy też nie potrafimy go odpowiednio stosować, jak twierdzi prof. Ewa Łętowska?

W jaki sposób rozmywa się odpowiedzialność za osoby niepełnosprawne intelektualnie w zakładach karnych? Często zaczyna się ona od sporządzenia protokołu zatrzymania przez policję. Nikt od policjantów nie oczekuje, że w czasie zatrzymania dokonają oceny stanu zdrowia psychicznego osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia czy przestępstwa. Jednak zawarcie w protokole zatrzymania uwagi o trudnościach z nawiązaniem logicznego kontaktu skutkowałoby tym, że sąd nie mógłby już takiej sprawy skierować na posiedzenie niejawne i wydać wyroku w trybie nakazowym, bez konieczności bezpośredniego kontaktu ze sprawcą. Również w postępowaniu wykonawczym wyroki zapadają bez udziału podsądnego.

Często też w sposób bardzo powierzchowny sytuację formalno-prawną i zdrowotną skazanych badają kuratorzy sądowi, którzy kierują do sądu wnioski o zmianę kar nieizolacyjnych na karę bezwzględną pozbawienia wolności. Zazwyczaj już brak odpowiedzi skazanego na pismo, o konieczności skontaktowania się z kuratorem, skutkuje napisaniem takiego wniosku. Kuratorzy zbyt często nie zadają sobie trudu, aby skontaktować się chociażby z ośrodkiem pomocy społecznej w miejscu jego zamieszkania. Tam właśnie można znaleźć chociażby orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, w którym opisany jest stan zdrowia somatycznego i psychicznego sprawcy. W orzeczeniu takim mogą znajdować się zapisy o konieczności zapewnienia stałej lub długotrwałej opieki takiej osobie w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Często też zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności ustala całkowitą niezdolność do pracy. Tymczasem kuratorzy składają wnioski o zmianę kary ograniczenia wolności, polegającej

na wykonywaniu nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, na karę bezwzględną z uwagi na to, że skazany nie wykonywał tego obowiązku.

Kiedy osoby takie trafiają do więzienia, najczęściej kierowane są do oddziałów diagnostycznych. W oddziałach tych sporządzane są orzeczenia psychologiczno-penitencjarne. Bardzo często w orzeczeniach tych ustala się, w oparciu o przeprowadzone rzetelnie badania, umiarkowany stopień upośledzenia umysłowego. Brak jest jednak reakcji więziennictwa na te ustalenia. Kierownicy oddziałów diagnostycznych pytani o to, dlaczego pozwalają na to, żeby osoby o poziomie rozwoju psycho-społecznego dziesięcioletków przebywały w więzieniach, odpowiadali, że nie mogą podważać prawomocnych wyroków sądów. W ten sposób na wielu etapach postępowania brak wiedzy i wrażliwości skutkuje tym, że do więzienia trafiają osoby, które nie powinny tam przebywać.

## 5. Orzecznictwo ETPC – wybrane kwestie

Sytuację osób chorujących psychicznie pozbawionych wolności badał również Europejski Trybunał Praw Człowieka. W sprawie *Mocarska p-ko Polsce* Trybunał rozstrzygał kwestię tego, czy kontynuowanie przez osiem miesięcy aresztu osoby chorej psychicznie narusza Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W wyroku z 6 listopada 2007 r. (skarga nr 26917/05) Trybunał doszedł do wniosku, że ośmiomiesięczna zwłoka w przyjęciu do szpitala psychiatrycznego nie może być uznana za dopuszczalną. Odmienne stwierdzenie prowadziłoby do poważnego osłabienia fundamentalnego prawa do wolności osobistej i działałoby na szkodę osoby, której ochrona dotyczy i w związku z tym naruszałoby samą istotę prawa chronionego postanowieniami art. 5 Konwencji.

Na tle tego wyroku warto wskazać, że w czasie jednej z wizytacji przedstawicieli RPO w Areszcie Śledczym w Łodzi stwierdzono, że w jednostce przebywał osadzony, wobec którego w dniu 18 sierpnia 2014 r. zastosowano areszt tymczasowy. Dopiero jednak po ponad pięciu miesiącach został poddany obserwacji sądowo-psychiatrycznej. W dniu 10 kwietnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w Łodzi wpłynął wniosek o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego. Kolejnych osiem miesięcy upłynęło do czasu uprawomocnienia się postanowienia. Całego miesiąca też potrzebował sąd na sporządzenie zarządzenia do Komisji Psychiatrycznej do spraw Środków Zabezpieczających przy Ministrze Zdrowia o wyznaczenie właściwego miejsca internacji. W dniu 25 lutego 2016 r., a więc po 18 miesiącach od aresztowania, skazanego przetransportowano do zakładu psychiatrycznego.

W większości orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce Trybunał akcentował istotną opieszałość właściwych organów w podjęciu nakazanych przepisami decyzji i działań. Zarzuty dotyczyły przedłużającego się okresu, jaki upływał od tymczasowego aresztowania do umieszczenia sprawcy w zakładzie leczniczym. Trybunał uznał, że opóźnienie w faktycznym przyjęciu do szpitala jest bezspornie szkodliwe dla skarżących i niedopuszczalne, stanowiąc naruszenie postanowień Konwencji.

## 6. Podsumowanie

Historia Radka Agatowskiego ma jednak swoją pozytywną puentę. Aktualnie Radek mieszka ze swoją mamą. Rodzina otrzymała wsparcie wójta gminy Ustronie Morskie, który pomógł znaleźć stałe zatrudnienie dla mamy Radka. Charakter pracy daje jej możliwość przybywania z synem, a tym samym sprawowania opieki nad nim. Jest on też objęty środowiskową opieką psychiatryczną.

Na zakończenie pragnę zwrócić uwagę jeszcze na jedną kwestię, a mianowicie zalecenia Komisji Europejskiej z 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania, podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym (2013/C 378/02). Zawierają one zapis, który stanowi, że funkcjonariusze policji, organy ścigania i organy sądowe, powinni odbyć specjalne szkolenie. Celem przedmiotowego zalecenia jest w szczególności propagowanie prawa do wolności, prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do obrony osób ze znacznie obniżoną sprawnością psychiczną i intelektualną. Mając na uwadze przedstawione powyżej przykłady, zalecenie, aby ustalić standardy postępowania z osobami niepełnosprawnymi i przeprowadzać szkolenia, wydaje się w pełni uzasadnione.

*Dr hab. Dobrochna Bach-Golecka, prof. UW*  
Instytut Prawa Międzynarodowego, Wydział Prawa  
i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

---

## **Opieka medyczna w placówkach penitencjarnych w świetle standardu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

### **Wprowadzenie**

W ramach niniejszego artykułu zbadane zostało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące standardów opieki medycznej w czasie pobytu osób pozbawionych wolności w placówkach penitencjarnych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że regulacje powstałe w ramach Rady Europy (RE) jedynie pośrednio odnoszą się do problematyki zdrowotnej, a w szczególności nie zawierają precyzyjnych odniesień co do jakości, terminów i zakresu świadczeń medycznych udzielanych w poszczególnych państwach członkowskich. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) nie zawiera bowiem żadnego unormowania, które bezpośrednio wiązałoby się z prawem jednostki do ochrony zdrowia oraz zobowiązaniem ciążącym na władzach publicznych do zapewnienia skutecznie działającego systemu opieki zdrowotnej.

Wydaje się jednak, że powyższe uwagi nie wyczerpują problematyki standardów opieki medycznej w placówkach penitencjarnych. W szczególności istotne byłoby przyjęcie szerszej perspektywy, wykraczającej poza postanowienia EKPC; korzystne byłoby zatem dokonanie rozróżnienia pomiędzy dwoma głównymi traktatami wypracowanymi w ramach Rady Europy: Europejską Kartą Społeczną (EKS) a Europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Karta reguluje prawa społeczne, traktowane jako zalecane działania państwa, również w odniesieniu do ochrony zdrowia; ustanawia ramy prawne i instytucjonalne, zawiera odniesienia do dobrych praktyk, które dobrowolnie mogą być podjęte przez państwa. W tym kontekście EKS ma dynamiczny charakter i zmierza do podwyższania standardów ochrony praw przez dobrowolnie podejmowane działania przez państwa członkowskie<sup>1</sup>. Z kolei EKPC zawiera przeważnie prawa obywatelskie i polityczne, stanowiące wolności negatywne, czyli wolności od interwencji państwa; mające charakter norm quasi-absolutnych i wymagalnych, także w postępowaniu sądowym<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. M. Daly, *Dostęp do praw społecznych w Europie*, Strasburg–Warszawa 2002, s. 20.

<sup>2</sup> Por. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 173–186.

Prawa społeczne wymagają podjęcia aktywnego działania ze strony władz publicznych, zdefiniowania określonej polityki i przeznaczenia odpowiednich nakładów finansowych w celu realizacji praw, zgodnie z filozoficznym założeniem o „dobrym społeczeństwie”, organizującym właściwe warunki życia dla wszystkich członków wspólnoty. W tym kontekście prawa społeczne stanowią zobowiązania do starannego działania, realizowane są stopniowo i mają charakter programowy<sup>3</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, struktura artykułu przedstawia się następująco: w części pierwszej przedstawione są zarówno unormowania EKS, jak i EKPC, odnoszące się do szeroko rozumianej ochrony zdrowia. W części drugiej dokonana jest analiza wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących prawa do życia (art. 2 EKPC), zakazu tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 3 EKPC), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC). W części trzeciej, podsumowującej, została dokonana identyfikacja tych zaleceń orzecznictwa ETPC, które mogą być uznane za stanowiące standard opieki medycznej obowiązujący w placówkach penitencjarnych.

## I. Ochrona zdrowia w ramach EKS i EKPC

Traktaty przyjęte na forum RE regulujące prawa człowieka zawierają fragmentaryczne unormowania dotyczące prawa do ochrony zdrowia (jak w przypadku zrewidowanej EKS) lub nie mają postanowień bezpośrednio odwołujących się do problematyki zdrowotnej (EKPC). Europejska Karta Społeczna ustanawia ramy prawne i instytucjonalne dla działań podejmowanych przez państwa z zakresu sfery zabezpieczenia społecznego<sup>4</sup>. Należy podkreślić, że realizacja praw społecznych w znacznej mierze uzależniona jest od sytuacji gospodarczej i politycznej danego kraju, gdyż odmiennie od praw obywatelskich i politycznych, wymagają one podjęcia aktywnych działań przez władze publiczne. W tym kontekście determinantami wdrożenia praw społecznych są nakłady finansowe przeznaczane przez dane państwo na ochronę społeczną, w ramach realizowanej polityki społecznej.

Europejska karta społeczna zawiera odrębną normę dotyczącą prawa do ochrony zdrowia. Artykuł 11 EKS brzmi następująco:

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia, umawiające się strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki zmierzające zwłaszcza do:

1. wyeliminowania, tak dalece jak to możliwe, przyczyn chorób;

<sup>3</sup> Por. A. Cierniak-Emerych, *Europejskie standardy praw człowieka i warunków pracy*, Wrocław 2005, s. 40; C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 220–222.

<sup>4</sup> Traktat został podpisany w Turynie 18 października 1961 r., wszedł w życie 26 lutego 1965 r. (CETS nr 35). Obecnie stronami Karty jest 27 państw; spośród państw członkowskich UE Karty nie ratyfikowały Bułgaria, Estonia, Litwa, Rumunia, Słowenia. Zagadnienie regulacji ochrony zdrowia w ramach EKS i EKPC przedstawione zostało na podstawie: D. Bach-Golecka, *Mobilny pacjent. Korzystanie z transgranicznej opieki zdrowotnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, rozdz. 5.

2. zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia;
3. zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym.

Postanowienia art. 11 EKS mogą być interpretowane w sposób szeroki; jako zobowiązanie władz publicznych do eliminowania przyczyn chorób oraz do zorganizowania powszechnie dostępnego systemu opieki zdrowotnej w celu zapewnienia właściwej opieki medycznej i paramedycznej; podejmowania skutecznych działań w odniesieniu do grup największego ryzyka, ewaluacji opieki prenatalnej oraz ochrony zdrowia niemowląt<sup>5</sup>. Dogłębna analiza regulacji art. 11 EKS wskazuje jednak na zasadność przyjęcia interpretacji wąskiej, ponieważ regulacja ta nie stanowi *expressis verbis* unormowania określającego prawa jednostki do ochrony zdrowia, ale dotyczy zobowiązania państw do podejmowania stosownych środków, mających na celu – tak dalece, jak to możliwe – wyeliminowanie przyczyn chorób występujących w społeczeństwie. Także w aspekcie proceduralnym, związanym z potencjalnym naruszeniem normy, art. 11 EKS wskazuje raczej na niedostateczny charakter podejmowanych działań władz publicznych, zmierzających do odpowiedniego ukształtowania krajowego systemu ochrony zdrowia, a nie na naruszenie jednostkowego uprawnienia dostępu do opieki zdrowotnej<sup>6</sup>. W tym zakresie art. 11 EKS może być porównany do unormowań zawartych w prawie unijnym dotyczących zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia publicznego oraz aktów prawa miękkiego, rekomendujących podjęcie odpowiednich modyfikacji funkcjonowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

Europejska Karta Społeczna zawiera normę regulującą prawo do pomocy społecznej i medycznej. Artykuł 13 brzmi następująco:

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej, umawiające się strony zobowiązują się:

1. zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan;
2. zapewnić, by osoby otrzymujące taką pomoc nie cierpiały z tego względu ograniczenia ich praw politycznych lub społecznych;
3. przewidzieć, by każdy mógł otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych taką poradę i osobistą pomoc, jaka może być konieczna dla zapobieżenia lub usunięcia stanu potrzeby, lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej;

<sup>5</sup> Por. A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 152–157.

<sup>6</sup> W tym kontekście kluczowe stają się kwestie związane z monitorowaniem działań z zakresu ochrony zdrowia podejmowanych przez państwa członkowskie, wraz z przekazywaniem odpowiednich wskazówek (*guidance*) przez organy międzyrządowe, przykładowo w odniesieniu do instrumentu list oczekujących na świadczenia medyczne; por. H. Roscam Abbing, *The Right to Care for Health: The Contribution of the European Social Charter*, EJHL 12 (2005), s. 183–191.



4. stosować postanowienia przewidziane w ustępach 1, 2 i 3 niniejszego artykułu na równi wobec swoich obywateli i wobec obywateli innych umawiających się stron, znajdujących się legalnie na ich terytoriach, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi dla stron z Europejskiej konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu dnia 11 grudnia 1953 r.

Powyższe unormowanie z art. 13 EKPS ma swoisty wymiar indywidualny. Prawo do uzyskania pomocy socjalnej i medycznej ukształtowane zostało jako prawo podmiotowe, a na władzach publicznych ciąży obowiązek stworzenia systemu pomocy społecznej. Pomoc socjalna i medyczna powinna być zagwarantowana wszystkim osobom będącym w potrzebie<sup>7</sup>, świadczenia zaś powinny być odpowiednie. Osoby uprawnione do uzyskania świadczeń to obywatele danego państwa oraz obywatele innych państw przebywających legalnie na terytorium państwa zobowiązanego do udzielania świadczeń. Świadczenia medyczne mogą być udzielane na dwa podstawowe sposoby: po pierwsze, jako celowe świadczenia finansowe albo jako prawo do nieodpłatnego korzystania z opieki lekarskiej w niezbędnym zakresie.

Postanowienia art. 13 ust. 3 wskazują, że norma ta ma charakter dynamiczny, jej celem zaś jest takie zorganizowanie pomocy społecznej, by zapotrzebowanie na tę pomoc systematycznie ulegało zmniejszeniu. Państwa zobowiązane są do ustanowienia systemu poradnictwa i pomocy, udzielającego informacji na temat możliwych form wsparcia osobom potrzebującym.

Podsumowując analizę treści regulacji art. 13 EKS, należy wskazać, że unormowania te mają charakter szczególny. Odnoszą się do wyraźnie wskazanej, wąskiej grupy osób wyodrębnionych ze względu na przedmiotowe kryterium znajdowania się w sytuacji niedostatku<sup>8</sup>. Unormowanie to może jednak stanowić swoistą regulację interpretacyjną, związaną z określeniem właściwego standardu opieki medycznej w placówkach penitencjarnych. Pomoc medyczna stanowić może jeden z elementów wsparcia oferowanego kategorii osób przebywających w tych placówkach.

Znaczenie postanowień EKS dotyczących ochrony zdrowia mogą być rozpatrywane także w szerszym kontekście związanym z wyzwaniem dotyczącym zagwarantowania dostępu do praw społecznych: konieczności wzmocnienia gwarancji proceduralnych realizacji tych praw; wzmocnienia monitorowania przestrzegania i realizacji rozwiązań w zakresie praw społecznych<sup>9</sup>. Istotne jest zwiększenie realizacji dostępnych zasobów, celem realizacji praw społecznych. Równie ważne jest usunięcie przeszkód administracyjnych i barier proceduralnych; zmiana

---

<sup>7</sup> Karta nie posługuje się pojęciem osób biednych lub ubogich, ze względu na potencjalnie pejoratywne postrzeganie tych terminów oraz chęć uniknięcia ich stygmatyzacji. Krąg osób uprawnionych do pomocy socjalnej i medycznej został określony przy odwołaniu się do kryterium braku środków finansowych i niemożności samodzielnego utrzymania się.

<sup>8</sup> Dodatkowym argumentem na rzecz uznania stosunkowo niewielkiego znaczenia omawianej regulacji jest mała liczba państw, która dokonała formalnej ratyfikacji EKS w odniesieniu do art. 13 Karty.

<sup>9</sup> Por. M. Daly, *Dostęp do praw społecznych w Europie*, Strasburg-Warszawa: Wydawnictwa Rady Europy 2002, s. 35–51.

i udoskonalenie procedur zarządzania usługami i świadczeniami, w szczególności poprawa przekazywania informacji i porozumiewania się na temat praw społecznych, usług i świadczeń, które z nich wynikają. Wyzwania związane są nie tylko ze sferą implementacji praw społecznych, ale także odnoszą się do sfery psychologicznej, językowej, społecznej i kulturowej.

Znaczenie postanowień EKPC dotyczących ochrony zdrowia wydaje się mało istotne, gdyż Konwencja nie zawiera unormowań odnoszących się bezpośrednio do prawa do ochrony zdrowia. Stanowisko to ma jednak charakter błędny, gdyż Konwencja pozornie nie normuje prawa do ochrony zdrowia. Nie normuje bowiem problematyki ochrony zdrowia w sposób bezpośredni; wydaje się jednak, że inne unormowania EKPC, które wprost nie odwołują się do ochrony zdrowia, mają znaczenie dla określenia treści zobowiązań ciężących na władzach krajowych. W tym kontekście należy wskazać na następujące unormowania EKPC, które w sposób pośredni dotyczą opieki zdrowotnej: po pierwsze, regulacje dotyczące prawa do życia (art. 2 EKPC); po drugie, regulacje zakazujące nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 3 EKPC) oraz regulacje dotyczące poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC).

## II. Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wybrane orzecznictwo ETPC analizowane poniżej, wskazuje na prawa jednostek do uzyskania świadczeń medycznych, właściwych dla konkretnego stanu medycznego danej osoby, oraz określa odpowiedni poziom opieki zdrowotnej, który powinien być gwarantowany w ramach zobowiązania ciężącego na władzach publicznych, wynikającego z unormowań Konwencji niezwiązanych bezpośrednio z prawem do ochrony zdrowia. Analizowane stany faktyczne mają przy tym charakter wewnętrzny, dotyczą sytuacji obywatela danego państwa w relacjach z władzami tego państwa.

W tym kontekście można przyjąć wstępną hipotezę badawczą, zgodnie z którą prawo jednostki do odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia oraz korespondujące z nim zobowiązanie ciężące na władzach krajowych, związane z odpowiednim ukształtowaniem systemu opieki zdrowotnej, wynika z kilku unormowań EKPC, niezwiązanych bezpośrednio z problematyką medyczną. Odpowiedni standard opieki medycznej wynikający z postanowień Konwencji ma charakter powszechny, odnoszący się do ogółu społeczeństwa. W tym zakresie stanowi on także standard opieki medycznej obowiązujący w placówkach penitencjarnych.

### II.1. Prawo do życia

Najbardziej fundamentalną regulacją związaną z prawem do ochrony zdrowia jest unormowanie art. 2 ust. 1 EKPC odnoszące się do prawa do życia; brzmi ono następująco: „Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę”. Wyraża ono fundamentalne zobowiązanie władz publicznych, wyrażone *implicite*

we wskazanej regulacji, do zapewnienia przestrzegania i aktywnej ochrony prawa (obowiązek pozytywny), jak i nienaruszania prawa (obowiązek negatywny). W ramach obowiązku negatywnego wyróżnić można podtyp prawa do życia przez zakaz pozbawiania życia przez funkcjonariuszy publicznych; zaś w ramach obowiązku pozytywnego nakaz przyjęcia przez państwo środków zapobiegawczych w celu ochrony życia jednostek przed zagrożeniami związanymi z działaniem osób trzecich oraz nakaz podejmowania zróżnicowanych środków, mających na celu urzeczywistnienie prawa do życia. W ramach tej ostatniej kategorii można umieścić działania zmierzające do zagwarantowania skutecznego systemu opieki zdrowotnej w danym państwie.

Interpretacja orzecznicza ETPC art. 2 Konwencji miała charakter zawężający i opierała się na badaniu przesłanek związanych z bezpośrednim zagrożeniem życia. W tym kontekście sposób funkcjonowania krajowej służby zdrowia rozumiany był jako czynnik, który jedynie pośrednio mógł oddziaływać na respektowanie prawa do życia. Zmiana w orzecznictwie Trybunału nastąpiła stosunkowo niedawno; zgodnie z najnowszymi wyrokami niedociągnięcia i braki organizacyjne systemów opieki zdrowotnej państw członkowskich mogą być traktowane jako czynnik naruszający gwarantowane w Konwencji prawo do życia.

W orzeczeniu z 10 maja 2001 r. w sprawie *Cypr p-ko Turcji*<sup>10</sup> ETPC podkreślił, że zobowiązanie wynikające dla władz krajowych z unormowań art. 2 ust. 1 EKPC związane jest nie tylko z obowiązkiem zaniechania podejmowania działań skutkujących celowym i bezprawnym pozbawieniem życia, ale także z pozytywnym zobowiązaniem do podjęcia wszelkich środków w celu ochrony życia tych osób, które znajdują się w ramach jurysdykcji władz krajowych<sup>11</sup>. W kontekście regulacji z art. 2 niedopuszczalna jest sytuacja, w której działanie władz publicznych prowadzi do narażenia życia jednostki poprzez ograniczenie dostępu do opieki zdrowotnej i usług medycznych. Zobowiązanie władz krajowych dotyczy bowiem właśnie odpowiedniego zorganizowania świadczeń opieki zdrowotnej tak, aby były one powszechnie dostępne społeczeństwu danego państwa. Zakłócenia w uzyskiwaniu świadczeń medycznych mogą wynikać, przykładowo, z ograniczeń swobody przemieszczania się<sup>12</sup>. Trybunał podkreślił, że unormowanie art. 2 EKPC może nakładać na państwa zobowiązanie do utrzymania właściwego poziomu ochrony zdrowia.

Zakłócenia w dostępie do świadczeń medycznych mogą być analizowane również w kontekście postanowień art. 8 EKPC, dotyczących prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W ramach analizowanego stanu faktycznego, wprowadzonych kontroli mobilności ludności, ETPC wskazał na naruszenie postanowień

<sup>10</sup> Skarga nr 25781/94.

<sup>11</sup> Orzeczenie z 10 maja 2001 r. w sprawie *Cypr p-ko Turcji*, skarga nr 25781/94, pkt 219. ETPC powołał się na orzeczenie z 9 czerwca 1998 r. w sprawie *L.C. B. p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 23413/94, pkt 36.

<sup>12</sup> W okolicznościach rozpatrywanej sprawy ETPC wskazał, że ograniczenie dostępu do usług medycznych związane było z ograniczeniami przemieszczania się i nadmiernymi kontrolami przepływu osób. W tym kontekście naruszenie postanowień Konwencji nastąpiło przez przyjęcie środków legislacyjnych, ale przez stosowanie niewłaściwej praktyki administracyjnej.

art. 8 Konwencji. Ograniczenia swobody przemieszczania się prowadzą w konsekwencji do ograniczenia m.in. dostępu o opieki zdrowotnej; zaburzają również całość relacji towarzyskich i społecznych członków danej wspólnoty.

Interpretacja art. 2 dotyczącego prawa do życia, powiązana jest z szeregiem orzeczeń ETPC analizujących, w sposób niejako poboczny obok wątku pierwszoplanowego, związanego z ochroną prawa do życia, wątek drugorzędny, analizujący funkcjonowanie krajowych systemów ochrony zdrowia w wybranych państwach i ich oddziaływanie na stan zdrowia i życia poszczególnych osób. Za jedno z najbardziej istotnych orzeczeń tego typu można uznać wyrok izby ETPC z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie *Asiye Genç p-ko Turcji*<sup>13</sup>, stanowiący swoiste *résumé* dotychczasowej linii orzeczniczej. Stan faktyczny analizowanego orzeczenia dotyczył pani Asiye Genç, obywatelki tureckiej, zamieszkałej w Burdur, która pod koniec marca 2005 r. urodziła w jednym z publicznych szpitali tureckich dziecko, w wyniku cesarskiego cięcia. Chłopiec Tolga Genç urodził się przedwcześnie, w 36 tygodniu ciąży i bezpośrednio po narodzinach wystąpiły u niego problemy z oddychaniem. Ze względu na brak specjalistycznego oddziału neonatologicznego oraz zepsuty jedyny inkubator w tej placówce medycznej, władze szpitala podjęły decyzję o przetransportowaniu noworodka do innej placówki szpitalnej. W nocy 1 kwietnia 2005 r. przyjęcia dziecka odmówiły trzy kolejne szpitale, aż w końcu chłopiec zmarł w ambulansie w ogrodzie szpitalnym. W dniu 6 kwietnia 2005 r. rodzice Genç złożyli zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa. Dochodzenie karne zostało umorzone, a postępowanie administracyjne wszczęte przez ministra zdrowia zakończone, gdyż stwierdzono brak podstaw sprawy do rozstrzygnięcia oraz brak winy popełnionej przez personel medyczny. W 2007 r. została wniesiona skarga do ETPC, która dotyczyła naruszenia art. 2 EKPC (prawa do życia), art. 3 (zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania), art. 13 (prawa do skutecznego środka odwoławczego). Trybunał uznał, że skarga powinna być rozpatrzona wyłącznie w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 EKPC.

W wydanym orzeczeniu ETPC podkreślił, że istotne jest zbadanie, czy władze krajowe podjęły działania, które racjonalnie mogły być od nich wymagane do zapobieżenia tej tragedii, a w szczególności czy podjęły działania zmierzające do ochrony życia dziecka. W tym kontekście Trybunał badał z jednej strony działania podjęte przez personel medyczny w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, z drugiej strony – analizował rezultaty aktywności zarządzającej władzy publicznej, związane z zapewnieniem właściwej organizacji i funkcjonowania krajowego systemu opieki zdrowotnej. W ramach aspektu pierwszego, ETPC wskazał, że personel szpitala, w którym dziecko przyszło na świat, nie mogło być nieświadome ryzyka narażenia życia noworodka w przypadku odmowy przyjęcia go na oddział w innym szpitalu.

<sup>13</sup> Skarga nr 24109/07. Wyrok zapadł jednomyślnie, został wydany przez Izbę Trybunału działającą w składzie 7 sędziów. Troje sędziów wydało wspólną opinię odrębną do orzeczenia. W składzie sędziowskim znalazł się m. in. pochodzący z Turcji sędzia I. Karakaş. W tym miejscu można wskazać na niezwykle długi, blisko 8-letni okres czasu rozpatrywania sprawy przez ETPC, który potencjalnie można byłoby analizować jako naruszający postanowienia art. 6 EKPC (prawo do rzetelnego procesu sądowego), odnoszących się do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”.

Takie ryzyko zostało stworzone przez podjęcie decyzji o przeniesieniu chłopca do innej placówki medycznej bez uprzedniej konsultacji, czy dziecko zostanie tam przyjęte na oddział. Podobnie – w kontekście potencjalnego naruszenia art. 2 EKPC – należy ocenić działanie personelu medycznego, który odmówił przyjęcia dziecka i nie udzielił niezbędnego leczenia. W ramach aspektu drugiego ETPC wskazał, że władze krajowe nie zapewniły w wystarczającym stopniu prawidłowości funkcjonowania szpitali publicznych; dziecko zmarło nie w wyniku zaniedbania medycznego czy błędu w sztuce lekarskiej, ale z powodu braku podjęcia w stosunku do niego jakiegokolwiek leczenia. Sytuacja odmowy udzielenia opieki medycznej prowadzi do narażenia życia osoby potrzebującej pomocy.

ETPC podkreślił, że w świetle analizowanych okoliczności uzasadnione było oczekiwanie, by władze krajowe, do których została skierowana skarga, oceniły działanie personelu medycznego i jego zgodność z obowiązującymi regulacjami, by na tej podstawie wydać, w razie potrzeby, rozstrzygnięcie o odpowiedzialności odszkodowawczej. W rzeczywistości nie zostały podjęte żadne czynności zmierzające do ustalenia czy regulacje dotyczące przyjmowania noworodków na oddziały ratunkowe były w pełni przestrzegane; czy zachowano właściwy poziom koordynacji pomiędzy oddziałami opieki neonatologicznej poszczególnych szpitali; jakie były przyczyny zbyt małej ilości podstawowego sprzętu medycznego (w szczególności, inkubatorów) w placówkach medycznych? Żadne z powyżej wskazanych działań nie zostały podjęte przez władze tureckie. Prowadzone działania sprawdzające nie doprowadziły do zidentyfikowania czynników istotnych dla zaistniałej sytuacji oraz nie wyjaśniły przyczyn niewłaściwego zarządzania w krajowej służbie zdrowia.

W rozstrzygnięciu ETPC wskazał, że zarówno czynniki materialne odnoszące się do braku infrastruktury koniecznej dla ratowania życia noworodków, jak i czynniki proceduralne<sup>14</sup> związane z nieadekwatnością czynności dochodzeniowych podjętych przez władze krajowe mogą być uznane za naruszenie przez państwo zobowiązania wynikającego z art. 2 Konwencji wobec dziecka, Tolgi Genç, który zmarł kilka godzin po narodzinach. Z kolei we wspólnej opinii odrębnej, trzech sędziów<sup>15</sup> uznało naruszenie art. 2 EKPC przez Turcję, jednak nie ze względu na nieprawidłowości związane z organizacją krajowego systemu ochrony zdrowia, ale ze względu na błędy i niedopatrzenia popełnione przez personel medyczny. Sędziowie podkreślili, że w kontekście krajowych procedur odwoławczych warunkujących możliwość zaskarżenia działań lekarzy, w wyniku których spowodowany został uszczerbek na życiu pacjenta, zobowiązanie państw będących stroną europejskiej Konwencji ma charakter zobowiązania do podjęcia określonego działania, a nie zobowiązania do osiągnięcia wskazanego rezultatu. Ponadto sędziowie wskazali, że nie zgadzają się z interpretacją art. 2 EKPC przyjętą w analizowanym orzeczeniu przez Trybunał, zgodnie z którą możliwe jest badanie skuteczności opieki zdrowotnej, jakości usług medycznych i dostępności sprzętu medycznego oferowanych w ramach krajowego

<sup>14</sup> Podobnie ETPC orzekł w wyroku z 9 kwietnia 2013 r. w sprawie *Mehmet i Bekir Sentürk p-ko Turcji*, skarga nr 13423/09.

<sup>15</sup> Byli to następujący sędziowie: J.F. Kjølbros (Dania), P. Lemmens (Belgia) i R. Spano (Islandia).

systemu opieki zdrowotnej danego państwa. Systemy ochrony zdrowia stanowią, w tym kontekście dziedzinę trudnych wyborów dokonywanych przez władze publiczne. Muszą one brać pod uwagę szereg czynników, przeprowadzać „priorytetyzację” potrzeb medycznych społeczeństwa, także w kontekście ograniczonych dostępnych zasobów finansowych.

Argumentacja zastosowana przez ETPC w analizowanym orzeczeniu odwoływała się do szerokiego rozumienia prawa do życia, wyrażonego w art. 2 Konwencji, zgodnie z którym: „Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę”. Jest to jedno z najbardziej podstawowych unormowań Konwencji, wyraża fundamentalne wartości demokratycznych społeczeństw Rady Europy<sup>16</sup>. Zdaniem Trybunału norma ta wyraża zarówno zobowiązanie negatywne, jak i pozytywne; zobowiązuje bowiem władze publiczne do zaniechania powodowania i przyczyniania się do śmierci ludzi w sposób dobrowolny i nieregularny, ale także do podjęcia działań koniecznych do ochrony życia osób podległych ich jurysdykcji. ETPC powołał się na wcześniejsze orzecznictwo<sup>17</sup>, aby wskazać, że powyższe rozróżnienie odnosi się także do domeny zdrowia publicznego; zatem wszelkie działania i zaniechania w ramach szeroko rozumianej polityki zdrowotnej władz publicznych mogą prowadzić, w niektórych okolicznościach, do powstania ich odpowiedzialności w ramach art. 2 EKPC.

W ramach powyżej zarysowanej perspektywy państwa członkowskie są zobowiązane, zdaniem ETPC, do podejmowania działań pozytywnych, dotyczących prawidłowej organizacji krajowego systemu ochrony zdrowia, w szczególności przez zagwarantowanie odpowiedniego poziomu kwalifikacji zawodowych personelu medycznego oraz przyjęcie właściwych metod działania placówek szpitalnych (zarówno publicznych, jak i prywatnych), które zagwarantują ochronę życia osób chorych. Artykuł 2 EKPC implikuje także zobowiązanie do przyjęcia systemu efektywnej i niezależnej ochrony sądowej uprawnień pacjentów, stanowiącej element kontroli publicznej nad funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia. W szczególności, kontroli podlegają przypadki zgonów pacjentów wynikające z błędnego działania personelu medycznego. W sytuacji śmierci pacjentów o niejasnych przyczynach i okolicznościach, władze krajowe powinny przedsięwziąć formalne, bezstronne, niezależne i skuteczne dochodzenie dla zweryfikowania istotnych elementów stanu faktycznego<sup>18</sup>. Zagwarantowanie prawidłowości i staranności działania jest

<sup>16</sup> Por. orzeczenie z 17 lutego 2002 r. w sprawie *Calvelli i Ciglio p-ko Włochom*, skarga nr 32967/96, pkt 45.

<sup>17</sup> Orzeczenie Genç, pkt 66. ETPC powołał się m. in. na decyzję z 4 maja 2000 r. w sprawie *Powell p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 45305/99 oraz orzeczenie z 17 lutego 2002 r. w sprawie *Calvelli i Ciglio p-ko Włochom*, skarga nr 32967/96; orzeczenie z 10 lutego 2004 r. w sprawie *Naoumenko p-ko Ukrainie*, skarga nr 42023/98; orzeczenie z 1 czerwca 2006 r. w sprawie *Taïs p-ko Francji*, skarga nr 39922/03; orzeczenie z 16 listopada 2006 r., *Huyly p-ko Turcji*, skarga nr 52955/99; orzeczenie z 9 grudnia 2008 r., *Dzieciak p-ko Polsce*, skarga nr 77766/01; orzeczenie z 18 października 2011 r. w sprawie *Prado Bugalla p-ko Hiszpanii*, skarga nr 21218/09.

<sup>18</sup> Takie zobowiązanie zostało wskazane w orzecznictwie ETPC; m.in. orzeczenie z 18 grudnia 2008 r., *Kats i inni p-ko Ukrainie*, skarga nr 29971/04; orzeczenie z 22 listopada 2011 r. w sprawie *Makha-*

istotne dla zachowania bezpieczeństwa podmiotów korzystających z usług opieki zdrowotnej; zobowiązanie to nie wyczerpuje się przez ustanowienie teoretycznego systemu odwoławczego, ale regulacje te powinny efektywnie funkcjonować w praktyce, co zakłada m. in. wszczęcie dochodzenia bezpośrednio po zaistniałych wydarzeniach, bez zbędnej zwłoki<sup>19</sup>.

Praktyka związana z postępowaniami karnymi, cywilnymi czy dyscyplinarnymi powinna gwarantować sprawny przebieg procesu. Motywowane jest to zarówno ochroną interesów pokrzywdzonych i ich rodzin, chęcią ustalenia autentycznego przebiegu wydarzeń, jak i wskazania osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości w udzielaniu świadczeń medycznych. Dodatkową przesłanką podkreślającą znaczenie i wagę sprawności postępowania toczonych w związku z potencjalnym naruszeniem art. 2 EKPC jest argument kognitywistyczno-prewencyjny, zgodnie z którym wiedza na temat nieprawidłowości działania personelu medycznego powinna być upowszechniana w celu zrozumienia przyczyn popełnionego błędu<sup>20</sup>.

Podobny do powyższego stan faktyczny dotyczył decyzji ETPC z 4 maja 2000 r. dotyczącej dopuszczalności skargi *William i Anity Powell p-ko Wielkiej Brytanii*<sup>21</sup>. Ich dziesięcioletni syn Robert zmarł w wyniku nieprawidłowości działań podejmowanych przez lekarzy, w szczególności nierozpoznanie, w wyniku zaniedbania i niedbalstwa personelu medycznego, choroby Addisona (pierwotnej niedoczynności kory nadnerczy), na którą cierpiał. Po śmierci dziecka rodzice złożyli formalną skargę na lekarzy uczestniczących w leczeniu dziecka, którzy zignorowali pierwotną (prawidłową) diagnozę choroby syna, nie przeprowadzili właściwych testów i nie podjęli prawidłowej kuracji. Działania podjęte przez personel medyczny w odpowiedzi na skargę związane były m.in. z fałszowaniem dokumentacji medycznej w celu zmniejszenia potencjalnej odpowiedzialności lekarzy za błąd medyczny. Skarga złożona przez rodziców zmarłego Roberta dotyczyła ich uprawnienia do uzyskania prawdziwej i pełnej informacji na temat okoliczności zgonu dziecka<sup>22</sup>; w tym kontekście naruszenia art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 8 (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego) oraz art. 10 (wolność wyrażania opinii).

Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że zobowiązanie ciążyące na państwach członkowskich wypływające z postanowień art. 2 Konwencji dotyczy podjęcia

---

*radze i Sikharulidze p-ko Gruzji*, skarga nr 35254/07; orzeczenie z 5 marca 2013 r. w sprawie *Gülay Çetin p-ko Turcji*, skarga nr 44084.

<sup>19</sup> Orzeczenie z 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Byrzykowski p-ko Polsce*, skarga nr 11562; orzeczenie z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie *Silih p-ko Słowenii*, skarga nr 71463/01. ETPC podkreślił, że wszczęte postępowanie nie musi mieć koniecznie charakteru związanego z procedurą karną; istotne jest określenie odpowiedzialności personelu medycznego i uzyskanie, w odpowiednim przypadku, odszkodowania na drodze cywilnej.

<sup>20</sup> Por. orzeczenie z 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Byrzykowski p-ko Polsce*, skarga nr 11562, pkt 117.

<sup>21</sup> Skarga nr 45305/99.

<sup>22</sup> W postępowaniu cywilnym sąd krajowy podkreślił, że zobowiązanie do sprawowania opieki zdrowotnej przez lekarza dotyczy wyłącznie pacjenta w ramach prowadzonej kuracji medycznej. Po śmierci pacjenta zobowiązanie do sprawowania opieki zdrowotnej wygasa, a rodzice osoby zmarłej nie są uprawnieni do uzyskania informacji na temat przeprowadzonego leczenia, gdyż dane te nie mogą mieć znaczenia klinicznego dla jakiegokolwiek przyszłej terapii; skarga nr 45305/99, s. 11.

właściwych działań w celu ochrony życia osób pozostających w jurysdykcji danego państwa. Zdaniem ETPC nie można wykluczyć, że działania lub zaniechania władz publicznych w odniesieniu do opieki zdrowotnej mogą, w niektórych przypadkach, pociągać za sobą ich odpowiedzialność w kontekście regulacji art. 2 EKPC. W sytuacji jednak, gdy dane państwo podjęło odpowiednie działania w celu zagwarantowania wysokich kwalifikacji zawodowych personelu medycznego oraz dla zagwarantowania ochrony życia pacjentów, sytuacja popełnienia błędu w ocenie stanu zdrowia pacjenta przez lekarza bądź stan nieprawidłowej koordynacji pomiędzy poszczególnymi członkami personelu medycznego udzielającego świadczeń medycznych konkretnemu pacjentowi, nie powinna, zdaniem ETPC, skutkować uznaniem odpowiedzialności władz publicznych za naruszenie pozytywnego zobowiązania ciążącego na tym państwie.

Unormowanie art. 2 EKPC powinno być interpretowane w powiązaniu z ogólnym zobowiązaniem wypływającym z art. 1 Konwencji, zgodnie z którym państwa „zapewniają każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji prawa i wolności” określone w EKPC. W kontekście analizowanego stanu faktycznego art. 2 zawiera wyraźny element proceduralny, podkreślany w orzecznictwie ETPC, zgodnie z którym w przypadku śmierci jednostek spowodowanej użyciem siły przez przedstawicieli władzy, konieczne jest przeprowadzenie formalnego dochodzenia, mającego na celu skuteczne wyjaśnienie okoliczności zgonu. Powyższe zobowiązanie proceduralne nie jest ograniczone do sytuacji śmierci spowodowanej aktami przemocy reprezentantów państwa; nie jest uzależnione od złożenia formalnego wniosku o wszczęcie postępowania przez rodzinę zmarłego lub inne zainteresowane osoby. Zdaniem ETPC zobowiązanie do przeprowadzenia dochodzenia na temat okoliczności zgonu nie jest ograniczone wyłącznie do sytuacji zgonów nagłych, spowodowanych użyciem przemocy, ale odnosi się także do sytuacji zgonów w trakcie udzielania świadczeń medycznych, analogicznych do stanu faktycznego analizowanej sprawy. Procedura zmierzająca do bezstronnego, niezależnego wyjaśnienia okoliczności utraty życia przez osobę poddaną opiece personelu medycznego, powinna w sposób efektywny określić przyczynę śmierci oraz wskazać zakres potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej osób odpowiedzialnych za zgon.

Wymogi proceduralne spoczywające na władzach krajowych w związku z naruszeniem art. 2 EKPC powinny zawierać odniesienie do procedury karnej. W przypadku, gdy naruszenie prawa do życia stanowi wynik działań niezawinionych, nie ma konieczności stosowania procedury karnej; możliwe jest ustalenie odpowiedzialności personelu medycznego na drodze postępowania cywilnego<sup>23</sup>. Stanowisko powyższe, wskazujące na swoistą równoważność postępowania karnego i cywilnego, bywa niekiedy krytykowane jako pogląd pomijający istotne różnice konstrukcji i funkcji obu postępowań<sup>24</sup>. W tym kontekście wskazuje się na postępowanie

<sup>23</sup> Korzystne jest także stosowanie kar dyscyplinarnych; por. orzeczenie z 17 lutego 2002 r. w sprawie *Calvelli i Ciglio p-ko Włochom*, skarga nr 32967/96, pkt 51.

<sup>24</sup> Por. przykładowo częściowo odrębną opinię sędziego C.L. Rozakisa (Grecja), do której dołączyli się sędziowie G. Bonello (Malta) i V. Strážnická (Słowacja) do orzeczenia Wielkiej Izby Trybunału z 17 lutego 2002 r. w sprawie *Calvelli i Ciglio p-ko Włochom*, skarga nr 32967/96.



karne jako na optymalną procedurę spełniającą wymogi określone w art. 2 EKPC. Zastosowanie procedury karnej umożliwi bowiem przeprowadzenie dokładnego dochodzenia w sprawie stanu faktycznego i okoliczności zgonu pacjenta; w przypadku ustalenia winy wyraża publiczne potępienie dla czynu dokonanego przez sprawcę. Z kolei procedura cywilna zasadniczo służy realizacji interesów prywatnych, wyraża pewne materialne aspekty relacji między osobami, służy określeniu prawa do odszkodowania i ewentualnej jego wysokości. Wskazanie procedury cywilnej jako odpowiedniego typu postępowania dla zagwarantowania ochrony prawa do życia prowadzi w konsekwencji do pomniejszenia znaczenia oraz „prywatyzacji” tej ochrony.

Inne typy spraw związane z ochroną zdrowia rozstrzygane przez ETPC dotyczyły zróżnicowanego zakresu przedmiotowego, jak orzeczenia dotyczące sprzedaży leków<sup>25</sup> oraz opłat za leczenie. W tym drugim przypadku można wskazać na decyzję w kwestii dopuszczalności z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie *Nitecki p-ko Polsce*<sup>26</sup>, w którym skarżący wskazywał na potencjalne naruszenie art. 2 EKPC dotyczącego ochrony prawa do życia, art. 8 EKPC dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz art. 14 EKPC regulującego zakaz dyskryminacji, przez przyjęcie regulacji krajowych przewidujących refundację leków ratujących życie w wysokości 70% ich ceny. ETPC wskazał na swoje dotychczasowe orzecznictwo i zalecenia dotyczące pozytywnych zobowiązań ciążących na władzach publicznych, związanych z zapewnieniem dostępu każdej osobie do opieki zdrowotnej na takim poziomie, jaki dostępny jest dla ogółu społeczeństwa. Poziom refundacji leków może zakładać współudział w partycypowaniu w kosztach zakupu leków przez pacjenta, i – w większej części przez władze publiczne. W tym kontekście ETPC podkreślił, że art. 14 EKPC zakazuje dokonywania różnic w traktowaniu, które pozbawione są obiektywnego lub racjonalnego uzasadnienia. W okolicznościach analizowanej sprawy ETPC znalazł racjonalne uzasadnienie dla wskazanej konstrukcji systemu opieki zdrowotnej, który opiera się na dokonywaniu trudnych wyborów związanych z subwencjonowaniem świadczeń medycznych oraz produktów leczniczych z pieniędzy publicznych, tak by zagwarantować słuszny podział ograniczonych zasobów finansowych.

W orzeczeniu z 13 listopada 2012 r. w sprawie *Hristozov i inni p-ko Bułgarii*<sup>27</sup> ETPC analizował wnioski złożone przez pacjentów chorujących na chorobę nowotworową, pragnących uzyskać oficjalny dostęp do eksperymentalnego leku przeciwnowotworowego (MBVax Coley Fluid). Lek nie został dopuszczony do obrotu, ale możliwe było jego stosowanie w ramach procedury „humanitarnego zastosowania” (*compassionate use*). W tym kontekście ETPC badał kwestię dostępu osób śmiertelnie chorych do niezatwierdzonych leków<sup>28</sup>. Skarżący wnosili o stwierdzenie

<sup>25</sup> Wyrok z 15 listopada 1996 r. w sprawie *Cantoni p-ko Francji*, skarga nr 17862/91.

<sup>26</sup> Skarga nr 656563/01. Po rozpatrzeniu sprawy przez ETPC skarga została uznana za niedopuszczalną.

<sup>27</sup> Skargi nr 47039/11 i 358/12.

<sup>28</sup> Jeden z wnioskodawców udał się w lipcu 2011 r. do Niemiec w celu uzyskania wspomnianego leku, jednak ze względu na wysokie koszty utrzymania i leczenia zmuszony był wrócić do Bułgarii.

naruszenia art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 3 EKPC (zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania), art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) ze względu na niejasne, niespójne i opóźnione stanowisko władz krajowych, spowodowane brakiem czytelnych zasad odnośnie do wyrażania zgody na stosowanie leków eksperymentalnych w przypadku osób śmiertelnie (terminalnie) chorych, którzy z niepowodzeniem wyczerpali wszelkie dostępne, konwencjonalne metody leczenia. Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że jego zadaniem nie jest analiza *in abstracto* prawa krajowego, ale jedynie zbadanie czy sposób zastosowania norm prawa krajowego w odniesieniu do osób skarżących jest zgodny z ich uprawnieniami mającymi podstawę w postanowieniach Konwencji<sup>29</sup>.

Trybunał Praw Człowieka wskazał, że żadne z unormowań Konwencji nie gwarantuje prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej, natomiast margines uznania (*margin of appreciation*) władz krajowych jest szeroki w odniesieniu do szacowania priorytetów medycznych w sytuacji ograniczonych zasobów publicznych przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia. W tym kontekście władze krajowe są w lepszej pozycji do dokonania powyższych decyzji niż międzynarodowy ETPC ze względu na ich lepsze rozeznanie zarówno potrzeb zdrowotnych występujących w danym społeczeństwie, jak i wysokości dostępnych funduszy na system opieki zdrowotnej<sup>30</sup>. Władze państwowe biorą tym samym odpowiedzialność za treść i konsekwencje podejmowanych decyzji. O ile oczywiście zalecanym poziomem opieki zdrowotnej jest poziom gwarantujący pełną dostępność do różnych metod leczenia, w tym kuracji i lekarstw ratujących życie dla wszystkich pacjentów, o tyle brak zasobów może, niestety, spowodować ograniczenia dla niektórych osób w dostępności do metod leczenia, w szczególności w odniesieniu do kuracji trwałych i kosztochłonnych. Istotnym kryterium, zdaniem ETPC, jest zagwarantowanie, by dane procedury medyczne były udzielane w sposób niedyskryminacyjny, w odniesieniu do wszystkich członków danego społeczeństwa.

Pozytywne zobowiązania dla władz krajowych, wynikające z art. 2 EKPC, mogą dotyczyć przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych, przykładowo związanych ze stosowaniem właściwych środków w celu ochrony życia pacjentów szpitali. Rozpatrywana powyżej skarga w sprawie *Hristozov i inni p-ko Bułgarii* zawierała zarzut zbytnej restryktywności decyzji władz krajowych odnośnie do określania dostępu do leków eksperymentalnych. Trybunał Praw Człowieka podkreślił jednak, że unormowanie art. 2 EKPC nie powinno być interpretowane jako nakazujące przyjęcie określonych zasad dostępu nielicencjonowanych produktów medycznych dla osób terminalnie chorych<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Skargi nr 47039/11 i 358/12, pkt 105. Ponadto, ETPC wskazał, że nie jest właściwy do rozstrzygnięcia o odpowiedności konkretnej metody leczenia. Decyzja Trybunału nie może dotyczyć prawidłowości zastosowania norm prawa międzynarodowego oraz prawa UE. Orzeczenie powinno zaś w maksymalnym stopniu uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy.

<sup>30</sup> Por. decyzja z 15 maja 2012 r. w sprawie *Wiater p-ko Polsce*, skarga nr 42290/08, pkt 36, 39. Sprawa dotyczyła braku refundacji określonego leku.

<sup>31</sup> Skargi nr 47039/11 i 358/12, pkt 108. Trybunał odwołał się także do prawa Unii, zgodnie z którym decyzje odnośnie do określenia dostępu do leków eksperymentalnych pozostają w gestii państw

W kontekście potencjalnego naruszenia art. 3 EKPC Trybunał wskazał, że norma ta nie nakazuje władzom krajowym zmniejszania różnic w poziomie opieki zdrowotnej dostępnych w poszczególnych państwach. W kontekście potencjalnego naruszenia art. 8 EKPC Trybunał wskazał na możliwość rozpatrzenia skargi na ograniczenie wyboru odpowiedniej terapii przez skarżących, w ramach dwóch linii argumentacyjnych: jako zarzut naruszenia ich prawa do poszanowania życia prywatnego lub jako zarzut zaniechania władz publicznych zapewnienia odpowiednich ram regulacyjnych chroniących prawa osób do poszanowania życia prywatnego. Trybunał podkreślił, że występuje konieczność precyzyjnego określenia naruszenia pozytywnego bądź negatywnego zobowiązania ciążącego na władzach krajowych; istotne jest przy tym wyważenie sprzecznych interesów jednostki oraz wspólnoty. W odniesieniu do ochrony zdrowia państwa cieszą się marginesem uznania, gdyż to władze krajowe są najbardziej właściwe do oszacowania priorytetów, określenia zasad wykorzystania dostępnych zasobów oraz zidentyfikowania potrzeb społecznych.

W odniesieniu do leków eksperymentalnych ETPC podkreślił interes prywatny w uzyskaniu do nich przez osoby, które ze względu na zły stan zdrowia oraz niskie prawdopodobieństwo jego poprawy gotowe są podjąć ryzyko poddania się kuracji lekami nietestowanymi. Ryzyko to uzasadnione jest okolicznościami choroby i traktowane jest jako próba ocalenia życia pacjentów. Z kolei interes publiczny związany z potencjalnym stosowaniem leków, których jakość, bezpieczeństwo i skuteczność nie zostały poddane odpowiedniemu procesowi testowania, dotyczy ochrony pacjentów przed niekorzystnymi medycznie skutkami użycia powyższych leków. Po drugie, istotne jest zagwarantowanie obowiązywania mechanizmów prewencyjnych, zapobiegających obejściu prawa. Po trzecie, ograniczenia dostępu do leków eksperymentalnych związane są z zapewnieniem właściwych standardów testowania leków, przykładowo w odniesieniu do minimalnej liczby osób uczestniczących w próbach klinicznych. Wszystkie wyodrębnione przez Trybunał interesy powiązane są głównie z unormowaniem art. 2 EKPC; w sposób bardziej ogólny z art. 3 i 8 Konwencji. Rozstrzygnięcie danej sytuacji faktycznej wymaga zatem dokonania procesu wyważenia wyodrębnionych powyżej interesów, związane jest ponadto ze skomplikowanymi kwestiami etycznymi oraz oszacowaniem ryzyka w ramach szybko rozwijających się nauk medycznych<sup>32</sup>.

---

członkowskich. Kraje Unii pozwalają na stosowanie niezatwierdzonych leków w wyjątkowych okolicznościach; jednak nie można wskazać na obowiązujący konsensus pomiędzy państwami członkowskimi, jak również brak jest unormowanych zasad i szczegółowej procedury wykorzystania tych produktów.

<sup>32</sup> Skargi nr 47039/11 i 358/12, pkt 122–123. Trybunał dokonał analizy regulacji obowiązujących w prawie wewnętrznym państw oraz w prawie Unii, wskazując na istniejący, wyraźny trend normatywny, zgodnie z którym dostęp do leków eksperymentalnych jest, po spełnieniu określonych warunków, wyjątkowo dozwolony. Nie jest jednak możliwe wyodrębnienie czytelnych zasad regulujących dostęp do leków eksperymentalnych. W tym kontekście ETPC rozstrzygnął, że władzom krajowym przysługuje szeroki margines uznania, w celu przyjęcia odpowiednich regulacji, wyrażających wyważenie wzajemnie konkurujących między sobą interesów prywatnych i publicznych.

## II.2. Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania

Wydaje się, że zagadnienie odpowiedniego standardu opieki medycznej w placówkach penitencjarnych stanowiło przedmiot szczególnie obfitego orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w kontekście analizowania skarg związanych z potencjalnym naruszeniem art. 3 EKPC, odnoszącym się do zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania<sup>33</sup>. Trybunał podejmował rozstrzygnięcia dotyczące zobowiązań państw do zapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej w szeregu orzeczeń dotyczących osób osadzonych w aresztach śledczych lub więzieniach, podczas odbywania kary pozbawienia wolności<sup>34</sup>; wskazując, że obowiązek władz publicznych do ochrony zdrowia osób pozbawionych wolności odbywa się przez zapewnienie im odpowiedniej opieki medycznej. Poziom opieki medycznej w stosunku do tych osób powinien być ustalany analogicznie do standardowego poziomu opieki dostępnej dla ogółu społeczeństwa, a nie w formie „nadzwyczajnej opieki medycznej”<sup>35</sup>.

Trybunał zauważył, że art. 3 EKPC nie powinien być interpretowany w sposób rozszerzający jako przepis zawierający ogólny obowiązek zwolnienia z zamknięcia osób tymczasowo aresztowanych, ze względów zdrowotnych bądź jako obowiązek do przetransportowania więźnia do publicznego szpitala, w sytuacji, gdy cierpi on na choroby trudne do wyleczenia. Zdaniem ETPC możliwe jest wyodrębnienie kryteriów, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu czy stan zdrowia więźnia da się pogodzić z jego pobytem w zakładzie karnym (areszcie)<sup>36</sup>: po pierwsze, stan medyczny więźnia; po drugie, adekwatność pomocy medycznej i opieki przewidzianej w areszcie oraz po trzecie, celowość utrzymywania aresztu w świetle stanu zdrowotnego osoby pozbawionej wolności.

ETPC podkreśla, że zobowiązania ciążące na władzach publicznych dotyczące zapewnienia odpowiedniej opieki zdrowotnej związane są nie tylko z unormowaniami art. 1 EKPC, ale także regulacją z art. 3 Konwencji. W sposób szczególnie powyższa analiza stosowana jest w ramach orzeczeń dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności (pobytu w tymczasowym areszcie). Z jednej strony ETPC wskazuje, że w zakresie prawnie uzasadnionego traktowania lub karania

<sup>33</sup> Por. H. Roscam Abbing, *Prisoners' Right to Healthcare, a European Perspective*, EJHL 20 (2013), s. 5–19.

<sup>34</sup> Przykładowo, można wskazać w tym kontekście na orzeczenie z 13 października 2009 r. w sprawie *Orchowski p-ko Polsce*, skarga nr 17885/04; orzeczenie z 20 stycznia 2009 r. w sprawie *Musiał p-ko Polsce*, skarga nr 28300/06; orzeczenie z 26 lutego 2013 r. w sprawie *Kowrygo p-ko Polsce*, skarga nr 6200/07.

<sup>35</sup> Orzeczenie z 3 lutego 2009 r. w sprawie *Kaprykowski p-ko Polsce*, skarga nr 23052/05, pkt 69, 75. ETPC zauważył, że nawet przy uwzględnieniu praktycznych uwarunkowań odbywania kary pozbawienia wolności, władze publiczne powinny zapewnić warunki odosobnienia, które nie uwłaczają godności ludzkiej. Sposób wykonywania kary nie powinien narażać więźniów na ból czy trudności, których intensywność przekraczałaby nieunikniony poziom cierpienia, nieodłącznie związany z faktem osadzenia; natomiast zdrowie osób pozbawionych wolności powinno być odpowiednio zabezpieczone przez m.in. udzielanie im wymaganej pomocy lekarskiej.

<sup>36</sup> Por. orzeczenie z 28 marca 2006 r. w sprawie *Melnik p-ko Ukrainie*, skarga nr 72286/01, pkt 94.

nieuchronny jest pewien poziom cierpienia i poniżenia osób osadzonych lub tymczasowo aresztowanych; z drugiej strony – cierpienie i poniżenie powinny odbywać się w określonych granicach, wyznaczanych przez zasadę poszanowania godności ludzkiej<sup>37</sup>. W szczególności istotne jest zapewnienie, by zdrowie i dobro więźniów były odpowiednio chronione, przy uwzględnieniu praktycznych wymogów związanych z osadzeniem.

W orzeczeniu z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie *Kupczak p-ko Polsce*<sup>38</sup> ETPC analizował działania władz publicznych względem osadzonego w areszcie obywatela Polski, E. Kupczaka. W 1998 r. skarżący uczestniczył w wypadku samochodowym, w wyniku którego stał się osobą niepełnosprawną; doznał złamania kręgosłupa, porażenia kończyn dolnych, paraliżu zwieracza cewki moczowej oraz odbytu. W 2000 r. skarżący korzystał ze specjalnej, wykonanej w Niemczech, pompy morfinowej, wszczepionej do jego organizmu, której funkcją było podawanie morfiny bezpośrednio do płynu mózgowo-rdzeniowego. W 2006 r. E. Kupczak został aresztowany przez policję, z uwagi na uzasadnione podejrzenie, że był on przywódcą zorganizowanej grupy przestępczej, znanej jako „Kantor Wielopole”, zajmującej się praniem brudnych pieniędzy i lichwą. Sąd krajowy uznał, że skarżący może zostać osadzony w areszcie, terapia leczenia bólu może być prowadzona w areszcie, a obsługą pompy morfinowej mogą zajmować się lekarze więzienni. W rzeczywistości, po aresztowaniu skarżącego zawartość zbiornika pompy morfinowej wyczerpała się, a następnie została napełniona chlorkiem sodu (roztworem soli), jako środek zastępczy, w celu podtrzymania funkcjonowania pompy<sup>39</sup>.

W świetle powyżej przytoczonych okoliczności ETPC wskazał, że ze względu na szczególny stan zdrowia skarżącego, który cierpiał na chroniczne bóle, władze publiczne „działały uchybiając obowiązkowi zapewnienia skutecznej opieki medycznej, i że skarżący został poddany nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu z naruszeniem Artykułu 3 Konwencji”<sup>40</sup>. W kontekście tego orzeczenia brak uzyskania należytej opieki zdrowotnej ujmowane jest jako niedozwolone działanie nieludzkie lub poniżające; stanowisko Trybunału Praw Człowieka wykracza

<sup>37</sup> Trybunał Praw Człowieka wskazuje, że art. 3 EKPC wymaga, by państwo zagwarantowało właściwy sposób stosowania środków pozbawiających daną osobę wolności; w szczególności istotne jest, by „forma i metoda wykonywania danego środka nie powodowała poddania tej osoby uciążliwościom i cierpieniom o intensywności przekraczającej nieuchronny poziom cierpienia związany z pozbawieniem jej wolności”; tak orzeczenie z 25 stycznia 2011 r. w sprawie *Kupczak p-ko Polsce*, skarga nr 2627/09, pkt 59.

<sup>38</sup> Skarga nr 2627/09.

<sup>39</sup> W złożonej skardze E. Kupczak podkreślił, że roztwór soli nie posiadał właściwości zwalczania bólu i doprowadził do uszkodzenia pompy. W zastępstwie morfiny skarżący otrzymywał, doustnie i w postaci zastrzyków, silne środki przeciwbólowe (opiaty), które miały właściwości uzależniające, nie zapewniały oczekiwanej ulgi w bólu, powodowały narkotyczne otępienie (stupor). Zdaniem skarżącego, władze więzienne celowo pozbawiły go prawidłowo podawanej morfiny w celu uśmierzania bólu, próbując zmusić do współpracy z prokuraturą i przyznania się do winy. W tym kontekście działanie to należy, jego zdaniem, kwalifikować jako nieludzkie i poniżające traktowanie, zakazane zgodnie z art. 3 EKPC.

<sup>40</sup> Orzeczenie z 25 stycznia 2011 r. w sprawie *Kupczak p-ko Polsce*, skarga nr 2627/09, pkt 68.

zatem poza rozpatrywanie ochrony zdrowia w kategoriach prawa od życia z art. 2 EKPC<sup>41</sup>.

W orzeczeniu z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie *Wenerski p-ko Polsce* (nr 2)<sup>42</sup> ETPC wskazał, że w przypadku zagrożonego stanu zdrowia osoby pozbawionej wolności konieczne jest zagwarantowanie przez państwo bezpieczeństwa i opieki, związanej z częstą pomocą medyczną. W tym kontekście opieka powinna być świadczona przez personel medyczny, a nie przez zobowiązanie współwięźniów do udzielenia w razie konieczności, pierwszej pomocy. W okolicznościach analizowanej sprawy ETPC podkreślił, że charakter, czas trwania i dotkliwość złego traktowania przesądza o naruszeniu zakazu z art. 3 EKPC.

Trybunał Praw Człowieka podsumował dotychczasowe orzecznictwo dotyczące stosowania art. 3 EKPC w wyroku Wielkiej Izby z dnia 26 października 2010 r. w sprawie *Kudła p-ko Polsce*<sup>43</sup>. ETPC uznał, że postanowienia art. 3 stanowią jedną z podstawowych wartości społeczeństwa demokratycznego, stanowiąc jeden z mechanizmów ograniczenia arbitralnego zachowania władz publicznych; zawierają one zakaz stosowania tortur, nieludzkiego bądź poniżającego traktowania lub karania, niezależnie od zachowania ofiary. Owo złe zachowanie powinno, zdaniem Trybunału Praw Człowieka, osiągnąć pewien minimalny poziom surowości, mający charakter subiektywny, zależny od konkretnych okoliczności sprawy. W tym kontekście istotne jest z jednej strony badanie działań władz publicznych (sposób działania, stosowane metody, czas trwania), z drugiej strony – ich konsekwencji dla osoby poddanej temu działaniu (skutki fizyczne, psychiczne, w zależności płci, wieku oraz stanu zdrowia ofiary).

Przykładowo, jako traktowanie „nieludzkie” ETPC wskazał działanie dokonywane z premedytacją, trwające wiele godzin, powodujące faktyczne uszkodzenie ciała lub intensywne fizyczne i psychiczne cierpienie. Jako traktowanie „poniżające” Trybunał Praw Człowieka uznał działanie mające na celu wywołanie w ofierze uczucia strachu, udręczenia, upodlenia. Cierpienie i poniżenie muszą być wystarczająco intensywne i wykraczać poza nieuniknione cierpienia i poniżenia związane z karą pozbawienia wolności, by mogły być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zakazu z art. 3 EKPC.

Władze publiczne powinny zagwarantować, by osoba pozbawiona wolności miała zapewnione warunki pobytu w więzieniu (areszcie), zgodne z poszanowaniem

<sup>41</sup> Do wyroku odrębną opinię złożył sędzia V.A. De Gaetano (Malta), który ocenił działania władz krajowych jako zgodne z kryterium standardowej opieki medycznej; w szczególności sędzia podkreślił, że zabieg wszczepienia pompy morfinowej nie może być traktowany jako rutynowy zabieg, podobny do zwykłego usunięcia zęba; władze więzienne zaś podjęły próbę znalezienia ośrodka medycznego, który byłby przygotowany do przeprowadzenia tego zabiegu.

<sup>42</sup> Skarga nr 38719/09. Jest to drugie orzeczenie dotyczące skarżącego; pierwsza skarga związana była z niezapewnieniem mu przez państwo koniecznego i pilnego leczenia prawego oczodołu. Skarga rozpatrywana była w kontekście problemu nieludzkiego i poniżającego traktowania podczas osadzenia i naruszenia art. 3 EKPC (orzeczenie z 20 stycznia 2009 r. w sprawie *Wenerski p-ko Polsce*, skarga nr 44369/02).

<sup>43</sup> Skarga nr 30210/96, pkt 90-99.

jej godności ludzkiej. Praktyczne wymagania związane z odbywaniem kary pozbawienia wolności powinny uwzględniać stan zdrowia więźnia, m.in. przez zapewnienie mu koniecznej opieki lekarskiej. Z jednej strony zatem władze publiczne zobowiązane są do zagwarantowania udzielania odpowiedniej, zindywidualizowanej opieki medycznej<sup>44</sup>, z drugiej strony – zobowiązanie to nie zawiera w sobie wymogu zwolnienia danej osoby z więzienia (aresztu) ze względów zdrowotnych albo umieszczenia go w szpitalu cywilnym, dla uzyskania konkretnego rodzaju leczenia. Brak udzielenia odpowiedniej opieki medycznej, w przypadku słabego stanu zdrowia osoby pozbawionej wolności, może stanowić naruszenie art. 3 EKPC<sup>45</sup>. W szczególności, z powodu swej bezbronności więźniowie z silnymi zaburzeniami psychicznymi lub tendencjami samobójczymi wymagają specjalnych środków (nadzór medyczny i skuteczny monitoring zachowania, opieka psychiatryczna), niezależnie od rodzaju przestępstwa, za które zostali skazani<sup>46</sup>.

Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że w przypadku cierpienia wynikającego z choroby stosowanie art. 3 EKPC uzależnione jest od działań podejmowanych przez władze krajowe, które przyczyniają się lub stanowią ryzyko przyczynienia się do wzmożenia stanu cierpienia<sup>47</sup>. W takich sytuacjach próg współdziałania określany jest jako wysoki, gdyż potencjalna szkoda związana z nieprawidłowym traktowaniem powiązana jest bezpośrednio z samym stanem chorobowym, a jedynie pośrednio wynika z działania bądź zaniechania władz krajowych.

Inne typy spraw związane są z sytuacją osób podlegających ograniczeniu wolności, którym nie została udzielona opieka zdrowotna lub sytuacja poważnie chorych osób, które nie mogłyby otrzymać należnego leczenia w przypadku, gdyby zostały wydalone do kraju nieposiadającego odpowiedniej infrastruktury ochrony zdrowia lub sytuacja osób zależnych od opieki, które ze względu na obojętną postawę personelu medycznego nie otrzymały właściwej diagnozy stanu zdrowia ani leczenia, zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z prawa krajowego<sup>48</sup>. Zdaniem ETPC wyróżnione powyżej typy spraw potencjalnie wpadają w obszar zastosowania art. 3 EKPC.

<sup>44</sup> Warunki udzielania opieki zdrowotnej powinny spełniać odpowiednie standardy jakości; przykładowo, w orzeczeniu z 20 października 2005 r. w sprawie *Romanov p-ko Rosji* (skarga nr 63993/00) ETPC wskazał, że umieszczenie skarżącego na oddziale psychiatrycznym aresztu śledczego stanowi naruszenie art. 3 EKPC ze względu na warunki osadzenia, poważne przeludnienie i jego szkodliwy wpływ na samopoczucie skarżącego.

<sup>45</sup> Por. orzeczenie z 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Rupa p-ko Rumunii*, skarga nr 58478/00.

<sup>46</sup> Por. orzeczenie z 3 kwietnia 2001 r. w sprawie *Keenan p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 27229/95; orzeczenie z 11 lipca 2006 r. w sprawie *Rivière p-ko Francji*, skarga nr 33834/03; orzeczenie z 16 października 2008 r. w sprawie *Renolde p-ko Francji*, skarga nr 5608/05.

<sup>47</sup> Por. orzeczenie z 29 marca 2010 r. w sprawie *N. p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 26565/05, pkt 29, 43.

<sup>48</sup> Por. orzeczenia z 26 maja 2011 r. w sprawie *R.R. p-ko Polsce*, skarga nr 27617/04, pkt 148–162.

### II.3. Poszanowania życia prywatnego

Artykuł 8 EKPC normuje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jednak ze względu na brak bezpośredniego odwołania do prawa do integralności człowieka ETPC definiuje pojęcie „życie prywatne” także jako „fizyczną i psychiczną integralność osoby”<sup>49</sup>. Prawo do prywatności rozumiane jest także jako prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej w kontekście podejmowania leczenia, w zakresie dobrowolnego poddania się czynnościom medycznym. Orzeczenia ETPC wskazują, że prawo do prywatności zawiera, poza przypadkami przewidzianymi prawem, zakaz podejmowania interwencji medycznej bez zgody pacjenta<sup>50</sup>.

W kontekście potencjalnych ograniczeń w korzystaniu z prawa określonego w art. 8 EKPC, zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie; konieczne jest zatem słuszne wyważenie interesów jednostki oraz interesów danej wspólnoty. EKPC wskazuje w tym kontekście na precyzyjne przesłanki, legitymizujące ograniczenie prawa konwencyjnego, takie jak: bezpieczeństwo państwowe, dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Wszelkie ograniczenia praw człowieka „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” powinny być przyjmowane zgodnie z zasadą proporcjonalności, by w sposób minimalny ograniczać prawa konwencyjne i nie naruszać istoty tych praw<sup>51</sup>.

W pojęciu prawa do życia prywatnego, chronionego przez art. 8 EKPC, zawarta jest swoboda dotycząca wyboru sposobu i momentu zakończenia własnego życia, jeżeli dana osoba uznaje w sposób świadomy i konsekwentny, że dalsza jego kontynuacja stanowiłaby trwanie w warunkach nieludzkich i niegodnych. Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że swoboda ta, która może być określana jako wolność do dokonania samobójstwa, posiada wymiar wyłącznie indywidualny, gdyż nie zawiera

<sup>49</sup> Orzeczenie z 26 marca 1985 r. w sprawie *X. i Y. p-ko Niderlandom*, skarga nr 8978/80. Także TSUE uznał prawo do prywatności, określone w art. 8 EKPC, za prawo wywodzące się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronione w unijnym porządku prawnym; por. A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Komentarz do art. 3*, w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 87.

<sup>50</sup> Orzeczenie z 9 marca 2004 r. w sprawie *Glass p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24209/94. Trybunał podkreślił, że władze krajowe mogą być odpowiedzialne za działania lub zaniechania publicznego zakładu opieki zdrowotnej; por. J.K. Gevers, *The European Court of Human Rights and the Incompetent Patient*, EJHL 11 (2004), s. 225–229. A. Hendriks wskazuje, że unormowanie art. 8 EKPC może być analizowane w kontekście praw pacjenta; por. A. Hendriks, *The Council of Europe and Health and Human Rights*, w: B. Toebes, M. Hartlev, A. Hendriks, J.R. Hermann (red.), *Health and Human Rights in Europe*, Antwerpen 2012, s. 36–43.

<sup>51</sup> ETPC łączy pojęcie „konieczności” z ważnym interesem społecznym (*pressing social need*), ponadto środki podejmowane przez państwo winny być proporcjonalne i niezbędne do osiągnięcia legitymizowanego celu; por. orzeczenie z 26 grudnia 2006 r. w sprawie *Wainwright p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 12350/04, pkt 43.



normy zobowiązującej państwa w sposób pozytywny, do umożliwienia faktycznego wykonania swobody przez jednostkę, ale wyłącznie normę negatywną<sup>52</sup>.

W kontekście zarzutu naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego, w aspekcie regulacji konwencyjnej istotne jest działanie władz publicznych w ramach przesłanek przewidzianych przez ustawę. Władze krajowe są zobowiązane w sposób pozytywny do zapewnienia przestrzegania regulacji z art. 8 EKPC. W szczególności, przeprowadzanie badań i wykonywanie usług medycznych w odniesieniu do osób pozbawionych wolności, powinno mieć oparcie w krajowych unormowaniach prawnych oraz wymaga uzyskania zgody danej osoby. W przeciwnym przypadku osoba w sytuacji bezradności pozbawiona byłaby ochrony prawnej *p-ko* działaniom arbitralnym władzy. W orzeczeniu z 22 lipca 2003 r. w sprawie *Y.F. p-ko Turcji*<sup>53</sup> ETPC podkreślił wymóg uzyskania zgody na przeprowadzenie badań medycznych wobec osób pozbawionych wolności oraz konieczność respektowania prawa do prywatności podczas przeprowadzania badań. Stan faktyczny sprawy dotyczył przeprowadzenia badania ginekologicznego kobiety będącej obywatelką Turcji osadzonej w areszcie więziennym, bez uzyskania jej zgody oraz bez pozwolenia prokuratora.

W sprawie analogicznej do powyżej analizowanej, dotyczącej E.T. Juhnke, obywatelki Niemiec, ETPC podkreślił, że zgoda na poddanie się badaniom medycznym powinna być udzielona w sposób wolny i wyraźny, po uzyskaniu odpowiednich informacji<sup>54</sup>. ETPC stwierdził, że zgodnie z unormowaniami art. 8 EKPC oraz wykładnią wywiedzioną z ugruntowanej linii orzeczniczej każda interwencja medyczna dokonana bez uzyskania zgody podmiotu, w stosunku do którego działanie zostało wykonane lub bez otrzymania dobrowolnej, wyraźnej zgody, opartej na przekazanych istotnych danych dotyczących usługi zdrowotnej, stanowi naruszenie życia prywatnego tej osoby. Takie naruszenie stanowić będzie działanie niezgodne z postanowieniami art. 8 EKPC, chyba że mieścić się będzie w ramach przesłanek z ust. 2 art. 8, a zatem w przypadkach przewidzianych przez ustawę, koniecznych w demokratycznym społeczeństwie oraz legitymizowanych przez odwołanie do jednej ze szczegółowych przesłanek wymienionych w regulacji. ETPC podkreśla, że świadczenie opieki zdrowotnej, którego udzielenie jest konieczne ze względów medycznych, w zasadzie nie może być analizowane w kontekście art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania)<sup>55</sup>.

Prawo do poszanowania życia prywatnego, zawarte w art. 8 EKPC, zawiera odniesienie do zagwarantowania poufności danych medycznych. Ochrona danych medycznych motywowana jest z jednej strony szerszą regulacją normatywną związaną z ogólną ochroną danych osobowych, z drugiej strony – umożliwia prowadzenie

<sup>52</sup> W szczególności, władze publiczne nie są zobowiązane do depenalizacji pomocy do samobójstwa, udzielanej przez osobę trzecią ani nie są zobowiązane do udzielania aktywnej pomocy w samobójstwie przez organy państwa; por. orzeczenie z 29 kwietnia 2002 r. w sprawie *Pretty p-ko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 2346/02; orzeczenie z 22 stycznia 2011 r. w sprawie *Haas p-ko Szwajcarii*, skarga nr 31322/07.

<sup>53</sup> Skarga nr 52515/99, pkt 41–44.

<sup>54</sup> Por. orzeczenie z 13 sierpnia 2008 r. w sprawie *Juhnke p-ko Turcji*, skarga nr 52515/99, pkt 71–76.

<sup>55</sup> Por. orzeczenie z 24 września 1992 r. w sprawie *Herczegfalvy p-ko Austrii*, skarga nr 10533/83, pkt 82.

prawkłowej kuracji w odniesieniu do pacjentów. ETPC podkreślił, że w sytuacji, gdyby dane medyczne nie podlegałyby ochronie jako informacje poufne, sytuacja ta mogłaby doprowadzić pacjentów do nieujawniania informacji osobistych (intymnych), mających jednak istotne znaczenie dla podjęcia prawdkłowego leczenia<sup>56</sup>.

Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że państwa są odpowiedzialne za działalność publicznych szpitali i przestrzeganie postanowień Konwencji. Zasadniczo, przedmiotem regulacji art. 8 EKPC jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, jednak to negatywne zobowiązanie do zaniechania podejmowania działań dyskrejonalnych nie wyczerpuje treści unormowania. Państwa są zobowiązane, także w sposób pozytywny, do przyjęcia środków, które zapewniłyby skuteczne i efektywne przestrzeganie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W szczególności władze krajowe są zobowiązane do pozytywnego zagwarantowania przestrzegania tej normy, również w relacjach horyzontalnych, wyłącznie między jednostkami, bez udziału władzy publicznej<sup>57</sup>.

Ochrona danych osobowych, a w szczególności danych medycznych, stanowi istotny element prawa do poszanowania życia prywatnego. Trybunał podkreśla, że na państwach ciąży zobowiązanie do ustanowienia odpowiedniego systemu gwarantującego poufność danych medycznych, z efektywnymi zabezpieczeniami przeciwko uzyskaniu nieuprawnionego dostępu. W tym kontekście ETPC wskazuje, że zasada ochrony danych medycznych stanowi ważną regułę systemów prawnych państw będących stronami Konwencji<sup>58</sup>. Odpowiednie zabezpieczenie danych medycznych jest istotne nie tylko dla zagwarantowania ochrony prywatności pacjenta, ale także dla utrzymania zaufania osoby chorej do personelu medycznego, profesji lekarskiej, czy szerzej systemu ochrony zdrowia. Dodatkowo Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że bez zachowania poufności danych medycznych, osoby potrzebujące opieki medycznej byłyby mniej skłonne do ujawniania informacji natury osobistej i intymnej, a w konsekwencji nie mogłyby uzyskać odpowiedniego leczenia, narażając własne zdrowie, a w przypadku chorób zakaźnych, także stan zdrowia danej wspólnoty<sup>59</sup>. Postanowienia art. 8 EKPC nie stanowią zakazu przekazania sądowi danych medycznych osób uczestniczących w postępowaniu karnym; jednak publiczne ujawnienie danych personalnych tych osób oraz ich stanu zdrowia stanowi naruszenie art. 8 Konwencji.

### III. Wnioski końcowe

W kontekście analizowanego powyżej dorobku prawnego Rady Europy należy zauważyć kilka kwestii. Po pierwsze, EKS stanowi instrument regulujący prawa społeczne, które wymagają zaangażowania organizatorskiego władz publicznych oraz wyrażają takie wartości, jak spójność społeczna, solidarność, równość czy

<sup>56</sup> Por. orzeczenie z 6 listopada 2009 r. w sprawie *K.H. i inni p-ko Słowacji*, skarga nr 32881/04, pkt 55.

<sup>57</sup> Por. orzeczenie z 17 października 2008 r. w sprawie *I. p-ko Finlandii*, skarga nr 20511/03, pkt 35–38.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pkt 38.

<sup>59</sup> Orzeczenie z 25 lutego 1997 r. w sprawie *Z. p-ko Finlandii*, skarga nr 22009/93.

integracja społeczna. W tak ukształtowanych ramach normatywnych potrzeby jednostki analizowane są w odniesieniu do sytuacji osób najbardziej potrzebujących (*vulnerables*), wdrażając tym samym wartości spójności społecznej. W tym kontekście należy analizować unormowania odnoszące się do prawa do ochrony zdrowia. Po drugie, EKPC nie zawiera praw społecznych, w szczególności brak jest normy bezpośrednio odwołującej się do ochrony zdrowia, ale dotyczy jedynie praw obywatelskich i politycznych. Prawa te zasadniczo nie wymagają podjęcia działalności organizatorskiej ze strony władz publicznych, ale jedynie powstrzymania się od nielegitymizowanej ingerencji w sferę uprawnień jednostki. W odróżnieniu od ewolucyjnych praw społecznych, realizowanych stopniowo w zależności od zasobów pozostających w dyspozycji władz państwowych, prawa zawarte w EKPC są wymagalne i można dochodzić ich spełnienia w postępowaniu sądowym.

Wydaje się, że powyższa cecha proceduralna Konwencji przesądziła o stopniowej modyfikacji jej postanowień, odnoszących się pierwotnie i zasadniczo do praw obywatelskich i politycznych, jednak stopniowo, wraz z rozwojem orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka, normy te nabrały również wymiaru społecznego, związanego z koniecznością podejmowania działań organizatorskich przez władze publiczne. Uwaga ta dotyczy w sposób szczególny zagadnienia analizowanego w ramach niniejszego artykułu, odnoszącego się do standardów opieki medycznej w placówkach penitencjarnych. Wydając orzeczenia w oparciu o stosunkowo skromne i nieodwołujące się bezpośrednio do problematyki ochrony zdrowia postanowienia Konwencji, Trybunał wypracował szczegółowe zalecenia dotyczące aktywności organizatorskiej władz publicznych, związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia. Te ogólne zalecenia są istotne z tego względu, że opieka medyczna udzielana w placówkach penitencjarnych powinna opierać się na powszechnych zasadach świadczenia opieki zdrowotnej, obowiązujących w danym państwie. W tym kontekście podstawowym zobowiązaniem ciężącym na władzach publicznych jest zobowiązanie do udzielenia właściwej (odpowiedniej medycznie) opieki zdrowotnej osobom przebywającym w placówkach penitencjarnych.

Szczegółowe rozstrzygnięcia Trybunału odnoszące się do standardu opieki medycznej w placówkach penitencjarnych dotyczą m. in. zasad wydawania leków, przymusowego karmienia, zapewnienia odpowiednich warunków odbywania kary pozbawienia wolności, określenia sposobów udzielania świadczeń medycznych czy wskazania na specyfikę leczenia chorób psychicznych w placówkach penitencjarnych<sup>60</sup>. W tym kontekście warto odwołać się do dwóch niedawnych orzeczeń Trybunału, wydanych w składzie Wielkiej Izby. Wydaje się bowiem, że dwa zalecenia sformułowane w ramach tych orzeczeń, mają charakter uwag systemowych, odnosząc się do wszystkich „medycznych” spraw rozpatrywanych przez ETPC.

<sup>60</sup> Szczegółowy przegląd orzecznictwa ETPC dotyczący ochrony uprawnień zdrowotnych, również w odniesieniu do osób przebywających w placówkach penitencjarnych, zawiera opracowanie powstałe w ramach Rady Europy: *Thematic Report. Health Related Issues in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, czerwiec 2015, s. 13–19.

Po pierwsze, Trybunał uznaje, że ogólnym zobowiązaniem ciążącym na władzach publicznych jest zagwarantowanie, by warunki odbywania kary pozbawienia wolności odpowiadały zasadzie poszanowania godności ludzkiej; jednak, co ciekawe, sam tekst Konwencji nie odwołuje się bezpośrednio do tego pojęcia. W orzeczeniu z dnia 28 września 2015 r. (Wielka Izba Trybunału) w sprawie *Bouyid p-ko Belgii* ETPC wskazał, że poszanowanie godności ludzkiej stanowi istotę (*very essence*) Konwencji<sup>61</sup>. Po drugie, szczegółowym zobowiązaniem ciążącym na władzach publicznych jest zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej osobom osadzonym w placówkach penitencjarnych. Zobowiązanie to ma charakter zindywidualizowany, gdyż pociąga za sobą konieczność uwzględnienia stanu zdrowia (chorób) danego więźnia oraz rozpatrzenia potencjalnego wpływu konkretnych warunków odbywania kary pozbawienia wolności na możliwe pogorszenie jego/jej stanu zdrowia. Przykładem takiej analizy może być orzeczenie z dnia 23 lutego 2016 r. (Wielka Izba Trybunału) w sprawie *Mozer p-ko Republice Mołdawii oraz Republice Rosji*<sup>62</sup>. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, odnoszącej się do Borisa Mozera, więźnia chorującego na astmę, Trybunał uznał naruszenie art. 3 Konwencji ze względu na rażące zagęszczenie liczby więźniów, brak dostępu do światła, brak wentylacji powietrza, brak artykułów sanitarnych, wilgotność pomieszczenia oraz dym papierosów; czynniki te przyczyniły się bowiem do pogorszenia stanu zdrowia więźnia. Konieczność uwzględnienia stanu zdrowia więźniów odnosi się nie tylko do zorganizowania warunków odbywania kary, ale obowiązuje również w odniesieniu do przenoszenia tych osób do innych placówek penitencjarnych i zabezpieczenia odpowiednich warunków transportu<sup>63</sup>.

Trybunał wskazuje na trudności związane z precyzyjnym określeniem „odpowiedniej” opieki medycznej<sup>64</sup>. Władze publiczne powinny zagwarantować, by diagnoza i leczenie więźniów były dokonywane w sposób szybki, właściwy i transparentny; by kontrole lekarskie były przeprowadzane regularnie i systematycznie; by wdrażana była spójna terapia zmierzająca do poprawy zdrowia lub do nie pogorszenia się stanu chorobowego osób przebywających w placówkach penitencjarnych. W szczególności, brak odpowiedniej opieki medycznej oraz niewłaściwe warunki odbywania kary pozbawienia wolności osoby chorej, mogą stanowić działanie naruszające art. 3 Konwencji<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Skarga nr 23380/09, pkt 89.

<sup>62</sup> Skarga nr 11138/10, pkt 178–179. Trybunał odwołał się m.in. do orzeczenia z 17 lipca 2014 r. (Wielka Izba Trybunału) w sprawie *Svinarenko i Slyadnev p-ko Rosji*, skargi nr 32541/08 i 43441/08, pkt 116, oraz orzeczenia z 22 maja 2012 r. (Wielka Izba Trybunału) w sprawie *Idalov p-ko Rosji*, skarga nr 5826/03, pkt 93.

<sup>63</sup> Orzeczenie z 20 grudnia 2016 r. w sprawie *Dzidzava p-ko Rosji*, sprawa nr 16363/07, pkt 70.

<sup>64</sup> Orzeczenie z 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Gladkiy p-ko Rosji*, skarga nr 3242/03, pkt 84–85; orzeczenie z 30 września 2010 r. w sprawie *Pakhomov p-ko Rosji*, skarga nr 44917/08, pkt 62–63. Trybunał odwołuje się m. in. do Rekomendacji Komitetu Ministrów RE nr R (98) 7 o ochronie zdrowia w więzieniach, przyjętej w dniu 8 kwietnia 1998 r. oraz Rekomendacji Komitetu Ministrów RE Rec (2006) 2 o europejskich zasadach więziennictwa, przyjętej w dniu 11 stycznia 2006 r.

<sup>65</sup> Orzeczenie z 17 września 2009 r. (Wielka Izba Trybunału) w sprawie *Enea p-ko Włochom*, skarga nr 74912/01, pkt 57.

Zdaniem Trybunału określenie „odpowiedniej” opieki medycznej dla więźniów nie może być powiązane z poziomem służby zdrowia w najlepszych „cywilnych” placówkach służby zdrowia; wręcz przeciwnie Trybunał jest skłonny zaakceptować implikacje wynikające z faktu, że zasoby przeznaczone na świadczenia medyczne w ramach systemu penitencjarnego są ograniczone w porównaniu do zasobów dostępnych dla ogółu społeczeństwa, w placówkach „cywilnych”<sup>66</sup>.

W konkluzji należy stwierdzić, że Trybunał uznaje za niewłaściwe sztywne określenie właściwego standardu opieki medycznej obowiązującego w placówkach penitencjarnych; opowiada się raczej za podejściem elastycznym, umożliwiającym ocenę warunków udzielanych świadczeń medycznych w konkretnych okolicznościach sprawy. Ocena, czy dane działania medyczne miały charakter odpowiedni uzależniona jest z jednej strony od praktycznych uwarunkowań związanych z odbywaniem kary pozbawienia wolności, z drugiej strony – standard ten musi być zgodny z nakazem poszanowania godności ludzkiej.

---

<sup>66</sup> Orzeczenie z 15 listopada 2007 r. w sprawie *Grishin p-ko Rosji*, skarga nr 30983, pkt 76; decyzja z 10 lipca 2007 r. w sprawie *Mrilashvili p-ko Rosji*, skarga nr 6293/04.

*Dr Ewa Dawidziuk*

Dyrektor Zespołu do spraw Wykonywania Kar,  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

---

## Skazani z niepełnosprawnością fizyczną w polskim systemie penitencjarnym

### 1. Wprowadzenie

Zgodnie z przyjętą w dniu 1 sierpnia 1997 r. przez Sejm RP Kartą Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>1</sup>, osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych. Dotyczy to ogółu obywateli, zarówno tych wolnych, jak i pozbawionych wolności. Stąd na problem dostosowania zakładów karnych i aresztów śledczych do potrzeb osób z niepełnosprawnością fizyczną Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę od kilku lat<sup>2</sup>. Zajmuje się tym zagadnieniem w dwojaki sposób. Po pierwsze, rozpoznając wnioski kierowane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przez takie osoby przebywające w polskich jednostkach penitencjarnych. Po drugie w oparciu o przeprowadzone przez Krajowy Mechanizm Prewencji<sup>3</sup> wizytacje tematyczne, poświęcone wyłącznie weryfikacji na ile polskie zakłady karne i areszty śledcze mają dostosowaną infrastrukturę do potrzeb osób niepełnosprawnych fizycznie. Część z kontroli odbyła się przy współudziale przedstawicieli Fundacji Polska Bez Barier<sup>4</sup> i Fundacji Integracja<sup>5</sup>, mających doświadczenie w weryfikowaniu dostępności obiektów budowlanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

---

<sup>1</sup> M. P. z 1997 r., nr 50, poz. 475.

<sup>2</sup> Por. Raport RPO z działalności w Polsce KMP w 2011 r., s. 50, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-z-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-w-polsce-kmp-w-roku-2011-0>; S. Trociuk (red.), *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, „Biuletyn RPO”, 2016, nr 1, s. 229–232 (<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%202015.pdf>).

<sup>3</sup> Począwszy od 18 stycznia 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji, a więc organu, który zapobiega torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w miejscach pozbawienia wolności. KMP został utworzony na podstawie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, tj. Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). Stanowi o tym art. 1 ust. 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

<sup>4</sup> AŚ Warszawa-Mokotów, AŚ Kraków, AŚ Suwałki, ZK Włocławek, ZK Gębarzewo.

<sup>5</sup> AŚ Szczecin, ZK Hrubieszów.

Poniżej zostaną wskazane regulacje prawa międzynarodowego, które należy brać pod uwagę przy omawianiu problematyki niepełnosprawnych fizycznie osób pozbawionych wolności. Podane zostaną także przykłady wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w kontekście stawianych przez skazanych lub tymczasowo aresztowanych z niepełnosprawnością fizyczną zarzutów naruszenia poszczególnych przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W dalszej zaś części zaprezentowane zostaną wyniki dotychczasowych ustaleń, jakich dokonali przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych czy też w związku z rozpoznawaniem indywidualnych wniosków osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną.

## 2. Kontekst międzynarodowy

Polska w dniu 6 września 2012 r. ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, przyjętą 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych<sup>6</sup>. Zgodnie z jej treścią należy umożliwić osobom z niepełnosprawnościami niezależne życie i pełny udział we wszystkich jego sferach. To zatem najważniejsza umowa międzynarodowa w kontekście omawianej problematyki.

Wśród pozostałych umów i rekomendacji międzynarodowych, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie traktowania osób niepełnosprawnych fizycznie, należy wymienić: Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>7</sup>, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych<sup>8</sup>, Reguły Nelsona Mandeli z 2015 r.<sup>9</sup> oraz Europejskie reguły więzienne z 2006 r.<sup>10</sup>

Jeżeli chodzi o EKPC, to najczęściej w kontekście pozbawienia wolności osób niepełnosprawnych fizycznie podnoszony jest zarzut naruszenia art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania) i art. 8 EKPC (prawo do prywatności). Ocena traktowania niepełnosprawnego fizycznie osadzonego rozpatrywana jest także w kontekście art. 10 ust. 1 MPPOP, stanowiącego o tym, że każda osoba pozbawiona wolności będzie traktowana w sposób humanitarny, z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka.

Jeżeli chodzi o zalecenia międzynarodowej, to analiza Reguł Nelsona Mandeli pozwala zwrócić uwagę na treść reguły 5 i 55. Ta pierwsza podkreśla, że administracja więzienna podejmie wszystkie uzasadnione kroki i uregulowania w celu zapewnienia więźniom niepełnosprawnym fizycznie, psychicznie lub w inny sposób, pełnego i skutecznego dostępu do życia więziennego na sprawiedliwych zasadach. Z kolei, zgodnie z treścią reguły 55 Reguł Mandeli, więźniowie

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 zał.

<sup>9</sup> Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące postępowania z więźniami (Reguły Mandeli) to przyjęta w 2015 r. znowelizowana wersja Wzorcowych reguł ONZ Minimum traktowania więźniów z 1955 r.

<sup>10</sup> Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich reguł więziennych.

z niepełnosprawnością sensoryczną otrzymają informacje o ich prawach i obowiązkach w sposób dostosowany do ich potrzeb. Administracja więzienna wywiesi w widocznym miejscu skrócone wersje takich informacji w obszarach wspólnego przebywania więźniów.

Natomiast w przypadku Europejskich reguł więziennych warto zwrócić uwagę m.in. na regułę 3, mówiącą, że restrykcje nałożone na osoby pozbawione wolności powinny być ograniczone do koniecznego minimum i proporcjonalne do uzasadnionego celu, dla którego zostały nałożone.

Te wiążące Polskę umowy międzynarodowe, jak i prawo typu *soft-law*, a więc międzynarodowe rekomendacje Rady Europy czy Organizacji Narodów Zjednoczonych, odnoszą się do wszystkich osób pozbawionych wolności, w tym w szczególności do osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną, które ze względu właśnie na swoją niepełnosprawność powinny mieć zapewnione odpowiednie warunki odbywania kary pozbawienia wolności. Ich zapisy mają charakter ogólny, mówiąc chociażby o prawie do prywatności bądź zakazie nieludzkiego traktowania. Niemniej jednak w kontekście konkretnych spraw mogą być one powoływane, w sytuacji dowodzenia naruszenia przepisów poszczególnych konwencji. Najnowsze rekomendacje ONZ, a więc Reguły Mandeli, wprost stanowią o niepełnosprawnych fizycznie czy sensorycznie, co oznacza, że społeczność międzynarodowa, pracując nad zaktualizowaniem i dostosowaniem do współczesnych porządków penitencjarnych rekomendacji ONZ odnoszących się do traktowania więźniów, dostrzegła tą szczególną grupę, jaką są osadzeni niepełnosprawni.

### 3. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pozwala na wskazanie kilku przykładów spraw, w których skargi zostały złożone do Trybunału przez osoby pozbawione wolności, niepełnosprawne fizycznie, które ze względu na swoją niepełnosprawność doświadczały sytuacji (z powodu barier architektonicznych, braku adekwatnej opieki medycznej), które naruszały zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania, a więc art. 3 EKPC. Podano także przykład wyroków, w których Trybunał orzekł, że nie doszło do naruszenia postanowień Europejskiej konwencji praw człowieka.

W wyroku ETPC z dnia 12 lutego 2013 w sprawie *D.G. p-ko Polsce* (skarga nr 45705/07) Trybunał stwierdził naruszenie przez władze polskie art. 3 EKPC z powodu niezapewnienia odpowiedniej opieki medycznej niepełnosprawnemu osadzonemu. Cierpiąc na chorobę, która spowodowała paraliż kończyn, korzystał on z wózka inwalidzkiego. Miał orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym, co oznaczało, iż wymaga stałej opieki osób trzecich. Trybunał zwrócił uwagę, że osadzenie skarżącego przez osiemnaście miesięcy w więzieniu, które nie było odpowiednio przystosowane do pobytu w nim osób niepełnosprawnych fizycznie, a także brak wystarczających starań, by rozsądnie dostosować się do jego specjalnych potrzeb, stanowi poważny problem w świetle Konwencji. Choć w sprawie *D.G. p-ko Polsce* nie ma dowodów, że wystąpił bezpośredni zamiar



poniżenia lub upokorzenia skarżącego, to jednak Trybunał uznał, że pozbawienie wolności osoby, która jest przykuta do wózka inwalidzkiego i cierpi na paraliż obustronny oraz poważne zaburzenia pracy zwieraczy cewki moczowej i odbytu, w warunkach, w których nie ma ona nieograniczonego i stałego zapasu pieluchomajtek i cewników oraz nieograniczonego dostępu do prysznica, jest zdana na niezbędną pomoc współwięźniów z celi i nie jest w stanie bez większych trudności utrzymać higienę, stanowi traktowanie poniżające i nieludzkie<sup>11</sup>.

Analogicznie, zarzut naruszenia art. 3 EKPC z powodu braku adekwatnej opieki zdrowotnej został postawiony przez skarżącego w sprawie *Zarzycki p-ko Polsce* (skarga nr 15351/03). W wyroku z 12 marca 2013 r., głosami 5 do 2 Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia art. 3 EKPC. Skarżący stracił w wypadku obydwie przedramiona, w związku z czym został uznany za osobę niepełnosprawną, wymagającą pomocy innych. Polskie sądy uzasadniając konieczność stosowania w stosunku do Adama Zarzyckiego najsurowszego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie, powoływały się na istnienie wyraźnych dowodów popełnienia przez skarżącego zarzucanych mu czynów, duże prawdopodobieństwo, że zostanie mu wymierzona surowa kara oraz konieczność zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Adam Zarzycki w swojej skardze zarzucił władzom jednostek penitencjarnych, w których przebywał, że nie zdołały zapewnić mu odpowiedniej pomocy medycznej związanej z jego niepełnosprawnością. W szczególności zaś powoływał się na fakt, iż nie otrzymał specjalnych biomechanicznych protez, a jedynie protezy mechaniczne, które umożliwiły mu wykonywanie tylko prostych czynności fizycznych. Z tego powodu musiał szukać pomocy u współwięźniów. Trybunał wskazuje na aktywną postawę administracji więzienia wobec skarżącego. Właściwe władze zapewniły skarżącemu stałą i odpowiednią pomoc wymaganą ze względu na jego szczególne potrzeby. Ponadto w niniejszej sprawie brakuje dowodów, które potwierdzałyby jakiegokolwiek zdarzenia czy intencje poniżenia bądź upokorzenia skarżącego. Trybunał uznał, iż mimo że więzień z amputowanymi przedramionami jest znacznie bardziej narażony na trudy osadzenia, w okolicznościach niniejszej sprawy traktowanie skarżącego nie osiągnęło progu dolegliwości, który uzasadniałby stwierdzenie, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC<sup>12</sup>.

W wyroku ETPC z 10 lipca 2001 r. w sprawie *Price p-ko Wielkiej Brytanii* (skarga nr 33394/96), skarżąca z niedowładem czterech kończyn, która cierpiała ponadto na problemy z nerkami, została skierowana do więzienia za obrazę sądu w toku postępowania cywilnego. Dwa dni spędziła w zwykłym więzieniu, w którym była zależna od pomocy funkcjonariuszy więziennych płci męskiej, aby móc skorzystać z toalety. Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania). Osadzenie osoby niepełnosprawnej w stopniu ciężkim w warunkach, które powodowały niebezpieczne odczucie zimna, groźbę pogorszenia się stanu jej ran ze względu na zbyt twarde łóżko oraz niemożliwość

<sup>11</sup> Wyrok ETPC w sprawie *D.G. p-ko Polsce*, § 176–177.

<sup>12</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Zarzycki p-ko Polsce*, § 125

skorzystania z toalety lub utrzymania higieny bez większej trudności, stanowiło poniżające traktowanie, sprzeczne z art. 3 EKPC<sup>13</sup>.

W wyroku ETPC z 24 października 2006 r. w sprawie *Vincent p-ko Francji* (skarga nr 6253/03) Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz poniżającego traktowania) w związku z faktem, że skarżący, który cierpi na paraplegię (porażenie dwukończynowe), nie mógł poruszać się po jednostce penitencjarnej samodzielnie, w szczególności nie mógł opuścić celi mieszkalnej bez pomocy innych osób. Zakład karny, w którym przebywał skarżący, był niedostosowany do przetrzymywania osób niepełnosprawnych, poruszających się jedynie na wózkach inwalidzkich<sup>14</sup>.

W wyroku ETPC z 8 listopada 2012 r. w sprawie *Z.H. p-ko Węgrom* (skarga nr 28973/11) Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania). Pomimo godnych pochwały, lecz spóźnionych wysiłków zmierzających do podjęcia działań w związku z sytuacją skarżącego, Trybunał stwierdził, że osadzenie bez zapewnienia wymaganych środków w rozsądnym czasie doprowadziło do sytuacji stanowiącej nieludzkie i poniżające traktowanie. Trybunał uważał w szczególności, że nieuniknione poczucie izolacji i bezradności płynącej z niepełnosprawności wnioskodawcy (głuchoniemy, nieznający języka migowego, niepotrafiący czytać i pisać), w połączeniu z prawdopodobnym brakiem zrozumienia własnej sytuacji spowodował, że wnioskodawca doświadczył udręki i poniżającego traktowania, zwłaszcza w obliczu faktu, że został odłączony od jedynej osoby (matki), z którą mógł skutecznie się komunikować<sup>15</sup>.

W wyroku ETPC z 10 stycznia 2012 r. w sprawie *Arutyunyan p-ko Rosji* (skarga nr 48977/09) Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania) z tego powodu, że władze krajowe nie zapewniły skarżącemu leczenia w sposób bezpieczny i właściwy, zgodny ze stopniem jego niepełnosprawności oraz odmówiły mu skutecznego dostępu do zakładów medycznych, ćwiczeń na zewnątrz i świeżego powietrza<sup>16</sup>. Trybunał uznał w szczególności, że przez okres niespełna piętnastu miesięcy skarżący, który był niepełnosprawny i zależny od wózka inwalidzkiego, został zmuszony przynajmniej cztery razy w tygodniu do wchodzenia i schodzenia przez cztery kondygnacje schodów w drodze na i z długich, skomplikowanych i męczących zabiegów medycznych, które były niezbędne dla jego zdrowia. Wysiłek bez wątpienia powodował u niego niepotrzebny ból i naraził go na niepotrzebne ryzyko poważnego uszczerbku na zdrowiu. Nie dziwi zatem fakt, że skarżący odmówił zejścia po schodach w celu wykonania ćwiczeń na dziedzińcu, a zatem ściany jednostki penitencjarnej ograniczały go przez dwadzieścia cztery godziny na dobę. Z uwagi na frustrację i stres, skarżący kilkakrotnie odmówił nawet wyjścia z celi mieszkalnej, aby poddać się hemodializie podtrzymującej życie.

<sup>13</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Price p-ko Wielkiej Brytanii*, § 30.

<sup>14</sup> European Court of Human Rights, Press release issued by the Registrar, 626, 24.10.2006, s. 3.

<sup>15</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Z.H. p-ko Węgrom*, § 32–33.

<sup>16</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Arutyunyan p-ko Rosji*, § 81.

W kolejnym wyroku ETPC z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Grimailovs p-ko Łotwie* (skarga nr 6087/03) Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania). Skarżący przebywał przez okres dwóch i pół roku w zwykłej jednostce penitencjarnej, która nie była dostosowana dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim. Ponadto skarżący musiał polegać na współosadzonych, którzy pomagali mu w codziennych rutynowych czynnościach i poruszaniu się po więzieniu, chociaż nie przeszli oni szkolenia i nie posiadali niezbędnych kwalifikacji. Pomimo że zespół medyczny wizytował skarżącego w jego celi mieszkalnej aby przeprowadzić zwykłe badania kontrolne, nie zapewnili oni żadnej pomocy w jego codziennych rutynowych czynnościach. Obowiązek państwa dotyczący zapewnienia odpowiednich warunków osadzenia odnosił się do opracowania przepisów uwzględniających szczególne potrzeby więźniów z niepełnosprawnością fizyczną, a państwo nie może zwolnić się z tego obowiązku poprzez przeniesienie odpowiedzialności na współwięźniów. Zdaniem Trybunału warunki osadzenia skarżącego w świetle jego fizycznej niepełnosprawności i w szczególności niezapewnienie mu samodzielnego dostępu do różnych pomieszczeń w jednostce penitencjarnej, w tym węzła sanitarnego oraz brak jakiegokolwiek zorganizowanej pomocy w związku z jego poruszaniem się po jednostce penitencjarnej lub wykonywaniem codziennych rutynowych czynności, osiągnęło zatem poziom surowości stanowiący poniżające traktowanie<sup>17</sup>.

Analogicznie stwierdzenie naruszenia art. 3 EKPC miało miejsce w wyroku ETPC z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie *Helhal p-ko Francji* (skarga nr 10401/12). Skarżący, cierpiący na porażenie kończyn dolnych oraz nietrzymanie moczu i stolca, sformułował zarzut, że w świetle jego ciężkiej niepełnosprawności, jego dalsze osadzenie stanowi niehumanitarnie i poniżające traktowanie. Trybunał stwierdził w szczególności, że chociaż dalsze osadzenie skarżącego nie stanowiło samo w sobie niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w świetle jego niepełnosprawności, nieodpowiedni sposób zapewnionego mu leczenia rehabilitacyjnego oraz fakt, że siedziba jednostki penitencjarnej nie była dostosowana do jego niepełnosprawności stanowiło naruszenie art. 3 Konwencji. Trybunał zauważył ponadto w przedmiotowej sprawie, że pomoc w kąpielach skarżącego zapewniona przez współosadzonych, przy braku pryszniców odpowiednich dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, nie była wystarczająca dla wypełnienia przez państwo obowiązków w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

#### 4. Ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich

Problematyką osób pozbawionych wolności, które są niepełnosprawne fizycznie, Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się od kilku lat. Znalazło to przełożenie na jego aktywność w postaci wystąpień generalnych (poniżej opis najważniejszych

<sup>17</sup> Wyrok ETPC w sprawie *Grimailovs p-ko Łotwie*, § 160–162.

<sup>18</sup> *The conditions of detention of a severely disabled prisoner found to be contrary to the Convention*, Press release, ECHR, 61 (19.02.2015), s. 2.

z nich), jak również wizytacji jednostek penitencjarnych, w czasie których weryfikowano w jakich warunkach osadzeni z niepełnosprawnością ruchową odbywają karę pozbawienia wolności. W dalszej części wskazano najważniejsze wnioski z dokonanych na miejscu w zakładach karnych i aresztach śledczych ustaleń.

## A. Wystąpienia generalne

W wystąpieniu z 11 grudnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł problem braku przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>19</sup>. Podkreślono wówczas, iż w obowiązującym systemie prawa, polskie zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z treścią ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi z 21 stycznia 2014 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wskazał, iż dostrzega potrzebę zmiany przepisów i zapewnił, że w kwestii tej zostaną podjęte działania zmierzające do przygotowania pogłębionej analizy skutków zmiany rozporządzenia ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>20</sup>, a wyniki tej analizy zostaną przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w celu ich ewentualnego uwzględniania w Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym<sup>21</sup>. Z kolei w odpowiedzi z 29 lipca 2015 r. minister infrastruktury i rozwoju poinformował o pracach legislacyjnych we wskazanej sprawie. Projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w pełni odpowiada postulatowi RPO przedstawionym w wystąpieniach generalnych.

Mając na względzie długofalowość opisanych przez ministra infrastruktury działań, w dniu 14 maja 2014 r. Rzecznik zwrócił się również do ministra sprawiedliwości<sup>22</sup> z prośbą o stworzenie w każdej z jednostek przynajmniej jednej celi mieszkalnej przystosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz dostosowanie jej najbliższej infrastruktury w celu umożliwienia osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich lub słabo poruszającym się korzystania z praw przysługujących im jako osobom pozbawionym wolności.

W odpowiedzi z 5 czerwca 2014 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości podkreślił, że Służba Więzienna, w miarę istniejących możliwości, kieruje się zasadą, aby skazani niepełnosprawni fizycznie byli umieszczani w celach do tego przystosowanych na parterze, z samodzielnym dostępem do świetlic, spacerników, łaźni oraz ambulatoriów więziennych. Dodał jednocześnie, że spośród ogólnej liczny 156 zakładów

<sup>19</sup> RPO-744194/13/II/702, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/07/744194/1775735.pdf>.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2002 r., nr 75, poz. 690 ze zm.

<sup>21</sup> RPO- II/744194-702/13/EB/AT.

<sup>22</sup> KMP.571.26.2014, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2014/5/KMP.571.26.2014/117212.pdf>.

karnych i aresztów śledczych, 58 jednostek penitencjarnych posiada 91 cel przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością, o łącznej pojemności 270 miejsc<sup>23</sup>.

Zdaniem przedstawicieli Rzecznika personel jednostek penitencjarnych bardzo często nie jest zorientowany co do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Stąd, w wystąpieniu generalnym z 21 maja 2015 r.<sup>24</sup> skierowanym do Dyrektora Generalnego SW, Rzecznik Praw Obywatelskich podniosła ów problem zaznaczając, że należyte wypełnianie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej względem takich osób pozostających w izolacji penitencjarnej możliwe jest dzięki właściwemu rozpoznaniu ich potrzeb. Nabycie takiej wiedzy powinno zaś nastąpić w drodze odpowiednich szkoleń kadry penitencjarnej. Pracownicy Biura RPO uznali też, że uregulowanie prawne w formie odpowiedniej procedury powinien znaleźć sposób przeprowadzania kontroli osobistych osób z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi z dnia 18 czerwca 2015 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej potwierdził, że nie są opracowane specjalne procedury dotyczące kontroli osobistej osób z niepełnosprawnością, jednak w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność dokonania kontroli osobistej takiego osadzonego, funkcjonariusze realizujący te czynności uwzględniają stopień i rodzaj dysfunkcji oraz zachowują zasady indywidualizmu i humanitarnego traktowania. Ponadto zawsze podczas tego typu kontroli są stosowane ściśle zalecenia lekarskie. Czynności konwojowe w Służbie Więziennej realizowane są przez odpowiednio przygotowane grupy konwojowe. W razie konieczności przetransportowania osadzonych poruszających się na wózkach inwalidzkich, jednostki penitencjarne przeważnie korzystają z będących na stanie więziennictwa pojazdów sanitarnych, które posiadają możliwość przewożenia osób w pozycji poziomej lub decydują się na zakup usługi specjalistycznego transportu medycznego od firmy zewnętrznej<sup>25</sup>. Dyrektor Generalny Służby Więziennej zapewnił, że wszystkie zgłoszone przypadki ewentualnych uchybień w zakresie niewłaściwego postępowania z osadzonymi z niepełnosprawnością są sprawdzane<sup>26</sup>.

Na potrzebę ujęcia sposobu postępowania z więźniami z niepełnosprawnościami podczas ewakuacji więźniów z jednostek penitencjarnych w czasie zagrożenia, Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniach generalnych z 28 lipca 2015 r.

<sup>23</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=117212&sygnatura=KMP.571.26.2014>.

<sup>24</sup> KMP.571.1.2015, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2015/5/KMP.571.1.2015/423717.pdf>.

<sup>25</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=423717&sygnatura=KMP.571.1.2015>.

<sup>26</sup> Służba Więzienna, wychodząc naprzeciw wskazanym wymaganiom, zorganizowała w 23 września 2015 r. w Areszcie Śledczym Warszawa-Białoleka szkolenie pt. "Przełamywanie barier w postępowaniu z osobami niepełnosprawnymi przebywającymi w warunkach izolacji penitencjarnej". Szkolenie poprowadzili przedstawiciele fundacji „Polska bez barier”. Było to spotkanie pilotażowe zorganizowane celem przekazania wiedzy dotyczącej osób z niepełnosprawnościami, wskazania prawidłowych wzorów zachowań i postaw w stosunku do nich. W 2015 r. przeprowadzono w całej Polsce 10 tego typu szkoleń.

do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej<sup>27</sup> oraz z 26 października 2015 r. do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej<sup>28</sup>. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej stwierdził, że nie widzi przeszkód, by doprecyzować sposób postępowania z taką kategorią więźniów w czasie ewakuacji. Dodał jednakże, że inicjatywa w tej sprawie leży po stronie dyrektorów poszczególnych obiektów penitencjarnych (odpowiedź z 20 sierpnia 2015 r.). Z kolei Dyrektor Generalny Służby Więziennej uważa, że procedury ewakuacji, mimo iż nie wskazują szczególnych zasad postępowania z takimi osobami w stanie zagrożenia, są wystarczające, bo zabezpieczają w sposób należyty bezpieczeństwo. Dlatego też procedura ewakuacji nie wymaga zdaniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej uszczegółowienia w zakresie postępowania z tą kategorią osadzonych (odpowiedź z 16 listopada 2015 r.).

## B. Wizytacje jednostek penitencjarnych

Ponad połowa wizytacji przeprowadzonych w 2015 r. przez Krajowy Mechanizm Prewencji miała na celu sprawdzenie stanu dostosowania miejsc detencji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami<sup>29</sup>. Wizytowane placówki zostały dobrane w oparciu o treść załącznika do zarządzenia nr 30/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 1 lipca 2015 r. w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych<sup>30</sup> oraz poprzedzających go zarządzeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, określających przeznaczenie zakładów karnych i aresztów śledczych.

Wizytacje tematyczne pozwoliły na wskazanie słabych punktów miejsc detencji, których istnienie utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia tym osobom korzystanie ze wszystkich praw im przynależnych. Bardzo często bowiem przystosowanie jednostki sprowadza się jedynie do samej celi mieszkalnej, brakuje natomiast niezbędnego dostosowania infrastruktury poza celami, która umożliwiałaby korzystanie przez osoby z niepełnosprawnością z praw przysługujących im jako więźniom (prawo do widzenia, prawo do spaceru, prawo do praktyk religijnych, prawo do zajęć kulturalno-oświatowych).

Przedstawiciele KMP sprawdzali zatem, czy w poszczególnych jednostkach bariery architektoniczne zostały usunięte w taki sposób, by umożliwić osobie z niepełnosprawnością fizyczną wyjście na spacer, wizytę u lekarza, psychologa, wychowawcy, korzystanie ze świetlicy, kaplicy, stołówki, kantyny, magazynu, sali widzeń oraz dostęp do stanowisk komputerowych, gdzie mają zapewniony dostęp do Biuletynu Informacji Publicznej. Jak stwierdzono w czasie wizytacji,

<sup>27</sup> KMP.571.1.2015, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyst%C4%85pienie-generalne-z-dnia-28072015-r-do-komendanta-g%C5%82%C3%B3wnego-stra%C5%BCy-po%C5%BCarnej-w-sprawie>.

<sup>28</sup> KMP.571.1.2015, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2015/10/KMP.571.1.2015/556110.pdf>.

<sup>29</sup> W 2015 r. w 5 zakładach karnych oraz w 7 aresztach śledczych przeprowadzone zostały wizytacje tematyczne mające na celu sprawdzenie stanu poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami (fizyczną, wzrokową, słuchową).

<sup>30</sup> [http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/aktyprawne/zal\\_do\\_zarz\\_30\\_15.pdf](http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/aktyprawne/zal_do_zarz_30_15.pdf).

niejednokrotnie niezbędne jest wprowadzenie zmian poza celami mieszkalnymi. Chodzi m.in. w modernizację w zakresie: odpowiednio szerokich korytarzy, samoinkasujących aparatów telefonicznych umieszczonych na odpowiedniej wysokości czy dysponowanie windą, platformami przyschodowymi lub podnośnikami. Dodatkowo niezbędne jest niwelowanie różnicy wysokości na drogach prowadzących z budynku mieszkalnego na plac spacerowy za pomocą tzw. obniżonych krażeńników, zaś na polach spacerowych należałoby montować ławki z siedziskiem na wysokości 45–55 cm, wyposażone w oparcie i podłokietniki ułatwiające przemieszczenie się z wózka na ławkę<sup>31</sup>.

W rezultacie przeprowadzonego badania tematycznego ujawniono, że w wielu jednostkach penitencjarnych zorganizowano cele mieszkalne, które określa się jako przeznaczone dla osób niepełnosprawnych. Pomiar wykazał jednak, że cechują się one licznymi wadami konstrukcyjno-montażowymi, popełnionymi albo w fazie projektowej, albo w trakcie samej realizacji projektu, jak również takimi, które wynikały z braku dostatecznej świadomości co do potrzeb i ograniczeń osób z niepełnosprawnościami. Stąd wizytujący zalecili wykonanie prac naprawczych w celach mieszkalnych i poza nimi. Ponadto, w części jednostek przedstawiciele KMP zwrócili uwagę na fakt nieprzystosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami pomieszczeń izb chorych<sup>32</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości polegały również na: braku wystarczającej przestrzeni dla osadzonego poruszającego się na wózku w celi przystosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnością, braku należytego przystosowania stanowiska w łaźni, umieszczeniu osoby poruszającej się przy pomocy kul na górnym łóżku oraz kwatrowaniu osób o obniżonej sprawności fizycznej w celach mieszkalnych znajdujących się na górnych kondygnacjach budynku, pospieszaniu przez funkcjonariuszy osób mających problemy z poruszaniem się, akceptacji zajmowania przez sprawnych więźniów stanowisk w łaźniach wyposażonych w uchwyty i krzesła dla osób o obniżonej sprawności fizycznej, konieczności wykonywania dodatkowych obowiązków i czekania w kolejce przy odbieraniu posiłku ze względu na osadzenie w celi mieszkalnej wspólnie z więźniami młodocianymi lub uczestnikami podkultury więziennej, umieszczeniu osoby z niepełnosprawnością w celi przystosowanej, jednakże znajdującej się na wyższej kondygnacji uniemożliwiającej samodzielne przemieszczanie się więźnia np. na plac spacerowy, umieszczeniu osadzonego z protezą nogi w celi posiadającej znaczne ubytki w podłodze utrudniające bezpieczne przemieszczanie się, długotrwałym umieszczeniu osoby poruszającej się na wózku w celi przejściowej nieprzystosowanej do potrzeb takich osób<sup>33</sup>.

Należy również zwrócić uwagę, że poza osobami pozbawionymi wolności poruszającymi się na wózkach inwalidzkich, w polskich jednostkach penitencjarnych przebywają także osadzeni z wadami wzroku i słuchu, a więc niepełnosprawne

<sup>31</sup> *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, 2016, nr 4, Źródła, s. 30.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>33</sup> *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, 2015, nr 4, Źródła, s. 25–26.

sensorycznie. Jednostki powinny być zatem dostosowane pod kątem tych niepełnosprawności poprzez stosowanie: kontrastowych oznaczeń zmian wysokości powierzchni i schodów, nakładek antypoślizgowych na schodach, przenośnych pętli indukcyjnych, audiobooków czy asystującego programu komputerowego „czytającego” wyświetlaną na monitorze treść<sup>34</sup>. To zapewne ważny aspekt podejścia do różnych form niepełnosprawności, na który być może dotąd nie zwracano większej uwagi, ale który został już np. uwzględniony w Regułach Nelsona Mandeli.

### C. Sprawy indywidualne

Badając indywidualne wnioski, jakie wpływają do Biura RPO ujawniono szereg nieprawidłowości w postępowaniu z osobami niepełnosprawnymi fizycznie. Jako przykład można wskazać przypadek osadzonego po amputacji kończyn dolnych, poruszającego się na wózku inwalidzkim. Żalił się, że był umieszczony w celach mieszkalnych nieprzystosowanych do przebywania w nich osób niepełnosprawnych. Badanie skargi potwierdziło ten zarzut. W szczególności rozmiary kącika sanitarnego i brak w nim odpowiednich uchwytów powodowały, że osadzony nie mógł załatwiać potrzeb fizjologicznych bez pomocy innych osadzonych.

Zarzuty odnoszące się do nieprawidłowości w zakresie urządzenia kącika sanitarnego powtarzały się w wielu innych wnioskach kierowanych do RPO przez osoby niepełnosprawne fizycznie. Ta niedogodność przekładała się bowiem na znaczne trudności w samodzielnym korzystaniu z urządzeń sanitarnych i załatwianiu potrzeb fizjologicznych oraz utrzymaniu czystości ciała.

W jednym z oddziałów szpitalnych, w którym przebywał wnioskodawca stwierdzono, iż nie jest zapewniona przestrzeń manewrowa przy łózkach, wysokość łóżek jest nieprawidłowa, brakuje instalacji przywoławczej dostępnej dla każdego osadzonego. W celach tych nie zostały zapewnione warunki umożliwiające samodzielne korzystanie z kącików sanitarnych osadzonym poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Jedynym zaobserwowanym dostosowaniem są barierki przy muszli ustępowej, brak jest natomiast przestrzeni zapewniającej możliwość manewru i transferu na muszlę. Łącznie zaś, uznawane przez administrację więzienną za dostępne dla osób poruszających się na wózku, nie są również dostosowane do potrzeb takich osób tj.: drzwi powinny mieć szerokość min. 90 cm, zalecany brak progów, barierki i wieszaki na odpowiedniej wysokości.

Ogląd jednostki ujawnił także nieprawidłowości w zakresie wyposażenia pola spacerowego wyznaczonego dla osób z niepełnosprawnością. Ławki oceniono jako zbyt niskie, gdyż ich wysokość nie spełnia wymogu 45–55 cm, wykonane są z metalowych szczelbi, bez oparcia, co może utrudniać skorzystanie z nich przez osoby o obniżonej sprawności ruchowej. Ciąg komunikacyjny do placu spacerowego posiada nierówną powierzchnię, utrudniającą przejście osób poruszających się na wózkach. Standardu nie spełnia także wejście na plac o szerokości 75 cm, nie ma odpowiedniej przestrzeni manewrowej przy drzwiach.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 30.



Ten sam osadzony zgłaszał Rzecznikowi kolejne nieprawidłowości. W jednej ze skarg podniósł problem nieprawidłowości w zakresie transportowania. Wskazał, że pojazd służbowy, którym był transportowany, nie był przystosowany do konwojowania osób poruszających się wyłącznie na wózku inwalidzkim. Twierdził, że został przywiązany bandażem do siedziska i przez blisko 11 godzin pozostawał w pozycji siedzącej, całkowicie unieruchomiony. Mimo że konwój wielokrotnie zatrzymywał się w różnych jednostkach penitencjarnych, nie miał zapewnionej, w ramach przerw humanitarnych, możliwości załatwienia potrzeb fizjologicznych, ani choćby krótkotrwałej, w czasie postoju pojazdu, zmiany pozycji. Na wyposażeniu pojazdu nie było wózka inwalidzkiego, za pomocą którego mógłby przemieścić się do pomieszczenia z toaletą. Rzecznik uznał w tym przypadku, że w trakcie realizacji czynności transportowych została naruszona zasada humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, wyrażona w art. 4 Kodeksu karnego wykonawczego. W ocenie Rzecznika konwój z udziałem w/w powinien być realizowany pojazdem sanitarnym, wyposażonym w nosze wielofunkcyjne, przeznaczone do przewozu osób w pozycji leżącej, a stan zdrowia skazanego powinna kontrolować pielęgniarka, wchodząca w skład grupy konwojowej.

Opisany powyżej przypadek wyłącznie jednego osadzonego pokazuje, jak do wielu nieprawidłowości może dojść w odniesieniu do jednego człowieka – z dużym stopniem niepełnosprawności fizycznej. Liczne wnioski, jakie złożył do Biura RPO w wielu przypadkach wykazały słuszność jego zarzutów.

## 5. Podsumowanie

Wskazane uwagi pokazują, że nadal muszą być podejmowane wysiłki, aby zapewnić odpowiedni standard traktowania więźniów niepełnosprawnych fizycznie, z poszanowaniem godności, humanitarnie, z uwzględnieniem standardów wynikających z orzecznictwa ETPC, czy zaleceń międzynarodowych.

W związku z tym warto podkreślić, że obowiązek podjęcia wszystkich uzasadnionych działań, w celu zapewnienia więźniom z niepełnosprawnościami pełnego i skutecznego dostępu do życia więziennego na sprawiedliwych zasadach, ciąży na administracji poszczególnych jednostek penitencjarnych. Tymczasem w oparciu o dokonane przez przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich czynności kontrolne można jednak stwierdzić, że w Polsce pomimo wyznaczenia niektórych aresztów śledczych i zakładów karnych jako właściwych do odbywania w nich kary pozbawienia wolności przez osadzonych poruszających się na wózkach, zastosowane w tych jednostkach rozwiązania są niekiedy niewystarczające. Nadal wiele zmian powinno zostać wprowadzonych, aby móc powiedzieć, że jednostki penitencjarne odpowiadają potrzebom więźniów z niepełnosprawnością fizyczną. Wiele wyodrębnionych w jednostkach penitencjarnych cel dla osób niepełnosprawnych fizycznie, w tym poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie jest nadal przystosowanych do potrzeb tej grupy osadzonych. Infrastruktura jednostek także jest barierą dla korzystania z przysługujących im praw, np. spacerów, ciepłej kąpieli, widzeń.

Ponadto Służba Więzienna nie rozwiązała problemu dotyczącego zapewnienia osobom ze znaczną niepełnosprawnością, przebywającym w areszcie śledczym czy zakładzie karnym, całodobowej opieki i pomocy przy wykonywaniu przez nie podstawowych czynności życiowych. Trudnością jest korzystanie z urządzeń sanitarnych w celi mieszkalnej czy kąpiel w łaźni. W świetle orzecznictwa ETPC obciążenie współosadzonych opieką nad więźniami z niepełnosprawnością ruchową jest rozwiązaniem nieakceptowanym przez Trybunał w Strasburgu.

*Adwokat Mikołaj Pietrzak*

Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie

---

## **Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne placówki penitencjarnej a prawo do prywatności**

Co rozumiemy przez bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne placówki penitencjarnej? W przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego mamy na myśli zagrożenia, jakie mogą płynąć potencjalnie ze strony osoby osadzonej, w stosunku do osób pozostających poza zakładem karnym lub aresztem śledczym. To dotyczy w szczególności osób związanych ze zorganizowaną przestępczością czy skazanych za brutalne przestępstwa. Chodzi tu o prewencję indywidualną. Predestynuje to takie osoby do otrzymania statusu tzw. N-ki, to znaczy osadzonego szczególnie niebezpiecznego. Natomiast w przypadku zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego chodzi o ochronę tych, którzy są osadzeni w areszcie śledczym lub zakładzie karnym i mogą stać się ofiarami przemocy ze strony zewnętrznej lub innych współosadzonych. Takie osoby mogą potencjalnie otrzymać szczególną ochronę, czyli otrzymać status, który nazywany jest S-ką.

Nadanie jednego lub drugiego statusu wpływa na ograniczenie wielu praw, m.in. prawa do poszanowania życia prywatnego. Prawo to należy w tym kontekście rozumieć jak najszerszej. Nie dotyczy tylko decydowania o swoim życiu osobistym czy tajemnicy korespondencji, nie jest to kwestia wyłącznie poszanowania osobistej przestrzeni. Należy je rozumieć także jako prawo do samorealizacji, które pozostaje w ścisłym związku z godnością ludzką. Realizacja prawa do poszanowania życia prywatnego jest ściśle związana z innymi prawami i wolnościami osób pozbawionych wolności.

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jednostek penitencjarnych jest konieczne, jednak nie może odbywać się nieproporcjonalnym kosztem praw osób pozbawionych wolności. Klauzuli limitacyjnej należy poszukiwać nie tylko w EKPC, ale także w Konstytucji, w jej art. 31 ust. 3, który pod wieloma względami przypomina uregulowania konwencyjne i podobnie jak Konwencja wymaga, by takie ograniczanie nie tylko miało charakter ustawowy, ale nie naruszało istoty danego prawa, ponadto musi spełniać test proporcjonalności.

Przeciwdziałanie naruszeniu praw osób pozbawionych wolności na ogół skupia się na „N-kach”. Ogromna część orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczy szczególnie niebezpiecznych więźniów, czy osób którym taki status nadano. Porównywalne ograniczenia, w tym ograniczenia prawa do poszanowania

życia prywatnego, są także stosowane wobec osób poddanych tzw. szczególnej ochronie, czyli w stosunku do „S-ek”. Te dwa reżimy ochronne mają zupełnie odmienne cele. W jednym przypadku mamy do czynienia z osobą, która stanowi zagrożenie dla innych albo dla porządku, bezpieczeństwa, stąd ochrona i ograniczenie jego praw, które wynikają z jego właściwości i zagrożenia, jakie stanowi na zewnątrz. Natomiast w przypadku osób, które są objęte reżimem szczególnej ochrony, są to osoby które same potencjalnie są ofiarami i dlatego nadaje im się ten szczególny status. Środki ochrony powinny być każdorazowo dostosowane do celów. Ograniczenia praw i wolności, jeżeli konieczne, powinny być obudowane w takie mechanizmy, które odzwierciedlają te właśnie cele. Narzędzia, które służą bezpieczeństwu, także powinny być w sposób odpowiedni różnicowane.

Jeżeli stosujemy te same środki w stosunku do „S-ek”, dochodzi w gruncie rzeczy do wtórnej wiktyimizacji. Mamy do czynienia z osobą, która jest potencjalną ofiarą, jest narażona na niebezpieczeństwo i z tego powodu nadano jej mu reżim ochronny. Jednocześnie, jeżeli porozmawiać z „S-kami” i „N-kami” i zapytać o ich przeżycia w zakładzie karnym czy areszcie śledczym, bardzo często opis ich codzienności będzie zbliżony. Wiele osób znajdujących się pod ochroną ze względu na to, że są narażone na szczególne niebezpieczeństwo i są poddane szczególnej ochronie, opowiadają o przeżyciach, które znane są z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących właśnie „N-ek”. Osoby te często nie rozumieją swojego położenia, i w przeciwieństwie do reżimu związanego z „N-kami” nie wiedzą, że ich zgoda jest wymagana na niektóre ingerencje naruszające ich sferę osobistą.

Dobrym przykładem jest monitorowanie celi i rewizje osobiste. Niejednokrotnie adwokaci, którzy zajmują się sprawami karnymi, spotykają się z tym, że osoby poddane szczególnej ochronie uważają, iż są poddane tej ochronie, gdyż stanowią zagrożenie. Są izolowane, czasami w długotrwały sposób, który już w pewnym momencie może się przerodzić w okrutne, niehumanitarne, nieludzkie traktowanie i poddawane są tego rodzaju kontroli osobistej, która kojarzy im się wyłącznie z represją. Nie rozumieją, że tego rodzaju środki wymagają ich zgody. Na którymś etapie tę zgodę, w sposób przynajmniej dorozumiany albo wprost, wyraziły, same tego nie rozumiejąc i nie znając konsekwencji swojej decyzji. Świadczy to o jednym – brakuje efektywnej pomocy prawnej na etapie postępowania wykonawczego. Takie osoby nie są wspierane przez niezależnego adwokata czy radcę prawnego, który byłby w stanie wytłumaczyć, na czym polega reżim, któremu jest poddany, jaki jest jego cel, jakie są przesłanki takiej ochrony i w jakim stopniu osadzony ma nad tym kontrolę.

W celu wykonania wyroku w sprawach *Horych i Piechowicz p-ko Polsce*, dzięki m.in. staraniom pełnomocnik Justyny Chrzanowskiej i jej współpracowników, doszło do znowelizowania kodeksu karnego wykonawczego tak, by sprostać wymogom postawionym w tych orzeczeniach ETPC. Nowelizacja ta wyłączyła pewien automatyzm stosowania i przedłużania statusu więźnia niebezpiecznego, wprowadzając przesłanki decyzji, takie jak właściwość i warunki osobiste skazanego, motywację i sposób zachowania się przy popełnieniu przestępstwa, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, sposób zachowania się w trakcie pobytu

w zakładzie karnym, stopień demoralizacji i postępy w resocjalizacji. Na uznanie zasługuje również wprowadzenie nowego mechanizmu, który ma umożliwiać komisji penitencjarnej stopniową redukcję rygorów związanych z nadaniem statusu więźnia niebezpiecznego.

Są to jednak kryteria bardzo ocenne. Do argumentowania na tym tle na rzecz osadzonego wymagana jest pomoc doświadczonego adwokata lub radcy prawnego. Przy argumentacji na podstawie tak ocennych klauzul osadzony jest w gruncie rzeczy bezbronny. Wymaga to aktywności obrońcy, a zazwyczaj jest nim obrońca z urzędu. Niestety, rzadkością jest adwokat, który miałby w całej swojej karierze więcej niż dwie sprawy z urzędu w postępowaniu karnym wykonawczym.

Dochodzi do wielu ograniczeń w związku z nadaniem jednego i drugiego statusu, które często stosowane są w sposób nieproporcjonalny. Nowelizacja wprowadziła mechanizmy, które mają być zbilansowane pomiędzy bezpieczeństwem z jednej strony, a prawami i wolnościami z drugiej strony, w szczególności w kontekście prawa do poszanowania życia prywatnego. Praktyka nadal, pomimo nowelizacji k.k.w, jest odmienna. Bardzo często dochodzi do korzystania z wszystkich możliwych środków. To są takie środki jak monitoring celi, w szczególności kącika sanitarnego, braku oddzielenia kącika sanitarnego od reszty celi, zapewniającego chociaż odrobinę prywatności. Tu należy przywołać przytaczany wcześniej wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Szafrański p-ko Polsce*, w którym stwierdzono naruszenie z tego powodu art. 8 Konwencji. To jest także monitoring pomieszczeń do widzeń z najbliższymi osobami, nawet tzw. widzeń intymnych.

Nie ma niczego intymnego w widzeniu pod kamerą. Cenzurowana jest także najintymniejsza korespondencja. Szczególną uwagę powinno się zwrócić na blankietowo używaną w stosunku do „N-ek” i „S-ek” kontrolę osobistą i – trzeba to powiedzieć wprost – oględziny związane z badaniem odbytu. Jest to rzecz, którą skazani wskazują jako najbardziej upokarzającą dla każdej osoby, także osoby skazanej za szczególnie poważne przestępstwa. Tu na uwagę zasługuje orzeczenie *Iwańczuk p-ko Polsce*, w którym stwierdzono naruszenie nie art. 8, tylko art. 3 Konwencji, zakazującego tortur i okrutnego, nieludzkiego traktowania, w związku z obowiązkiem rozbierania się do naga i poddania się kontroli osobistej po to, by człowiek mógł zagłosować w wyborach. To oczywiście skutkowało tym, że skarżący nie mógł zagłosować, ponieważ nie chciał się poddać tej kontroli.

Tego rodzaju kontrola osobista ma ogromny wpływ na proces decyzyjny osadzonych. Dobrze przedstawia ten problem przykład z mojej własnej praktyki w sprawie, w której oskarżony o zabójstwo, niewątpliwie osoba niebezpieczna, odmówił na pewnym etapie spotkania z obrońcą. Praca nad tak poważną sprawą wymaga komunikacji w celu przygotowania obrony. W wyniku korespondencji pisemnej, obrońca został poinformowany o tym, że klient nie będzie się z nim spotykał, ponieważ przed i po spotkaniu z obrońcą jest poddawany rewizji i w sposób upokarzający jest badany jego odbytu. W jednym przypadku, taka kontrola osobista miała szczególne znaczenie, ponieważ oskarżony był ortodoksyjnym muzułmaninem, dla którego to było jeszcze bardziej dolegliwe z perspektywy wolności religijnej. Stopień upokorzenia był tak wielki, że oskarżony postanowił nie korzystać ze swojego prawa

do obrony, nie komunikując się dalej ze swoim obrońcą, ponieważ uważał to przeszkadanie, włącznie z badaniem odbytu, za karę – za to, że spotyka się z obrońcą.

Wszystkie prawa i wolności jednostki, prawo do poszanowania życia prywatnego, mają swoje źródło aksjologiczne w godności ludzkiej. To, jak traktowani są osadzeni, jest wyrazem tej godności. W kulturze polskiej zwracanie się do drugiego człowieka z którym nie jesteście zaprzyjaźnieni, nie jest naszą rodziną, per „ty” nie jest rzeczą obojętną. Nie jest rzeczą o wydziwku neutralnym. To jest zachowanie, które przejawia czynnie despekt. To jest czynne okazywanie braku szacunku drugiej osobie, a jeżeli się zwracamy do więźniów per „ty”, jeszcze w sytuacji, w której mamy nad nimi przewagę, mówimy, dokąd mają iść, o której mają iść, że mają w danej chwili poddać się badaniu odbytu, to stanowi to dodatkowe naruszenie jej godności. W sytuacji, gdy osoby te pozbawione wolności nie są szanowane przez funkcjonariuszy z aresztów czy więzień, trudno, by same nauczyły się dla siebie szacunku. W momencie opuszczania zakładu karnego osoby te pozbawione są tego szacunku dla siebie, a w konsekwencji nie mogą też szanować innych. To nie jest przytyk wyłącznie do Służby Więziennej, to dotyczy wszystkich służb mundurowych i organów ścigania. Jest to problem systemowy i ważne jest, aby ta symboliczna kwestia została dostrzeżona.

Należy poszukiwać mechanizmów dających możliwość korzystania przez osoby pozbawione wolności z praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji i w Konwencji, jednocześnie zapewniających bezpieczeństwo, nie tylko na niwie ustawowej, ale także w codziennej praktyce systemu penitencjarnego. Po drugie, poszukując tych mechanizmów, trzeba rozumieć prawo do poszanowania życia prywatnego możliwie szeroko, włącznie z prawem do samorealizacji, pozostającym w ścisłym związku z godnością ludzką. Po trzecie, stosowanie środków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego placówek penitencjarnych, które ingerują w prawo do poszanowania życia prywatnego, musi następować zawsze w sposób proporcjonalny. Nie jest to wyłącznie domena stanowienia prawa. Tak jak wspominałem, ograniczenia praw i wolności jednostki muszą być stosowane każdorazowo z uwzględnieniem celów tych ograniczeń. Inaczej muszą wyglądać ograniczenia w przypadku szczególnej ochrony, inaczej w przypadku osadzonych szczególnie niebezpiecznych. Po czwarte, do zapewnienia bezpieczeństwa w placówce penitencjarnej nie wystarczy zainstalowanie odpowiedniego sprzętu, monitoringu, czy stosowanie ograniczeń dla korzystania z praw przysługujących osobom pozbawionym wolności. Sprzęt ingerujący głęboko w prawo do poszanowania życia prywatnego nie zastąpi innych, ważniejszych działań, takich jak stosowanie zindywidualizowanych środków, rozmowy, indywidualne wsparcie psychologiczne, które także przyczyniają się do bezpieczeństwa. Jestem przekonany, że do trafnego stosowania tych ograniczeń, przyczynia się także realna dostępność obrońcy w postępowaniu karnym wykonawczym. To jest postulat nie tylko do praktyki, ale postulat legislacyjny.

*Dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias*  
Poznańskie Centrum Praw Człowieka,  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

---

## **Prawo do poszanowania wyznania i światopoglądu osadzonego**

### **1. Uwagi wstępne**

Niniejszy rozdział poświęcony jest zagadnieniu standardów europejskiego i uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w zakresie wolności religijnej i poszanowania wyznania i światopoglądu osób pozbawionych wolności. Problematyka ta regulowana jest w wielu aktach międzynarodowego prawa praw człowieka, była również częstokroć przedmiotem oceny międzynarodowych organów kontrolnych, w tym. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Praw Człowieka ONZ. Coraz częściej jednak, w szczególności w dyskursie politycznym, można spotkać się z traktowaniem wolności religijnej czy zbliżonych praw i wolności człowieka jako swoistej „fanaberii”, jeśli odnosi się je do osób innych niż większość społeczeństwa. Postulaty grup mniejszościowych postrzegane są jako roszczenie sobie niezасłużonych przywilejów, a jeśli wysuwają je grupy takie jak więźniowie zakładów karnych, rzadko kiedy spotykają się ze zrozumieniem i przyznaniem podstawowego faktu: osobom osadzonym przysługuje prawo do poszanowania ich wyznania i światopoglądu. W sposób oczywisty, i jak ma to miejsce w przypadku wszystkich niemal praw i wolności człowieka, nie jest to wolność i nie są to prawa nieograniczone. Stosowane w prawodawstwie poszczególnych państw ograniczenia nie mogą jednak na pewno niweczyć tych praw i wolności lub ograniczać je w sposób naruszający zasadę proporcjonalności.

W rozdziale tym zostaną pokrótce przedstawione najważniejsze standardy Rady Europy oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również powiązana z tematem prawa do poszanowania wyznania i światopoglądu osób pozbawionych wolności kwestia kryminalizowania i penalizowania określonych praktyk religijnych, jak również dokonywanych przez same państwa represji ze względu na wyznanie, których rezultatem jest pozbawianie wolności całych grup. Wówczas nie tylko nie można mówić o braku poszanowania wolności religijnej, lecz wręcz o prześladowaniu ze względu na wiarę. Ten aspekt badanej tematyki zostanie omówiony poprzez odniesienie się do mechanizmu Powszechnego Przeglądu Okresowego w ramach Rady Praw Człowieka ONZ. Celem opracowania jest przede wszystkim wykazanie, iż omawiane standardy powinny być respektowane

i realizowane przez właściwe władze i organy państwa polskiego w sposobie traktowania osób pozbawionych wolności, przy uwzględnieniu wszelkich koniecznych i proporcjonalnych ograniczeń.

## 2. Standard Rady Europy

W ramach tzw. systemu strasburskiego, opartego na instrumentach ochrony praw człowieka w RE, wyróżnić należy przede wszystkim art. 9 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu:

1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne.
2. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

oraz właściwą część Europejskich reguł więziennych, która odnosi się do wolności religijnej właśnie, i stanowi co następuje:

- 29.1. Wolność myśli, sumienia i wyznania więźniów jest szanowana.
- 29.2. Rygor więzienny na tyle, na ile to możliwe, pozwala więźniom na praktykowanie ich religii i wyznań, uczestniczenie w nabożeństwach lub spotkaniach prowadzonych przez zaaprobowanych przedstawicieli tych religii lub wyznań, przyjmowanie wizyt duszpasterskich składanych przez przedstawicieli takich religii i wyznań oraz posiadanie książek lub literatury z zakresu ich lub wyznań.
- 29.3. Więźniowie nie mogą być zmuszani do praktykowania religii lub wyznań, uczestniczenia w nabożeństwach lub przyjmowania wizyt duszpasterskich składanych przez przedstawicieli jakiegokolwiek religii i wyznania<sup>1</sup>.

Standard strasburski buduje jednak przede wszystkim orzecznictwo ETPC, które potwierdza, że osobom pozbawionym wolności przysługuje prawo do uczestniczenia w praktykach religijnych, do szerokiego poszanowania ich wyznania, w tym wymogów żywieniowych ich religii, dostępu do świętych ksiąg, dostępu do uczestnictwa w spotkaniach religijnych i do otrzymywania wizyt duszpasterskich. Jednocześnie, i w szczególności we wcześniejszym orzecznictwie ETPC, wyznaczono granice dla tej wolności, przyznając zazwyczaj państwom – stronom Konwencji szeroki margines swobody oceny tego, w jakim zakresie i w jakich okolicznościach prawa osób pozbawionych wolności do poszanowania ich religii i światopoglądu mogą być limitowane, w szczególności, jeśli państwa powoływały się na konieczność

<sup>1</sup> Rada Europy Komitet Ministrów. Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich reguł więziennych.



zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w ośrodkach penitencjarnych. W sprawie *McFeeley i in. p-ko Wielkiej Brytanii*<sup>2</sup> Trybunał uznał, że więzień nie może powoływać się na swoją wolność religijną, odmawiając noszenia więziennego uniformu oraz sprzeciwiając się obowiązkowi pracy w zakładzie karnym. Trybunał uznał również argument państwa dotyczący uzasadnienia zakazu noszenia zarostu względami konieczności uzyskania możliwości identyfikacji osób osadzonych (choć w późniejszym orzecznictwie, o czym będzie mowa poniżej, ETPC inaczej odniósł się do tej kwestii), jak również odmowy dostępu do rekwizytów kultu religijnego ze względów bezpieczeństwa, nawet wówczas, gdy są one niezbędne do wykonywania przez więźnia praktyk religijnych<sup>3</sup>.

Jednym z najszerzej omawianych i znanych w Polsce orzeczeń jest sprawa *Jakóbski p-ko Polsce*<sup>4</sup> z wyrokiem ETPC z 2010 r., dotycząca kwestii zapewnienia więźniowi dostępu do diety wegetariańskiej, wymaganej wyznaniem skarżącego (skarżący był buddystą). Skarga opierała się na twierdzeniach skarżącego, iż władze więzienne w odpowiedzi na jego wniosek nie zaproponowały mu żadnej alternatywnej diety, nie konsultowały również, celem weryfikacji, jego żywieniowych potrzeb, z misją buddyjską. Rozpatrując skargę przeciwko Polsce, Trybunał odnosił się do Europejskich Reguł Więziennych, gdzie zawarte są zalecenia podawania więźniom posiłków uwzględniających ich wyznanie. W konsekwencji ETPC uznał naruszenia praw skarżącego, nie dopatrując się przekonujących argumentów uzasadniających odmowę w omawianym przypadku dostarczenia wymaganych wyznaniem posiłków po stronie państwa.

W 2013 r. Trybunał potwierdził i rozwinął swoje orzeczenie w sprawie *Jakóbski p-ko Polsce*, wypowiadając się na temat ograniczeń w dostępie do diety stosowanych przez władze więzienne w Rumunii<sup>5</sup>. Również i w tym przypadku Trybunał, badając skargę, orzekł, że państwo nie wykazało, iż brak dostarczenia osobie pozbawionej wolności diety bezmięsnej został uzasadniony w sposób, który skłaniałby ETPC do stwierdzenia braku naruszenia Konwencji. W sprawie tej skarżący otrzymywał co prawda posiłki przeznaczone specjalnie dla osób chorych (cierpiał na zapalenie wątroby typu C), ale one również zawierały mięso, a on, jako buddysta, nie mógł ich spożywać. W orzeczeniu tym badano ponadto bardzo interesujący element stwierdzenia „znaczącego uszczerbku” w zakresie praw i wolności – nowego kryterium dopuszczalności skarg, który wprowadzono Protokołem 14 do Konwencji. Strona rządowa powoływała się właśnie na kwestię braku wystąpienia znaczącego uszczerbku i domagała się uznania skargi za niedopuszczalną. Trybunał nie zgodził się jednak z tym stanowiskiem i stwierdził, że wystąpił w tej sprawie właśnie znaczący uszczerbek praw i wolności skarżącego, choć podkreślił, że ma świadomość trudności i dodatkowych kosztów finansowych, które mogą się pojawić w warunkach więziennych w przypadku konieczności zapewnienia odmiennego

<sup>2</sup> *McFeeley i in. p-ko Wielkiej Brytanii*, 1980.

<sup>3</sup> *X. p-ko Austrii*, 1965, *Z. p-ko Wielkiej Brytanii*, 1976.

<sup>4</sup> *Jakóbski p-ko Polsce*, 2010.

<sup>5</sup> *Vartic p-ko Rumunii*, 2013.

wyżywienia dla pojedynczych osób. W szczególności Trybunał wziął pod uwagę to, że dostarczenie skarżącemu diety zgodnej z wymogami nie skutkowałoby żadnymi negatywnymi konsekwencjami dla współwięźniów, poza tym innym więźniom, wyznawcom ortodoksyjnych kościołów chrześcijańskich, takie posiłki były dostarczane. Dodatkowo, skarżący pozbawiony był możliwości uzyskania takiej diety czy takich posiłków w inny sposób, gdyż wprowadzono dodatkowo zakaz otrzymywania od rodziny paczek żywnościowych. Można oczywiście rozważać, czy kwestia braku zapewnienia właściwej diety więziennej powinna być kwalifikowana jako należąca do grupy działań powodujących znaczny uszczerbek praw i wolności jednostki. W ten sposób wypowiedział się jednak Trybunał i należy, w wypadku tożsamych spraw, brać pod uwagę to *dictum* sądu strasburskiego, aby nie narazić państwa polskiego na przegrana w przypadku sprawy o podobnym stanie faktycznym.

Jak wspomniano, kwestia prawa do noszenia zarostu i brody osób osadzonych powróciła w nowszym orzecznictwie ETPC<sup>6</sup>. W wyroku w sprawie *Biržietis p-ko Litwie*<sup>7</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 8 EKPC. Co prawda skarga dotyczyła zarzutu naruszenia prawa do prywatności właśnie z art. 8 Konwencji, a element religijny nie był podnoszony przez skarżącego (a raczej element zdrowotny w kontekście obowiązującego w zakładzie karnym bezwarunkowego zakazu zapuszczania zarostu), jednak wnioski płynące z orzeczenia mogą być przydatne w podobnych sprawach dotyczących już kwestii wolności religijnej. Ujmując *dictum* Trybunału w największym skrócie: sąd strasburski uznał zakaz wprowadzony w zakładach karnych na Litwie za naruszający w sposób nieproporcjonalny prawo do prywatności skarżącego. W zdaniu odrębnym polski sędzia wskazał jednak właśnie na element religijny, nie zgadzając się z oceną Trybunału. Sędzia Wojtyczek stwierdził, że ten rodzaj zakazu – generalnego zabronienia osobom osadzonym zapuszczania zarostu, który nie został obwarowany żadnymi dodatkowymi warunkami można byłoby postrzegać jako problematyczny wówczas, kiedy w grę wchodziłyby względy religijne i gdyby skarżący powoływał się właśnie na prawo do przestrzegania wymogów własnej religii. Sędzia zwrócił również uwagę na fakt, że w przeszłości wobec o wiele bardziej restrykcyjnych i dolegliwych zakazów, takich jak zakaz noszenia burek w miejscach publicznych (sprawa *S.A.S. p-ko Francji*), Trybunał nie orzekał złamania Konwencji.

### 3. Standard ONZ

Podobnie jak w przypadku systemu strasburskiego, również system ONZ-owski, nazywany uniwersalnym, przewiduje gwarancje wolności wyznania. W art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych przewidziano m.in., iż:

1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru oraz

<sup>6</sup> Szerzej na temat tego orzeczenia zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Zakaz noszenia brody naruszeniem prawa do prywatności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 21 czerwca 2016 r.

<sup>7</sup> *Biržietis p-ko Litwie*, 2016.

do uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii lub przekonań przez uprawianie kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie.

2. Nikt nie może podlegać przymusowi, który stanowiłby zamach na jego wolność posiadania lub przyjmowania wyznania albo przekonań według własnego wyboru.
3. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej albo podstawowych praw i wolności innych osób. [...].

Ponadto, na poziomie uniwersalnym, funkcjonują w dużej mierze tożsame z Regułami Więziennymi RE Zasady dotyczące minimalnych standardów traktowania osadzonych, które zawierają m.in. zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie w warunkach osadzenia i nakaz poszanowania religii, zwyczajów religijnych i wymogów religijnych osób osadzonych.

Ważną wytyczną pozostają również uwagi Komitetu Praw Człowieka ONZ zawarte w Komentarzu ogólnym nr 22 do Paktu, w których Komitet odnosi się do interpretacji przepisów dotyczących wolności religijnej<sup>8</sup>. Komitet stwierdza w nich m.in., że prawa i wolność religijna więźniów powinny być szanowane a wymogi związane z ich religią wypełniane również w sytuacji przymusowego odosobnienia i uwięzienia w sposób maksymalnie możliwy. W konsekwencji państwo-strona Paktu ma obowiązek w możliwie najszerszym stopniu umożliwić osobom osadzonym kultywowanie ich religii.

W zakresie orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka ONZ na pierwszy plan wysuwa się decyzja Komitetu z 2002 r., dotycząca skargi indywidualnej przeciwko Trynidadowi i Tobago<sup>9</sup>. Skarżącym była osoba pozbawiona wolności, która wyznawała Islam. Jak utrzymywał skarżący, ze względu na swoją wiarę został pozbawiony dostępu do świętych ksiąg Islamu, które studiował. Praktycznie uniemożliwiono mu realizację praktyk religijnych, w tym modlitwy, dodatkowo zakazując noszenia zarostu, który wcześniej, w sposób przymusowy, mu usunięto. Rozpatrując skargę, Komitet w sposób bardzo stanowczy i jednoznaczny stwierdził wystąpienie wielowątkowych naruszeń wolności religijnej osoby osadzonej. Państwo-strona Paktu zostało zobowiązane do powstrzymania się od dalszych naruszeń praw skarżącego oraz do zagwarantowania, że takie praktyki, sprzeczne ze standardem uniwersalnym ochrony praw człowieka, nie będą kontynuowane w przyszłości wobec żadnego z osadzonych w zakładach karnych. Podobnie jak w przypadku innych instrumentów traktatowego systemu ochrony praw człowieka ONZ, również decyzje Komitetu, choć formalnie wiążące, często nie są przez państwa realizowane. Komitet nie dysponuje bowiem środkami choćby zbliżonymi do tych o wymiarze finansowym i politycznym, jakimi dysponuje ETPC. I w przypadku

<sup>8</sup> Human Rights Committee, General Comment 22, Article 18 (Forty-eighth session, 1993), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994).

<sup>9</sup> *Clement Boodoo p-ko Trynidadowi i Tobago*, 2002.

Trynidadu i Tobago problem naruszania wolności religijnej osób pozbawionych wolności nie został rozwiązany, co zostało później odnotowane przy dokonywanej przez Komitet okresowej ocenie tego państwa w postaci uwag końcowych do jego sprawozdań<sup>10</sup>.

Ponadto, na forum ONZ podnoszony jest jeszcze jeden, szczególnie drastyczny problem związany z zagadnieniem wolności wyznania i osób osadzonych, jakim jest pozbawianie wolności ze względu na wyznawaną religię. Do przypadków takich dochodzi w państwach autorytarnych lub w państwach wyznaniowych, w których wszystkich obowiązują wymogi określonego wyznania. W takich sytuacjach trudno jest w ogóle mówić o zapewnianiu wolności religijnej osobom osadzonym – są one prześladowane i pozbawiane wolności właśnie ze względu na swe wyznanie, dlatego zapewnienie takim osadzonym np. dostępu do praktyk religijnych czy spełnienie ich religijnych wymogów żywieniowych jest wówczas konstrukcją abstrakcyjną. Państwa członkowskie ONZ poddawane są okresowej ocenie stanu przestrzegania przez nie standardów międzynarodowoprawnej ochrony praw człowieka w ramach procedury Powszechnego Przeglądu Okresowego, odbywającego się pod auspicjami Rady Praw Człowieka ONZ i podczas tej procedury właśnie zwraca się uwagę na ten aspekt naruszania wolności religijnej jednostek oraz grup. Rekomendacje w zakresie zmiany tego skrajnie negatywnego stanu rzeczy były wystosowywane dotychczas, m.in. wobec Iranu, Egiptu, Iraku, Arabii Saudyjskiej czy Erytrei. W przypadku tych państw postulowano np. o zastosowanie szerokiej amnestii dla wszystkich więźniów religijnych (rekomendacja dla Erytrei), zwolnienie więźniów przetrzymywanych za obrazę religijną dominującego wyznania (rekomendacja dla Uzbekistanu), zwolnienie z zakładów karnych członków mniejszości religijnych osadzonych tam wyłącznie ze względu na wyrażane przez nich opinie i światopogląd (rekomendacja dla Arabii Saudyjskiej)<sup>11</sup>. Oczywiście, w ramach procedury Powszechnego Przeglądu Okresowego, wystosowywane rekomendacje nie są dla państw wiążące w bezwzględny sposób, który gwarantowałby ich wykonalność. Są jednak pożytecznym instrumentem polityki „wskazywania i zawstydzania” państw za dokonywane przez nie naruszenia praw człowieka i w niektórych przypadkach, w połączeniu z presją polityczną i społeczną, mogą przynieść efekty. Z całą pewnością zaś przypadki prześladowań i pozbawiania wolności ze względu na wyznawaną religię powinny spotkać się z solidarną reakcją wolnego świata i wymuszaniem na państwach, które wolność tę gwałcą w sposób drastyczny i systemowy, zmiany ich postępowania.

Ciekawym, choć pobocznym wątkiem podejmowanego w tym opracowaniu tematu, jest kwestia postanowień projektu Międzynarodowej konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji religijnej. Idea uchwalenia tego rodzaju

<sup>10</sup> Wszystkie uwagi końcowe oraz informacje o zobowiązaniach i naruszeniach praw człowieka przez Trynidad i Tobago dostępne są pod adresem internetowym: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/TTIndex.aspx>

<sup>11</sup> Wszystkie rekomendacje dostępne są pod adresem internetowym: <https://www.upr-info.org/database/>.

traktatowego instrumentu prawnego liczy już kilkadziesiąt lat i wiąże się przede wszystkim z pewnego rodzaju dysproporcją, jaka nastąpiła pomiędzy stopniem ochrony przyznanej w dokumentach ONZ przed dyskryminacją i nienawiścią na tle rasowym a dyskryminacją i nienawiścią na tle religijnym: podczas gdy w przypadku rasy obowiązuje właściwy, powszechnie przyjęty przez państwa ONZ traktat (wraz z właściwym organem traktatowym – Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej), w przypadku religii jedynym obowiązującym dokumentem jest Deklaracja o przeciwdziałaniu dyskryminacji religijnej. W projekcie traktatu międzynarodowego, który miałby dotyczyć właśnie ochrony wyznawców określonych religii i wierzeń przed dyskryminacją i nienawiścią na tym tle uwzględniono przepis, który dotyczy zagwarantowania wolności od dyskryminacji na tle religijnym wobec osób pozbawionych wolności. Jest to dowód nie tylko na progresywne i rozszerzające gwarancje praw i wolności człowieka postawy projektodawców, lecz również na wagę problemu naruszania tych praw i wolności wobec osób osadzonych. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż obecnie szanse na przyjęcie nowego traktatu na forum ONZ nie są znaczne.

#### 4. Uwagi końcowe

Podsumowując, trzeba podkreślić to, co z pewnością składa się na standard dotyczący poszanowania wyznania i światopoglądu osób osadzonych, zarówno w systemie europejskim, jak i uniwersalnym ONZ-owskim. Na pewno standard ten buduje prawo osób pozbawionych wolności do uczestniczenia w praktykach religijnych. Mają oni prawo do kontynuowania tych praktyk religijnych, do poszanowania ich wyznania i wszystkich kwestii z tym związanych, w tym takich jak odpowiednie wymogi żywieniowe, dostęp do świętych ksiąg, dostęp do uczestnictwa w mszach czy innych spotkaniach religijnych. Zapewniony powinien być ponadto dostęp do wizyt duszpasterskich i opieki duszpasterskiej poprzez uprawnionego przedstawiciela wyznaniowego, czyli np. księdza, imama, rabina. Ten standard obejmuje również sprzeciw wobec otrzymywania takich wizyt. Opisany standard jest jednak w niektórych przypadkach nie tylko systemowo wręcz naruszany: często, w określonych rejonach świata, pozostaje nieosiągalnym ideałem – dzieje się tak m.in. wówczas, gdy to sama wyznawana religia staje się podstawą do dokonywanych przez władzę prześladowań i pozbawiania wolności przedstawicieli określonych religii. Wówczas prawa osób pozbawionych wolności do poszanowania ich wyznania i światopoglądu zostają całkowicie zniweczone.

Wydaje się jednak, że punktem wyjściowym dla całej rozmowy o prawach i wolnościach osób osadzonych jest przyznanie, że prawa i wolności te przysługują im pomimo sytuacji, w której się znaleźli. Być może niektóre z nich powinny być ograniczone w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku ograniczeń, którym podlegają wszyscy pozostali, jednak z całą pewnością nie ma żadnych podstaw, aby w nadmiernym stopniu limitować prawa takie jak prawo do wolności religijnej. Pomijając kluczowe w kontekście prawnym gwarancje międzynarodowego prawa praw człowieka, które jednoznacznie wskazują na zobowiązanie państw do

zapewnienia osobom pozbawionym wolności dostępu do możliwości praktykowania wybranego kultu religijnego, warto zastanowić się również nad możliwą resocjalizacyjną funkcją praktyk religijnych. Zagadnienie to wykracza jednak poza merytoryczny zakres niniejszego tekstu.

*Dr Magdalena Sykulska-Przybysz*

adwokat

---

## **Prawo osadzonego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zawarcia związku małżeńskiego**

Dzień dobry Państwu, dziękuję bardzo za zaproszenie.

Pozbawienie wolności, jakkolwiek wydaje się to oczywiste, jest związane z pozbawieniem tylko jednego prawa osoby osadzonej, czyli prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego na tak długo, jak długo przebywa ona w miejscu odosobnienia w ramach orzeczenia, które zostało wobec niej wykonane. Cała reszta praw, które przewiduje Konwencja, to są prawa, które nadal jej przysługują, a zatem pozbawienie wolności nie pozbawia godności, nie pozbawia prywatności, niezależnie od tego, jak ją rozumiemy w kontekście 3 m<sup>2</sup>, nie pozbawia prawa do życia rodzinnego, do rzetelnego postępowania w niektórych aspektach, jak również prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania i całego szeregu praw.

Natomiast, proszę Państwa, niewątpliwie definicja prywatności w kontekście zakładu karnego, w kontekście innych miejsc odosobnienia, jest definicją, która z trudem może znajdować tam pełne zastosowanie, natomiast każda osoba, również pozbawiona wolności, ma prawo do tego, żeby w ramach tej prywatności podlegać czy też realizować się w zakresie swojego rozwoju osobistego na tyle, na ile to jest możliwe, jak również mieć to prawo do minimalnej przestrzeni, o której podjęliśmy dyskusję przed przerwą.

W orzeczeniu *Hirst p-ko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał stwierdził, że więźniom przysługują wszystkie prawa i wolności zagwarantowane Konwencją, natomiast każde ograniczenie musi być uzasadnione. I to jest to, o czym cały czas dzisiaj mówimy, to znaczy, nie możemy oceniać abstrakcyjnie i mówić bez dodatkowych okoliczności indywidualnych konkretnej sprawy, czy dane ograniczenie będzie legalne, zgodne z Konwencją, czy nie. Zawsze, każdorazowa ingerencja w każde prawo, w tym prawo do prywatności, będzie musiała podlegać ocenie w okolicznościach konkretnej sprawy. Orzeczenie wspomniane przede mną dotyczące brody jest jednym z elementów również właśnie prywatności, bo przecież prywatnością jest nasz wizerunek, prywatnością jest to, w jaki sposób chcemy ukształtować swoje ciało, czy chcemy mieć długie włosy, krótkie, czy chcemy mieć brodę, przynajmniej co do jednej z płci jest to kwestia wyboru.

W zakresie orzeczenia, które zapadło w czerwcu 2016 r. przeciwko Litwie (*Biržietis p-ko Litwie*) wskazano, że taki absolutny zakaz noszenia brody w więzieniu

nie znajduje podstaw, tzn. rząd nie wskazał żadnych podstaw, dla których całkowity zakaz byłoby uzasadniony jakąś nagłą potrzebą społeczną – z tego powodu pojawiły się wątpliwości co do kwestii ewentualnej arbitralności. Nie było takiego uzasadnienia ani w okolicznościach higienicznych, ani w konieczności identyfikacji więźniów, co ostatecznie uznano za nadmierną ingerencję w prywatność.

*Notabene*, proszę Państwa, kwestią brody, jak również ozdób w postaci kolczyków zajmował się już w latach dziewięćdziesiątych jeden z niemieckich sądów administracyjnych, gdzie z kolei funkcjonariusz policji chciał nosić długie włosy, kolczyk, no i okazało się, że nie będąc funkcjonariuszem liniowym, tylko będąc przy jednostce z komputerem, nie może tego zrobić na podstawie zarządzenia swojego przełożonego. Ale tam akurat była kwestia kompetencji w zakresie wydania przepisu ograniczającego wolność funkcjonariusza. Natomiast tutaj stwierdzono, że co do zasady broda, czy też zarost jest również tym elementem, który wskazuje na pewną prywatność.

Również w zakresie, proszę Państwa, prywatności oceniano kwestię zabezpieczenia materiałów nagranych na jednym z posterunków w Wielkiej Brytanii w czasie spotkania adwokata z osobą zatrzymaną. Była to osoba zatrzymana i aresztowana w Irlandii Północnej trzy razy w związku z zabójstwem policjanta. I kiedy doszło do zatrzymań, obrońca otrzymał zapewnienia policji, że jego rozmowa ze skarżącym nie będzie podsłuchiwana, a w końcu mu takiego zapewnienia przy trzeciej rozmowie nie udzielono. Wówczas (sprawa *R.E. p-ko Zjednoczonemu Królestwu*), okazało się, że problemem jest przejście rozmów telefonicznych, kwestia zabezpieczenia nagranych materiałów w kontekście prawa do prywatności.

Kwestią, która przewijała się dzisiaj bardziej w kontekście art. 3, ale również zostaje postrzegana przez Trybunał w ramach prawa do prywatności, jest kwestia warunków osadzenia i już cytowana dzisiaj co najmniej trzykrotnie sprawa *Szafrański p-ko Polsce* z grudnia 2015 r. Jest to, proszę Państwa, sprawa, w której skarżący wskazał na szereg okoliczności, warunków sanitarnych panujących w jego jednostce, wskazał jako stanowiące, w jego ocenie, naruszenie art. 3 i art. 8, przy czym okazało się, że dla Trybunału właściwa była ocena tej kwestii w zakresie wyłącznie niewłaściwego odgródzenia kąjaka sanitarnego od reszty celi. Żebyśmy mieli jasność, chodziło o sytuacje, w której toalety były oddzielone od celi niską przegrodą z płyty pilśniowej na wysokość metra dwadzieścia, nie było komfortu. Nawiasem mówiąc, w jednym z zakładów karnych na Pomorzu są takie odgródenia zasłonami, jak mi sygnalizował jeden z osadzonych, te zasłony, kiedy wchodzi funkcjonariusz, podwiewa, wywiewa i powstaje dodatkowo dyskomfort zarówno współosadzonych, jak i osoby korzystającej z toalety.

W zakresie prawa do poszanowania życia prywatnego również poruszamy się w kwestii kontroli osobistych. To są sprawy, które już były wspomniane dzisiaj choćby przez Pana Mecenasza Pietrzaka w zakresie osadzenia osób o specjalnym statusie, natomiast mówimy również o sytuacjach, w których sami skarżący mówią, że przeszukania połączone z obowiązkiem rozebrania się do naga stanowią dla nich naruszenie ich prawa do prywatności. Tak stało się w sprawie *Chyła p-ko Polsce*, przy czym Trybunał uznał, że ponieważ problem rozważał w kontekście art. 3, nie



pojawiła się kwestia osobna, która wymagałaby rozpatrzenia w kontekście art. 8.

Wspomniana już dzisiaj, o ile dobrze pamiętam, przez Pana Sędziego Janczarka, m.in. sprawa *Milka p-ko Polsce*, to jest sprawa z września 2015 r. Osoba ta była karana dyscyplinarnie za odmowę poddania się kontroli osobistej realizowanej w związku z doprowadzeniem na czynności procesowe, przyjęciem do oddziału mieszkalnego i po powrocie ze spaceru. Początkowo wymierzono karę nagany, później karę pozbawienia możliwości otrzymania paczek żywnościowych, ostatecznie dopiero karę izolacji. Skarga dotyczyła właśnie tego, że poddanie kontroli osobistym stanowiło sprzeczne z art. 3 nieludzkie, poniżające traktowanie, jak również naruszenie zasady prawa do poszanowania życia prywatnego. Trybunał uznał właśnie w tym drugim kontekście skargę za zasadną, ponieważ te kontrole osobiste ingerowały w prawo do poszanowania życia prywatnego. Nie stwierdził, że była niezgodna z prawem, natomiast stwierdził, że jakkolwiek zgodna z prawem nie była proporcjonalna ani nie była konieczna.

Przypominam, że w art. 8 państwo może powoływać się na ograniczenie w zakresie prawa do prywatności, o ile udowodni, że jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na zamknięty katalog dóbr chronionych, przy czym w tym akurat przypadku ani rząd, ani jednostki które dokonywały tych czynności nie udowodniły, żeby była to osoba, która stwarzała realne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych. Forma agresji, jaką stosował była agresją słowną, ale to, co do zasady, nie usprawiedliwiało zastosowania tego środka. Nie było też żadnych dowodów na to, że mógł on posiadać przy sobie niebezpieczne przedmioty, nie było przeszłości w kontekście prób przemycania niebezpiecznych przedmiotów, a więc Trybunał uznał, że takie środki jak kontrola osobista o charakterze inwazyjnym, czy wręcz poniżającym, muszą być poparte na wiarygodnym uzasadnieniem ze strony władz jednostki penitencjarnej.

Proszę Państwa, osadzony ma również prawo do życia rodzinnego, jakkolwiek niewątpliwie to prawo jest siłą rzeczy ograniczone, choć niektórzy mówią, że jest to czas wolny od trosk domowych, więc można też powiedzieć, że w tym momencie osadzeni nie muszą dzielić tych trosk, ale to już jest inna kwestia. Niewątpliwie bardzo dużym problemem do czasu znowelizowania odpowiednich przepisów kodeksu karnego wykonawczego na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego była kwestia całkowitej arbitralności w zakresie odmawiania prawa do widzeń z osobami np. najbliższymi, co skutkowało wnoszeniem skarg do Trybunału, m.in. sprawa *Mazgaj p-ko Polsce*. Dotyczyła ona osoby 72-letniej, która została oskarżona przez chorego umyślowo syna o zabójstwo, ostatecznie uniewinniona. Chodziło mu o to, że jego prawo do życia rodzinnego zostało naruszone poprzez ograniczenie możliwości kontaktu z osobami najbliższymi w czasie, kiedy był tymczasowo aresztowany.

Również w sprawie *Bystrowski* z września 2011 r. wniesiono skargę dotyczącą braku kontaktów z osobami najbliższymi. Skarżący był osobą, która była podejrzana o liczne kradzieże, oszustwa, nielegalne posiadanie broni, kierowanie zorganizowaną grupą przestępczą. W tym akurat orzeczeniu Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia Konwencji, ponieważ sąd, ograniczając częstotliwość odwiedzin ze strony członków rodziny, nadzorował to, jak również wykazywał wprost

w treści uzasadnienia informację o tym, dlaczego na tym etapie postępowania widzenie nie może nastąpić, wskazując na uzasadnione kwestie dotyczące zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Co więcej, te ograniczenia były związane z początkowym etapem postępowania, żona, która nie mogła odwiedzić skarżącego, była świadkiem w jego sprawie. Uznano, że zachodzi obawa matactwa i na tym etapie nie pozwolono na kontakt, natomiast później, gdy już te dowody przeprowadzono przed sądem, te kontakty mogły nastąpić. Trybunał uznał, że nastąpiło prawidłowe wyważenie konieczności zabezpieczenia procedury zdobywania dowodów i poszanowania do życia prywatnego, stąd nie doszło do naruszenia Konwencji.

Trzy kolejne sprawy, to *Dochnal p-ko Polsce*, *Mariusz Kurkowski p-ko Polsce* i *Popenda p-ko Polsce*. Popenda był współpracownikiem Marka Dochnała, czyli nazwisko jest raczej znane – biznesmen, lobbysta aresztowany, podejrzany o korupcję urzędnika publicznego wysokiego szczebla i podżeganie do przekupstwa na szkodę Skarbu Państwa. Oprócz skargi, która zawierała w sobie elementy dotyczące samego prawa do wolności, bezpieczeństwa osobistego w kontekście tymczasowego aresztowania, zarzuty zgłoszono również w zakresie utrudnień realizacji kontaktów z rodziną, które zostały uznane za zasadne.

Skarżący Mariusz Kurkowski to z kolei były członek zarządu Mostostalu z Gdańska, który był oskarżony o celowe działanie na szkodę spółki, we władzach której zasiadał. Również jego skarga w zakresie ograniczenia bądź braku widzeń została uznana za zasadną. W tych sprawach, proszę Państwa, jak w soczewce skupia się też kwestia automatyzmu, jaki był stosowany w ramach udzielania bądź nieudzielania zgody na widzenie. Czasami w toku były przez szereg miesięcy udzielane zgody na widzenie, po czym nagle odmówiono zgody. Były zgody na widzenie bezpośrednie czyli przy stoliku, po czym nagle z nieznanых powodów skarżący jest oddzielony od osób odwiedzających szybą z pleksiglasu.

Trybunał jednoznacznie wskazał, że jeżeli nie ma w ogóle wskazanej podstawy tego, dlaczego ktoś nie może dostać zgody na widzenie, to w tej sytuacji następuje ingerencja nieuzasadniona i stanowi to naruszenie Konwencji. Natomiast jeżeli się okaże, że ta podstawa została w orzeczeniu wskazana, to wtedy Trybunał może się zmierzyć z oceną, czy ona była proporcjonalna i konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Zależnie też od kwestii etapu postępowania, roli danej osoby w postępowaniu, może to mieć znaczenie w kwestii tego, czy doszło do naruszenia prawa do prywatności, czy też nie.

Sprawa *Horych*, która jest właściwie bardziej znana w kontekście warunków osadzenia osoby ze wzmogłą ochroną bezpieczeństwa, dotyczyła też skargi w zakresie utrudnienia realizacji kontaktów, ponieważ skarżący Horycha nie mogły odwiedzać córki, ponieważ żeby dojść do miejsca, w którym mogło się odbyć spotkanie, musiały one przejść przez całe więzienie z celami po obu stronach korytarza. Wydawało się to dla nich, biorąc pod uwagę wiek i płeć, być zbyt traumatycznym przeżyciem i ostatecznie skarżący odstąpił od kontaktów po to, żeby dzieciom nie zapewniać tego rodzaju dramatycznych przeżyć. Uznano, że również tego typu sytuacja stanowiła ingerencję w prawo gwarantowane art. 8, z kolei w sprawie

*Piechowicz* chodziło o to, że nie rozważono nawet innych możliwości zastosowania innego środka kontaktu.

Co do przepustek losowych, to wskazuję tylko na kwestię znalezienia skutecznego rozwiązania na szczeblu krajowym, bo to muszę powiedzieć, ponieważ dwie sprawy nie udzielenia zgody na udział w zdarzeniach losowych typu pogrzeb były uznane za naruszenie Konwencji. Od kiedy władze krajowe proponują udział w asyście policji i skazany na to się nie godzi, okazuje się, że wówczas nie dochodzi do naruszenia prawa osadzonego, bo to jest suwerenna decyzja skarżącego. Kontrola korespondencji wydaje się sprawą oczywistą – jeżeli jest pieczętka „ocenzurowano”. Niestety, Trybunał musi przyjąć domniemanie co do tego, że doszło do ingerencji i do przeczytania korespondencji, co w sytuacji skarg czy listów do Trybunału jest absolutnie niedopuszczalne, w zakresie korespondencji z obroną również jest wysoce niedopuszczalne.

Trzecia sprawa, proszę Państwa – prawo do zawarcia związku małżeńskiego jako osobno gwarantowane, jest na gruncie Konwencji jak najbardziej dopuszczalne. W tym kontekście dyrektor zakładu karnego nie może podejmować decyzji na zasadzie, że związek nie rokuje szans na przyszłość, jak to miało miejsce w jednej ze spraw, czy też tego, że związek, który miał nastąpić pomiędzy oskarżonym a osobą, na której miał dopuścić się gwałtu, może wpłynąć na wynik postępowania karnego. To nie jest kompetencja władz służby więziennej. Dziękuję.

# Dyskusja

## **Aleksandra Mężykowska**

Bardzo dziękuję. Zapraszam Państwa do zadawania pytań bądź podzielenia się z nami refleksją na temat przedstawianych referatów.

## **Bogdana Słupska-Łuczkiwicz**

Adwokat Bogdana Słupska-Łuczkiwicz, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Dwa słowa refleksji typowo adwokackiej, gdyż jako adwokat muszę zwrócić uwagę na te wątki, które zostały podjęte w wystąpieniach, ale które wiążą się z pozytywnymi obowiązkami państwa w aspekcie proceduralnym, w związku z pozytywnymi obowiązkami państwa wobec osadzonych, zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z naruszeniem prawa do życia i z wyjaśnieniem przyczyn i okoliczności zgonu.

Tak jak tutaj Pani Profesor wskazała na pozytywne obowiązki państwa natury proceduralnej i materialnej, ale przede wszystkim proceduralnej, bo prezentuję adwokacki punkt widzenia, a więc ten punkt widzenia, który nakazuje myśleć o skutecznej, efektywnej pomocy prawnej i o efektywnej ochronie praw jednostki wtedy, kiedy nastąpiło już naruszenie Konwencji. Muszę tu wspomnieć o orzeczeniu *Byrzykowski przeciwko Polsce*. Było to pierwsze orzeczenie, w którym Trybunał Praw Człowieka stwierdził w polskiej sprawie naruszenie prawa do życia, w związku ze zgonem kobiety w szpitalu w czasie porodu, przy czym właściwie istota tego orzeczenia sprowadzała się do wytknięcia proceduralnego naruszenia prawa do życia na skutek braku efektywnego śledztwa. I Trybunał powiedział tam bardzo ważną rzecz, mianowicie że wszystkie uruchomione procedury w tym postępowaniu w związku ze zgonem młodej kobiety raczej przeszkadzały wyjaśnieniu przyczyn i okoliczności zgonu niż służyły celowi, do którego jakby powołane zostały.

Jako adwokat, który reprezentuje w postępowaniach krajowych rodziny osób pokrzywdzonych, ale również występuje przed Trybunałem Praw Człowieka, czasem odnoszę wrażenie, że często te procedury pracują tak, aby utrudnić wyjaśnienie przyczyn i okoliczności zgonów, zarówno osób, które zmarły w szpitalach w nie do końca wyjaśnionych okolicznościach, jak i w szczególności tam, gdzie dochodzi do zgonu w warunkach pozbawienia wolności, gdy człowiek znajduje się w dyspozycji funkcjonariuszy państwa. Często dzieje się to w kontekście czy też w powiązaniu

z brakiem właściwej bądź dostarczonej na czas pomocy – pomocy medycznej lub pomocy pielęgniarskiej. I tutaj w praktyce występują problemy, ponieważ oczywiście prokuratura prowadzi postępowanie, umarza postępowanie, wznawia, umarza, dwukrotnie umorzone postępowanie daje możliwość wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia. Mam w związku z tym pytanie, na które nie znajduję odpowiedzi – czy jest to krajowy, skuteczny środek prawny w rozumieniu Konwencji, który trzeba wyczerpać, aby można było dochodzić ochrony przed Trybunałem Praw Człowieka, kiedy te krajowe procedury raczej przeszkadzają niż pomagają w wyjaśnieniu przyczyn i okoliczności zgonów osób pozbawionych wolności? Dziękuję.

### **Zofia Daniszewska-Dek**

To może jeszcze ja skorzystam z głosu, choć będę mówić bardzo krótko. Jestem adwokatem z Białegostoku, nazywam się Zofia Daniszewska-Dek, też Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie pod egidą Pana Mecenasza Pietrzaka. Odpowiadając na pytanie Pana Mecenasza o adwokata w postępowaniu wykonawczym, powiem, że tak, mamy taką praktykę i jeśli chodzi o Białystok, często jesteśmy wyznaczani w postępowaniu wykonawczym. Chyba sąd idzie sobie na rękę, bo dzięki temu sąd apelacyjny ma wtedy zapewnioną reprezentację, co oznacza, że więzień jest chroniony. Chodzi też o sprawy o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Z mojej strony to tylko taka bardzo ogólna uwaga.

Tu padały słowa, że będziemy zmieniali kodeks, że będzie nowa legislacja. Korzystając z okazji, chcę już rzucić taki pomysł praktyków i bardzo serdecznie proszę o jego uwzględnienie. Zaszczepił go mi prof. Murzynowski w latach dziewięćdziesiątych, kiedy mówił, że brakuje nam w więziennictwie, w organach decydujących o tym, czy więzień może wyjść, czy nie, elementu zewnętrznego – po prostu człowieka. Nie funkcjonariusza i nie sędziego. I bardzo proszę o tym pamiętać, że w całym tym systemie w ogóle nie ma ludzi z zewnątrz. Jedynymi ludźmi z zewnątrz jesteśmy my, adwokaci, nie ma tzw. czynnika społecznego, czyli obserwatora, który mógłby przyjrzeć się sytuacji. Nie uważam, żeby sędzia najbardziej znał się na tym, czy resocjalizacja osiągnie zamierzony skutek, czy nie. I o to wnioskuję na przyszłość. Dziękuję bardzo.

### **Aleksandra Mężykowska**

Jeszcze może zanim Pan zabierze głos, to ja przekażę mikrofon Pani Profesor, która chciała odpowiedzieć na pytanie, a później, moją mocą dyskrecyjną osoby prowadzącej ten panel, oddam głos tylko dwóm panom, którzy się zgłosili, abyśmy mogli udać się na przerwę i później punktualnie zacząć kolejny panel.

### **Dobrochna Bach-Golecka**

Dziękuję. Chciałam podziękować za tę uwagę dotyczącą procedur, bo nie było czasu, żeby w odpowiedni sposób to wyartykułować, ale rzeczywiście Trybunał Praw Człowieka wskazuje na konieczność ustanowienia systemu sądowego kontroli, kontroli publicznej nad funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia, zarówno w tym orzeczeniu, o którym mówiłam w sprawie *Genç*, jak i w sprawie *Byrzykowski*,

a także w innych sprawach, wskazując, że nie są istotne formalne unormowania, taki teoretyczny system odwoławczy, ale istotne są efektywne procedury. Oznacza to, że ten system zobowiązuje władze krajowe do przedsięwzięcia formalnych, bezstronnych, niezależnych i skutecznych dochodzeń, zwłaszcza w kontekście zweryfikowania zgonu w kontekście błędu medycznego czy pewnych nieprawidłowości odnoszących się do podejmowanego leczenia. I nie musi być to proces karny, może to być postępowanie cywilne, odszkodowanie na drodze cywilnej, gdzie zostanie zdiagnozowana odpowiedzialność personelu medycznego. Co ciekawe, Trybunał podkreśla, że istotne jest upowszechnianie informacji na temat tych postępowań, bo wiedza o nieprawidłowościach działania personelu medycznego może posłużyć do zrozumienia przyczyn błędów w teorii i błędów popełnionych w praktyce, a w konsekwencji do uniknięcia ich w przyszłości. Ma to zatem również pewien wymiar prewencyjno-kognitywistyczny, który podkreślany jest w orzecznictwie Trybunału. Dziękuję.

### **Paweł Nasiłowski**

Generał Paweł Nasiłowski, tak się oficjalnie przedstawię, aktualnie pełnomocnik ministra sprawiedliwości. Będę miał zaszczyt wystąpić przed państwem w drugiej części, tutaj jednak chciałbym się odnieść do wypowiedzi mojej poprzedniczki: Pani Mecenas, mimo tego, że Pani mówi, że za murem nie ma człowieka zewnętrznego, to ja tylko pragnę Pani Mecenas przypomnieć, że w samym Białymstoku jest około 30 organizacji obywatelskich, które codziennie wchodzi do jednostek naszych, pełniąc swoją misję. Jest także kontrola społeczna z art. 38 kodeksu karnego wykonawczego, choć nie jest doskonała, ale do doskonałości dążymy. Pragnę przypomnieć państwu taką inwokację Senatu Harvardu, który, debatując nad tym, do czego dąży człowiek, mówi, że dąży do doskonałości. I my dążymy jako system do doskonałości każdego dnia, ale też i do wieczności, a to jest drugi aspekt już eschatologiczny, który zostawmy.

Zapewniam Panią, że w każdej jednostce, w każdym polskim więzieniu są organizacje obywatelskie, nawiasem mówiąc, jest tu obecny prezes jednej z tych organizacji, trudno byłoby zatem sprawować bardziej wnikliwą kontrolę społeczną nad tym, co dzieje się za więziennym murem. Poza tym są też na tej sali przedstawiciele co najmniej czterech najpoważniejszych organów kontrolnych państwa sprawujących nadzór nad więziennictwem. Oczywiście, to urząd Rzecznika, urząd – podkreślam – bardzo poważny, a zarazem mechanizm prewencji, państwo adwokaci, ale też wspomnę o tym, że w odniesieniu do czynności bezpośrednich mamy na sali państwa sędziów penitencjarnych, którzy ustrojowo sprawują naprawdę bardzo wnikliwy i profesjonalny nadzór nad wszystkimi elementami wykonania kary. Zatem, Pani Mecenas, zapewniam Panią, tam jest mnóstwo ludzi, może oni dopiero do tej doskonałości dążą, bo niestety, każdy system więziennictwa ma jakieś wady. Słyszeliśmy to tutaj z cytowanych orzeczeń; nie ma idealnych systemów wykonujących najdolegliwszą karę w historii świata. Podkreślam, jako były dyrektor generalny i dowódca służby więziennej, ten system naprawdę dąży do doskonałości. Dlatego ogromnie cenne i ważne dla nas są wszystkie Państwa sugestie, choć oczywiście

czерpiemy też z orzeczeń, które zostały zacytowane. To jest ta droga do doskonałości. I o tym Panią zapewniam.

Ostatnia kwestia, którą chciałem poruszyć, mianowicie pragnę tylko tutaj Państwu uzmysłowić, że aktualnie w polskich jednostkach penitencjarnych przebywa 71 tysięcy osób, w skali roku jest to 150 tysięcy osób. I cytowane orzeczenia Trybunału – oczywiście, proszę nie sądzić, że jestem adwokatem we własnej sprawie – przyjmujemy i traktujemy z największą wagą, starając się od razu wyciągać wnioski. Pan Rzecznik, podobnie jak ja, nosił ten mundur przez 30 lat i służył ojczyźnie w tej formacji, a także – jak mawiał klasyk, zna to z autopsji, również jak ja. Prosiłbym Państwa o pomoc. Bo przecież nie ma instytucji zamkniętej, izolacyjnej, która by mogła kogoś wychować do wolności. Bez tych organizacji obywatelskich, bezcennych, bez kontroli społecznej, bez łączności właśnie ze światem zewnętrznym nasza praca nie ma sensu, bo jest tylko i wyłącznie restrykcją, tylko i wyłącznie izolacją wyłączną, której nie chcemy uprawiać. Także dziękuję za te wszystkie uwagi i przekazuje głos panu Prezesowi.

### **Marek Łagodziński**

Dzień dobry, Marek Łagodziński, jestem Prezesem Fundacji „Sławek”. I chciałem powiedzieć, że jesteśmy czasami zapraszani na posiedzenie sądu penitencjarnego i bierzemy tam udział w posiedzeniach. To znaczy, my przychodzimy tylko w przypadku, gdy nasz podopieczny staje przed sądem, bo w innym przypadku w ogóle nie mamy pojęcia, czy u niego ten proces resocjalizacji przebiega, czy nie. Natomiast naszych podopiecznych niejednokrotnie znamy kilkanaście lat. Sąd czasami, ale tylko czasami, nie zgadza na to, żebyśmy uczestniczyli w posiedzeniu i przedstawili tam swoją opinię. Jeśli chodzi o otwartość więzień, to muszę tu zgodzić się z Panem Generałem, że rzeczywiście w naszym przypadku nie możemy narzekać. Wydaje mi się jednak, że takich organizacji, które mogłyby wchodzić na teren więzienia, mogłyby być znacznie więcej. Zapraszam na stronę [www.fundacja.slawek.org](http://www.fundacja.slawek.org), tam opisane są wszystkie nasze działania, robimy dużo na rzecz skazanych.

Natomiast jeśli na Sali są sędziowie penitencjarni, to ja mam pytanie do sędziów: jakimi kryteriami kierują się, np. odmawiając warunkowego przedterminowego zwolnienia naszym podopiecznym, których dobrze znamy? Jeden z nich, podam taki przykład, może skrajny, może nie – człowiek, który został skazany na 25 lat pozbawienia wolności i odbył 18 lat tego więzienia, a podczas odbywania kary zrobił maturę, skończył licencjat, aktualnie studiuje i pisze pracę magisterską, pracuje na uczelni, odbywa karę w systemie otwartym, czyli wychodzi na zewnątrz na studia i do pracy, korzysta z przepustek, ma narzeczoną i mają mieszkanie, chcą wziąć ślub po wyjściu na wolność. I gdy sąd odmówił mu warunkowego, przedterminowego zwolnienia, zapytałem sędziego, co jeszcze można zrobić dla tego człowieka? Poprosiłem sąd, żeby podpowiedział, jak mamy pracować z tym człowiekiem, żeby pomóc mu w zakończeniu procesu resocjalizacji? A poza tym ten człowiek wydał też ze dwa czy trzy tomy swoich wierszy. Pytam zatem: czym kieruje się sąd, zwłaszcza że o to warunkowe przedterminowe zwolnienie wystąpił dyrektor, który chyba wie, jak ów więzień się sprawuje, ma przecież do dyspozycji opinię

psychologa, ochrony, wychowawcy. Jednak sąd stwierdził inaczej. Zatem tu bym z tym dyskutował.

Interesują mnie również perspektywy zmian w kwestii kontaktów z rodziną skazanych, bo bardzo zależy mi na tym, żeby te relacje rodzinne były jak najlepiej podtrzymywane. Kara powinna służyć temu, żeby ze skazanym pracować, wychowywać go i przygotowywać od pierwszego dnia do wolności, ale rodzina jest Bogu ducha winna, dlaczego więc mamy karać rodzinę? Podobnie widzenia bezdoporowe dla małżonków – też uważam, że powinny być bardziej dostępne.

**Aleksandra Mężykowska:**

Bardzo państwu dziękuję. Paneliści też chcieli zabrać głos, ponieważ każdy, słuchając Państwa wypowiedzi, tak naprawdę ma jeszcze dodatkowe refleksje, które się z tymi tematami wiążą. Nie wiem, czy się cieszyć, że te tematy wywołują tak wiele przemyśleń, że tak wiele osób chciałoby zabrać głos, ale niestety, proszę Państwa, nasz czas się skończył. Zapraszam Państwa na nie mniej interesujący panel trzeci, w którym zostaną zaprezentowane wyzwania na przyszłość. Dziękuję.



## **PANEL III**

### **Wyzwania na przyszłość**



*Michał Zoń*

Dyrektor Biura Prawnego Centralnego Zarządu  
Służby Więziennej

---

## **Przepisy określające ustrój i zasady funkcjonowania służby więziennej w latach 1989–2016**

Znany angielski dramatopisarz, krytyk i publicysta Bernard Shaw twierdził, iż „najniespokojniejszym człowiekiem w więzieniu jest strażnik”. Szerokie prezentowanie w niniejszym opracowaniu genezy i przyczyn owego niepokoju wydaje się być – z przyczyn oczywistych – nieuzasadnione. Stwierdzić natomiast trzeba, że gwarancje ustawowe zawarte w przepisach określających ustrój i zasady funkcjonowania Służby Więziennej w dużej mierze przyczyniały się i przyczyniają do zwiększenia komfortu codziennej pracy więziennika.

Okres między rokiem 1989 a 2016 to blisko 30-letni czas kształtowania się i ugruntowania regulacji prawnych właściwych dla demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP.

W latach 1989–1996 funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązywała ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r., nr 29, poz. 149, ze zm.). Ustawa ta podzielona została na dziewięć rozdziałów: przepisy ogólne (rozdział 1), stopnie służbowe (rozdział 2), obowiązki funkcjonariusza (rozdział 3), prawa funkcjonariusza (rozdział 4), wyróżnienia (rozdział 5), odpowiedzialność dyscyplinarna, sądy honorowe (rozdział 6), zmiany w stosunku służbowym i zwolnienie ze służby (rozdział 7), uposażenie i inne świadczenia pieniężne (rozdział 8) oraz przepisy końcowe i przejściowe (rozdział 9).

Już analiza samych tytułów poszczególnych rozdziałów pozwala stwierdzić, że ustawa z 1959 r. (co istotne: wielokrotnie nowelizowana) w znaczny sposób różniła się od obecnie obowiązującej ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej czy też od bezpośrednio ją poprzedzającej ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Nie wchodząc w szczegółową analizę regulacji prawnych zawartych w ustawie poprzedzającej akt prawny obowiązujący funkcjonariuszy Służby Więziennej dzisiaj (tj. zawartych w ustawie z końca 1959 r.), wskazać można jedynie pewne rozwiązania typowe dla okresu tzw. demokracji ludowej (czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). I tak, już na wstępie zauważyć trzeba, że zgodnie z brzmieniem art. 21 „starej” ustawy pragmatycznej funkcjonariusz zobowiązany był m.in. do wiernego służenia Polsce Ludowej i stania na straży ustroju ludowo-demokratycznego. Co więcej, każdy funkcjonariusz Służby Więziennej

obowiązany był stale podnosić poziom swego uświadomienia politycznego! Z kolei, aby zostać przyjętym do służby, należało wykazywać się przede wszystkim nieskazitelną przeszłością (*vide* art. 5 ust. 1), zaś aby w niej awansować (szczególnie w okresie poprzedzającym transformację ustrojową) – trzeba było nie tylko posiadać określone i wymierne kwalifikacje służbowe, ale również odznaczać się odpowiednim poziomem świadomości polityczno-społecznej. Podkreślić trzeba, że zgodnie z duchem ustawy z 1959 r., znajdującym odzwierciedlenie m.in. w treści powszechnie znanego powiedzenia: „nie matura lecz chęć szczerą...”, właściwy przełożony mógł nie tylko zwolnić „zaufanego” funkcjonariusza z obowiązku odbycia służby przygotowawczej, ale nawet nadać mu stopień oficerski bez uwzględnienia obowiązku posiadania wykształcenia czy też odbycia szkolenia zawodowego (*vide* art. 4 ust. 3 i art. 15 ust. 2).

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w ustawie z 1959 r. nie zostały wyodrębnione tzw. zagadnienia mieszkaniowe. Uważna lektura aktu prawnego pozwala jednak stwierdzić, że uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy Służby Więziennej zostały uregulowane w sposób odpowiadający zasadom przyjętym w ustawie z kwietnia 1996 r. „Stara” ustawa posługiwała się jednak określeniami nieostrymi, które mogły budzić (i budziły – co wynika z orzecznictwa ówczesnych sądów administracyjnych) szereg wątpliwości interpretacyjnych. Dla przykładu: w art. 31 ust. 3 przewidziano, iż „funkcjonariuszowi przysługuje prawo remontu zajmowanego przez niego mieszkania na koszt Ministerstwa Sprawiedliwości”. Dopiero w aktach normatywnych rangi niższej wyjaśniano szczegółowo, że realizacja tego prawa nie polega na wyremontowaniu całego lokalu na koszt Skarbu Państwa, a jedynie na wypłacie tzw. równoważnika remontowego (*vide* zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 sierpnia 1993 r. w sprawie zasad wykonywania remontu mieszkań zajmowanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, na koszt Ministerstwa Sprawiedliwości – „Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości” nr 5, poz. 19, z późn. zm.).

Ustawa z 1959 r. zawierała również szereg „specyficznych” uregulowań z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy (art. 44–54). Tytułem przykładu: katalog kar dyscyplinarnych mieścił w sobie karę tzw. odroczenia awansu. Zgodnie z brzmieniem art. 45 pkt 5 ustawy możliwe było wymierzenie kary dyscyplinarnej w postaci odroczenia nadania wyższego stopnia podoficerskiego na okres jednego roku, a stopnia chorążego i oficerskiego – na okres dwóch lat. Co istotne, za czyny naruszające honor i godność funkcjonariusza funkcjonariusze Służby Więziennej odpowiadali przed sądami honorowymi. Sądy te były wybieralne i niezależne, zaś ich członkowie orzekali „na mocy przekonania opartego na swobodnej ocenie dowodów, kierując się zasadami honoru i godności funkcjonariusza oraz przepisami prawa” (z redakcji przepisu można wysnuć wniosek, że honor i godność miały prymat nad przepisami prawa!). Charakterystycznym dla lat minionych był również sposób wszczynania postępowania przez sądy honorowe – musiały one wszcząć procedurę dyscyplinarną m.in. na wniosek „kolektywu funkcjonariuszy”.

O odrębności grupy funkcjonariuszy Służby Więziennej, podobnie jak odrębności osób wchodzących w skład innych tzw. „służb mundurowych”, świadczą dobitnie przepisy zawarte w art. 53 i art. 54 ustawy z 1959 r. Zgodnie z tymi regulacjami

funkcjonariusz miał m.in. prawo do odmowy przyjęcia mandatu wystawionego przez funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej (później Policji). W przypadku takiej odmowy organ uprawniony do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego kierował wnioskiem o ukaranie dyscyplinarne danego funkcjonariusza do właściwego organu Służby Więziennej. Natomiast wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną ponosił funkcjonariusz za czyny, za które według obowiązujących przepisów właściwe organy uprawnione były do nakładania kar porządkowych (regulacja ta została zachowana w ustawie z 1996 r.).

Z zakresu tzw. przepisów kadrowych wskazać można, że pod rządami ustawy z 1959 r. raport funkcjonariusza o zwolnienie ze służby traktowany był jako przesłanka fakultatywna do zwolnienia (*vide* art. 60 ust. ust. 2 pkt 4). Innymi słowy, inaczej niż to jest obecnie, o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby na jego prośbę decydował jego przełożony, a nie sam zainteresowany.

Kończąc skrótową analizę ustawy o Służbie Więziennej z grudnia 1959 r., jako odzwierciedlenie czasów minionych wskazać można regulację zawartą w art. 67 ust. 1, zgodnie z którą „funkcjonariuszy zwolnionych ze służby, którzy nie ukończyli: mężczyźni – 55 lat, kobiety – 50 lat i nie zostali zaliczeni do jednej z grup inwalidów, kieruje się na ich wniosek do pracy w uspołecznionych zakładach pracy”. Jak mawiał Cyceron: *O tempora, o mores!*

Ustawa z 1959 r. została zastąpiona ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r., nr 207, poz. 1761, z późn. zm.). „Nowa” ustawa pragmatyczna została podzielona na 9 obszarów tematycznych, umieszczonych w następujących rozdziałach: rozdział 1 – zadania i organizacja Służby Więziennej, rozdział 2 – zakres uprawnień Służby Więziennej, rozdział 3 – stosunek służbowy funkcjonariuszy, rozdział 4 – korpusy i stopnie Służby Więziennej, rozdział 5 – obowiązki i prawa funkcjonariuszy, rozdział 6 – mieszkania funkcjonariuszy, rozdział 7 – uposażenie i inne świadczenia pieniężne funkcjonariuszy, rozdział 8 – odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy i rozdział 9 – zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe. I chociaż liczba rozdziałów ustawy z 1996 r. jest taka sama, jak liczba rozdziałów ustawy z 1959 r. (9), to jej treść uległa znacznemu poszerzeniu. „Nowa” ustawa zawiera normy prawne umieszczone w 141 artykułach, zaś ustawa „stara” kończyła się na artykule 98.

Ustawa pragmatyczna z kwietnia 1996 r. konstruowana była w oparciu o ustawy innych służb mundurowych, w szczególności ustawę z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, czy też ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej. Co istotne, już w pierwszym artykule nowej ustawy zastrzeżono, iż Służba Więzienna jest formacją apolityczną – przepisu takiego nie zawierała ustawa o Służbie Więziennej z grudnia 1959 r.

W art. 1 ust. 3 ustawy pragmatycznej wymienia się podstawowe zadania Służby Więziennej, czyli: prowadzenie działalności resocjalizacyjnej wobec osób skazanych na kary pozbawienia wolności; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego; zapewnienie osobom skazanym na kary pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków, poszanowania

godności, opieki zdrowotnej i religijnej; ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych; zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa oraz wykonywanie aresztów zastosowanych na podstawie innych przepisów oraz pomocy prawnej z tytułu umów międzynarodowych.

Z kolei zgodnie z ówczesnymi przepisami jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej były; Centralny Zarząd Służby Więziennej, okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, zakłady karne i areszty śledcze, a także ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia kadr. W powyższych jednostkach pełnili służbę funkcjonariusze i mogli być zatrudnieni pracownicy cywilni więziennictwa (*vide* art. 10). W ustawie pragmatycznej określono obowiązki, spoczywające na osobach kierujących poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. Natomiast wszyscy funkcjonariusze i pracownicy Służby Więziennej – zgodnie z literą ustawy – powinni wykazywać się odpowiednim przygotowaniem ogólnym i zawodowym, doświadczeniem oraz wysokim poziomem moralnym, a także systematycznie dokształcać się i podnosić swoje kwalifikacje zawodowe (*vide* art. 12). Zarazem, zgodnie z brzmieniem art. 13 ustawy pragmatycznej, funkcjonariusze i pracownicy nie mogli uczestniczyć w takiej działalności, która podważa ich autorytet urzędowy lub w której wykorzystuje się informacje o charakterze służbowym do celów pozasłużbowych. Zabronione było w szczególności utrzymywanie innych niż wynikające z obowiązków służbowych kontaktów z osobami pozbawionymi wolności, jeżeli może to stanowić zagrożenie dla właściwego przebiegu służby lub jej dobrego imienia, a także udzielanie osobom nieupoważnionym informacji dotyczących osób pozbawionych wolności, przy czym – co istotne – udzielanie takich informacji także po ich zwolnieniu.

Zgodnie z art. 14 funkcjonariusze uzyskali prawo do zrzeszania się w związku zawodowym funkcjonariuszy Służby Więziennej, co pod rządami poprzedniej ustawy – z przyczyn oczywistych – było niedopuszczalnym. Działający w Służbie Więziennej NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa także dzisiaj korzysta z dobrodziejstw ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, pozbawiony natomiast jest prawa do strajku.

Dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem Służby Więziennej określa coroczna ustawa budżetowa (*vide* art. 16).

Odrębną część ustawy pragmatycznej z 1996 r. stanowią przepisy odnoszące się do zakresu uprawnień Służby Więziennej. Rangę ustawową zyskały regulacje prawne umożliwiające prawidłowe i praworządne wykonywanie podstawowych czynności ochronnych przez funkcjonariuszy więziennictwa (dla przykładu: czynności związanych z legitymowaniem, kontrolą osobistą, a także zatrzymaniem osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary). Podkreślić trzeba, iż czynności te wykonywane są nie tylko wobec osób pozbawionych wolności, ale również wobec innych osób ubiegających się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej, a nawet wobec osób przebywających w jej pobliżu. W artykule 19 wymieniono środki przymusu bezpośredniego, określając jednocześnie zasady ich stosowania. W ustawie pragmatycznej unormowano

również zasady użycia broni palnej lub psa służbowego.

W rozdziale zatytułowanym „Stosunek służbowy funkcjonariuszy”, liczącym 24 artykuły, uregulowano kompleks zagadnień związanych z powstaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego. W tym miejscu zauważyć można, iż część przyjętych rozwiązań stanowi wprost powtórzenie rozwiązań ujętych w ustawie z 1959 r. W nowych przepisach kadrowych odstąpiono jednak od możliwości uznaniowego mianowania na oficera Służby Więziennej, jak również od możliwości zwolnienia z obowiązku odbycia choćby skróconej służby przygotowawczej. Co istotne, jako przesłankę warunkującą bycie funkcjonariuszem, dodano obowiązek posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Do treści ustawy została również wprowadzona rota ślubowania o poniższej treści:

Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków funkcjonariusza Służby Więziennej ślubuję uroczyście: dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać prawa, kierować się zasadami humanizmu i poszanowania godności ludzkiej, stawiając siebie i swoje siły do dyspozycji służby, przyczyniać się do realizacji zadań Służby Więziennej.

Ślubuję: przestrzegać dyscypliny służbowej, tajemnicy państwowej i służbowej, rzetelnie i sumiennie wykonywać powierzone mi zadania i polecenia przełożonych, dbać o honor i dobre imię służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej.

Ustawa z 1996 r. jako podstawowy obowiązek funkcjonariusza Służby Więziennej wymieniała postępowanie zgodne ze złożonym ślubowaniem oraz przestrzeganie przepisów prawa. Co więcej, funkcjonariusz był obowiązany odmówić wykonania rozkazu lub polecenia przełożonego, jeśli wykonanie ich łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa (*vide* art. 58 ust. 2).

Od września 1996 r. funkcjonariusze Służby Więziennej nie mogą być członkami partii politycznych, zaś ich dotychczasowe członkostwo w partii politycznej ustaje z chwilą przyjęcia do służby.

Kończąc skrótową prezentację przepisów ustawy pragmatycznej z kwietnia 1996 r., wskazać również można, że w sposób zupełnie odmienny rozstrzygnęła ona kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariuszy. W systemie prawnym pojawiła się instytucja wybieralnych sądów dyscyplinarnych, stanowiących instancję odwoławczą, do której kieruje się zażalenie od kary dyscyplinarnej wymierzonej przez przełożonego. Podkreślić również trzeba, że w nowej ustawie pragmatycznej zawarto delegacje dla ministra sprawiedliwości do unormowania szeregu kwestii szczegółowych i technicznych w aktach prawnych o randze rozporządzenia, a nie zarządzenia (jak w ustawie z 1959 r.). W ten sposób dostosowano ustawę do wymogów konstytucyjnych, w szczególności zaś do art. 87 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Przedstawiając regulacje prawne określające ustroj i zasady funkcjonowania Służby Więziennej, nie sposób nie wspomnieć o nowych koncepcjach i rozwiązaniach, zawartych w obowiązującej aktualnie ustawie o Służbie Więziennej z 9 kwietnia 2010 r.

W ustawie wprowadzono nowe zasady związane z nawiązaniem stosunku służbowego. Odstąpiono od sposobu nawiązania stosunku służbowego poprzez fakt mianowania na określone stanowisko, wprowadzając instytucję aktu mianowania na okres służby przygotowawczej albo na stałe. Proponowane rozwiązanie wynikało z orzecznictwa sądowego, które kwestionowało samoistne zwolnienie funkcjonariusza ze stanowiska służbowego, bez jednoczesnego zwolnienia go ze służby. Trwałość stosunku służbowego wynikać bowiem powinna z oddzielnego aktu przyjęcia do służby, a nie z mianowania funkcjonariusza na określone stanowisko służbowe, które zmienia się przecież w trakcie trwania stosunku służbowego.

W jednym z rozdziałów ustawy znacznej „przebudowie” uległy przepisy odnoszące się do kwestii obligatoryjnego i fakultatywnego rozwiązania stosunku służbowego, a także stwierdzenia jego wygaśnięcia. Przechodząc do omówienia zmian w zakresie przesłanek warunkujących obligatoryjne zwolnienie funkcjonariusza, podać trzeba, iż uległy one znacznemu zawężeniu. Uznano bowiem, że większość z nich powinna stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego, a nie jego rozwiązania. Skoro bowiem zastosowanie większości dotychczasowych przesłanek obligatoryjnego zwolnienia ze służby wynikało z uprzednio podjętych prawomocnych rozstrzygnięć przez organy niezależne od Służby Więziennej (np. przez sąd karny, czy komisję lekarską), to brak było uzasadnienia do prowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego jedynie do potwierdzenia faktu już rozstrzygniętego.

Istotne wydają się być nowe regulacje ujęte w rozdziale ustawy odnoszącym się do obowiązków funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wprowadzono nową regulację, wzorem pragmatyki urzędniczej, odnoszącą się do kwestii nepotyzmu. Zgodnie z aktem normatywnym małżonkowie, osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz osoby pozostające ze sobą we wspólnym pożyciu nie mogą pełnić służby lub być zatrudnione w tej samej jednostce organizacyjnej, jeżeli powstały między nimi stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Rozszerzając katalog obowiązków nałożonych na funkcjonariusza Służby Więziennej, zobligowano go również do składania oświadczeń majątkowych, obejmujących swoim zakresem majątek stanowiący małżeńską wspólność majątkową i jego majątek osobisty.

W kolejnym rozdziale ustawy zaproponowano nowe rozwiązania dotyczące rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego. I tak przyjęto, że tylko sprawy osobowe związane z tzw. trwałą zmianą stosunku służbowego (dotyczące m.in. zwolnienia ze służby, czy też przeniesienia na niższe stanowisko służbowe) będą rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej. Tym samym do postępowań w takich sprawach będą miały w pełni zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zagwarantowaniem funkcjonariuszowi prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Odrębnie natomiast określono katalog spraw osobowych, wynikających z podległości służbowej, które – zgodnie z doktryną i orzecznictwem sądów administracyjnych – nie podlegają kognicji tych sądów. Sprawy te to m.in. mianowanie na stanowisko czy nadawanie stopni. Dla ich odróżnienia od spraw administracyjnych wskazano, że rozstrzygać się je będzie



w formie rozkazu personalnego, od którego nie będzie przysługiwało odwołanie, a jedynie złożenie skargi do przełożonego lub wyższego przełożonego, w wyniku której rozkaz personalny będzie mógł zostać uchylony.

Kończąc niniejsze opracowanie, warto przytoczyć słowa Demostenesa, ateńskiego mówcy i polityka, który stwierdził, iż „niczym jest napisanie ustawy, wszystkim jest chęć wprowadzenia jej w życie”. I oby tej chęci, zmierzającej do wprowadzania nowatorskich i sprawiedliwych rozwiązań, nigdy nie zabrakło.

*Płk Andrzej Leńczuk*

Dyrektor Biura Penitencjarnego Centralnego Zarządu  
Służby Więziennej

---

## **Aktywizacja zawodowa skazanych**

Panie Rzeczniku, Pani Dyrektor, Panie Generale, Panie Profesorze, Szanowni Państwo,

Zwracam się do Pana Profesora i mówię – tak jest, mam nadzieję, że uda mi się tutaj dotrzymać i sprostać wyzwaniu. Swoje wystąpienie kieruję przede wszystkim do tych spośród obecnych na sali, którzy nie są funkcjonariuszami i pracownikami Służby Więziennej. Chciałbym w kilku słowach opowiedzieć o tym, co aktualnie robimy w Służbie Więziennej jeśli chodzi o proces organizowania osobom pozbawionym wolności zatrudnienia. Ale zanim to uczynię, kilka takich prawd podstawowych. Mianowicie to, że praca w życiu każdego z nas jest obszarem bardzo ważnym, co do tego nie muszę nikogo przekonywać. Natomiast w warunkach więziennych ta praca ma pewne szczególne znaczenie.

Kiedy mówimy o pracy generalnie, to koncentrujemy się wokół czterech obszarów – po pierwsze, za każdym razem mamy do czynienia z jakimś rodzajem kreacji, czyli tworzymy dobra materialne, dobra niematerialne, natomiast jedno nie ulega wątpliwości – ten efekt końcowy w postaci wytworu zawsze ma miejsce. Oczywiście, praca ma walor ekonomiczny – pracujemy, można by nieco w uproszczeniu powiedzieć, po to żeby zdobywać środki finansowe, ale, jak doskonale wiemy, nie jest to jedyna funkcja pracy i nie najważniejsza. Walor społeczny, bo oczywiście nawiązujemy kontakty z innymi ludźmi, zapewniamy sobie poczucie przynależności – praca jest często wyznacznikiem pozycji społecznej. No i oczywiście w tym wymiarze osobowościowym, psychologicznym, praca też ma dla każdego z nas ogromne znaczenie.

Można powiedzieć, że niemal dokładnie tak samo, ale może z nieco innej perspektywy sytuacja wygląda w więzieniu, bo niewątpliwie jeśli zorganizujemy zatrudnienie osobom pozbawionym wolności, to one z jednej strony zdobywają środki finansowe, z drugiej strony – mogą zaspokajać swoje potrzeby materialne; mogą też na przykład wspierać swoje rodziny. W tym wymiarze społecznym niewątpliwie praca osób pozbawionych wolności przynosi różnego rodzaju korzyści. Korzyścią dodatkową jest też efektywne i racjonalne zagospodarowanie czasu więźniom.

Brak pracy ma rzecz jasna swoje skutki. Przede wszystkim osoby pozbawione wolności nie mogą regulować swoich zobowiązań finansowych, a, jak się okazuje, te zobowiązania są całkiem spore, w wymiarze społecznym, oczywiście. Zwiększa się zależność od innych, pozycja społeczna osób, które nie mają środków finansowych

jest niższa, pojawiają się zachowania o charakterze podkulturowym, które obniżają, ogólnie mówiąc, poziom bezpieczeństwa jednostek. Praca zorganizowana na terenie jednostek też ma swoje znaczenie w wymiarze zdrowotnym i psychicznym.

Te wszystkie czynniki zapewne legły u podstaw przekonania, że praca jest jednym z najważniejszych środków, poprzez które możemy zmieniać osoby przebywające w jednostkach penitencjarnych. I pewnie dlatego ustawodawca w art. 67 wskazał właśnie pracę jako ten ważny środek oddziaływania resocjalizacyjnego, oprócz innych środków, takich jak nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe, kontakty z rodziną czy środki terapeutyczne.

Pewnie też dlatego kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości ogłosiło program pracy więźniów, który jest oparty na trzech takich zasadniczych filarach: przewidujemy utworzenie na terenie jednostek penitencjarnych 40 nowoczesnych hal produkcyjnych, mamy zamiar rozszerzyć możliwości kierowania osób pozbawionych wolności do pracy na rzecz samorządów, no i wreszcie ten walor ekonomiczny, mianowicie przedsiębiorcom musi się po prostu opłacać zatrudniać osoby pozbawione wolności, w związku z tym został przygotowany projekt, który kompleksowo będzie regulował tę kwestię.

I teraz chcę powiedzieć, w jaki sposób praca ta jest zorganizowana. Zanim jednak to uczynię, zauważcie Państwo, że w ostatnich latach obserwujemy spadek osób przebywających w więzieniach. W chwili obecnej w jednostkach penitencjarnych na terenie kraju przebywa nieco ponad 70 tys. osób pozbawionych wolności. Te osoby oczywiście odznaczają się bardzo różnymi cechami charakteru, wywodzą się z różnych środowisk i różne są ich uwarunkowania społeczne, niemniej trzeba pamiętać, że jest to środowisko o wysokim zadłużeniu, zadłużeniu z różnych tytułów, ale tutaj takim zasadniczym obszarem są zobowiązania alimentacyjne. Łączna kwota zobowiązań finansowych skazanych przekracza gigantyczną kwotę 1 miliarda 100 milionów złotych. W związku z tym wydaje się, że stworzenie więźniom możliwości zatrudnienia i przez to regulowania ich zobowiązań finansowych jest jak najbardziej pożądane.

W chwili obecnej zatrudniamy ok. 39% osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że ok. 27% z nich, czyli ok. 7 tys., codziennie wychodzi do pracy poza teren jednostki penitencjarnej. Wydaje mi się, że to jest jedna z takich bardzo charakterystycznych cech polskiego systemu penitencjarnego w wymiarze zatrudnienia. Codziennie ponad 7 tys. więźniów opuszcza jednostki, udając się do pracy. Ta praca jest wykonywana w różnych miejscach i zwykle pracodawcy, uwierzcie mi, Państwo, wyrażają zadowolenie z posiadania takich możliwości.

Kto jest naszym zasadniczym partnerem? Jak ta praca jest zorganizowana? Niemal 70% osób pozbawionych wolności jest zatrudnianych przez samo więziennictwo. My zatrudniamy na terenie przede wszystkim jednostek penitencjarnych, to jest zatrudnienie w dwóch formach: w formie odpłatnego zatrudnienia i nieodpłatnego. Osadzeni pracują w kuchniach, w kotłowniach, w wielu innych miejscach niezbędnych do prawidłowego i codziennego funkcjonowania więzienia.

Ale nasi inni partnerzy to w coraz szerszym zakresie szeroko rozumiany biznes. Ci kontrahenci poza więzienni w chwili obecnej zatrudniają 11% wszystkich osób, które mogą wykonywać pracę i, mam nadzieję, że m.in ten rządowy program doprowadzi do sytuacji, że ta kategoria podmiotów, z którymi współpracujemy będzie się zwiększać. Prace publiczne, czyli przede wszystkim to jest współpraca z samorządami. Praca wykonywana w ośrodkach sportu i rekreacji, prace porządkowe na terenie miast, to jest właśnie ta kategoria. Przywieszienne zakłady pracy - bardzo ważny partner, partner państwowy - zatrudniają w chwili obecnej niecałe 7%, ale znowu mamy nadzieję, że ta sfera będzie się intensywnie rozwijać, no i prace charytatywne wykonywane na rzecz organizacji pozarządowej.

Pan Profesor na mnie patrzy, w związku z czym przejdę od razu do podsumowania – praca jest jednym z najważniejszych środków oddziaływań resocjalizacyjnych, co do tego chyba nikt z nas nie ma wątpliwości. Praca daje szansę na rozwój zawodowy i społeczny, zwiększa efektywność systemu resocjalizacyjnego, ogranicza zjawisko recydywy, a w tym sensie również przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa obywateli. Uwzględniając to, co się dzieje wewnątrz więzienia, praca, organizacja pracy redukuje szereg niekorzystnych zjawisk, w tym zjawisk podkulturowych, które występują na terenie jednostek penitencjarnych. Uwzględniając wielkość zobowiązań finansowych wydaje się, że zatrudnienie, zwłaszcza odpłatne, jest jedynym racjonalnym sposobem na to, żeby ci więźniowie regulowali swoje zobowiązania finansowe. No i wreszcie, praca jest niewątpliwie wartością ekonomiczną, ale my pamiętamy również o aspekcie resocjalizacyjnym i społecznym. Dziękuję bardzo za uwagę.

*Dr Paweł Moczydłowski*

Doradca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej,  
były Dyrektor Generalny Więziennictwa w latach 1990–1994

---

## **Dostęp do informacji osadzonego oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia praw osadzonego**

Proszę Państwa,

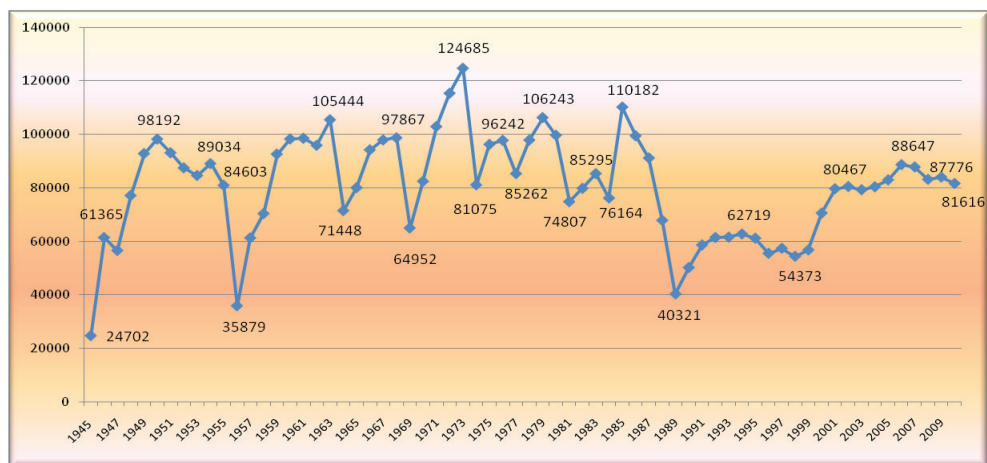
Spróbuję zdefiniować sytuację polskiego więziennictwa, powiedzmy, w perspektywie historycznej i transformacyjnej – skąd przychodzimy, kim jesteśmy, dokąd idziemy.

W okresie PRL liczba więźniów w aresztach śledczych i zakładach karnych wahała się wokół 100 tys. Ten poziom zaludnienia nie pozwalał zachować stabilnej sytuacji w więzieniach. W realizowanej polityce kryminalnej w PRL mieliśmy do czynienia ze stałą tendencją wzrostową liczby więźniów i do ekstremalnego przeładnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. Polityka ta skutkowałą permanentnym, wysokim poziomem napięcia społecznego w więzieniach i okresowymi falami buntów ogarniającymi wszystkie więzienia w Polsce. Tak było w latach 1955–1956. Potem, po wydarzeniach grudniowych w Gdańsku w 1970 r., doszło do fali buntów w 1971 r. Miały wtedy miejsce 104 bunty i 58 grupowych głódówek. Fala protestów przeciągnęła się na 1972 r. Doszło do 132 buntów i 135 grupowych głódówek. Zanim w 1989 r. doszło do tej największej eksplozji buntów w historii polskiego więziennictwa, poprzedzały ją permanentne wstrząsy w więziennictwie od 1980 r. W latach 1981–1988 miało miejsce około 500 zbiorowych wystąpień, w których uczestniczyło około 55 tys. więźniów. Po powstaniu „Solidarności” w 1981 r. do 276 zbiorowych protestów doszło w 116 na 146 istniejących wtedy więzieniach. W 1982 r. fala protestów opada, ale po zawieszeniu Stanu Wojennego wróciły do więzień niepokoje. Rok 1983 jest jeszcze nieśmiały, ale już do niedużej fali protestów doszło w 1984 r. Wiele z nich stłumiono w zarodku, ale mimo to zarejestrowano 89 przypadków zbiorowych protestów z udziałem 3 441 osadzonych. W 1985 r. zanotowano łącznie 45 zbiorowych wystąpień, w których wzięło udział 2 632 osadzonych. Z tego 13 wystąpień miało charakter groźnych, czynnych zaburzeń, w których uczestniczyło 949 osadzonych. Pozostałe 32 miały charakter bierny i uczestniczyło w nich 1 683 osadzonych. Polegały zasadniczo na odmowie: przyjmowania posiłków, wykonywania pracy, wyjścia z celi, wykonywania innych poleceń wydawanych przez administrację. W kolejnym 1986 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby zbiorowych wystąpień i biorących w nich udział osadzonych. W 30 wystąpieniach wzięło udział 966 osadzonych: 8 z nich miało charakter

groźnych, czynnych zaburzeń, w których uczestniczyło 154 osadzonych (wybijanie blend, niszczenie sprzętu kwaterunkowego, podpalanie materacy, barykadowanie drzwi cel). W pozostałych 22 wystąpieniach uczestniczyło 841 osadzonych – wszystkie miały charakter bierny – odmowa wykonywania pracy, odmowa przyjmowania posiłków oraz wykonywania poleceń przełożonych. Ponowny wzrost ilości zbiorowych wystąpień nastąpił w 1987 r., kiedy to w 37 wystąpieniach uczestniczyło 2 952 osadzonych, przy czym 19 z nich miało charakter czynny i wzięło w nich udział 1 843 osadzonych. Najgroźniejszym był bunt skazanych w ZK w Potulicach 25 maja 1987 r., w którym wzięło udział 1 700 skazanych. W 1988 r. liczba najpoważniejszych wypadków nadzwyczajnych, jakimi są zbiorowe wystąpienia osadzonych, uległa znacznemu ograniczeniu. Odnotowano ich zaledwie 21 z udziałem 1 104 osadzonych – tylko dwa z nich miały charakter czynny. W sumie, w latach 1985–1988, w protestach uczestniczyło 5 626 osadzonych.

PRL-owska polityka kryminalna jako sposób regulacji zaludnienia więzień, obniżania napięć społecznych w więzieniach i odzyskiwania w nich kontroli stosowała regularnie amnestie, ogłaszane w latach: 1945, 1947, 1952, 1956, 1964, 1969, 1974, 1977, 1981, 1983, 1984 i 1989. Kiedy za pomocą amnestii redukowano populację więźniów poniżej 60 tys., w więzieniach osiągnano społeczne wyciszenie, panował ład i porządek – przywracano praworządność.

**Wykres 1. Liczba więźniów w latach 1945–2009**



Źródło: Biuro Informacji Statystycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej

System penitencjarny w Polsce był i jest przygotowany do przetrzymywania w więzieniach optymalnie 50 tys., a maksymalnie 60 tys. skazanych i tymczasowo aresztowanych. Potwierdzeniem tej tezy, iż więziennictwo polskie jest przygotowane do izolowania nie więcej niż 60 tys. więźniów, są raporty sporządzone przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (EKZT). EKZT, po kontroli polskiego więziennictwa w roku 1996, 2000 i 2004, stale zalecał, by powierzchwnia

przypadająca na jednego więźnia wynosiła co najmniej 4 m<sup>2</sup>, a w celach pojedynczych do ponad 6 m<sup>2</sup>. Dzieliąc powierzchnie mieszkalną polskiego więziennictwa przez owe 4 m<sup>2</sup>, otrzymamy liczbę około 60 tys. miejsc. I tak jest to mniejsza powierzchnia, jeśli się ją porówna z normami obowiązującymi w innych krajach Unii Europejskiej. Biorąc przede wszystkim pod uwagę infrastrukturę polskich więzień oraz liczbę pracujących w nich funkcjonariuszy SW, optymalna dla polskiego więziennictwa liczba więźniów wynosi 50 tys. Amnestie redukujące populację więzienną poniżej tego poziomu pozwalały SW bezawaryjnie realizować kodeksowe zadania. Przyjęta przez Polskę norma 3 m<sup>2</sup> powierzchni przypadająca na jednego więźnia dalej nie rozwiązuje problemu przeludnienia, w sensie konsekwencji psychospołecznych, jakie z sobą niesie.

W realizowanej przez Służbę więzienną polityce penitencjarnej, odwoływano się przede wszystkim do represji fizycznej i psychicznej oraz eksploatacji poprzez pracę fizyczną i agenturalną prowadzoną wśród więźniów na szeroką skalę. Ponieważ stosowana w więzieniach przemoc była często bezprawna, aby stworzyć SW warunki swobodnego nią operowania, wyłączono więziennictwo spod kontroli społecznej. W tych warunkach dostęp osadzonego do informacji oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia praw osadzonego był ekstremalnie ograniczony.

Po politycznym przełomie, jaki się dokonał w Polsce w 1989 r. i podjęciu szerokich społecznych wysiłków na rzecz budowania demokratycznego państwa prawnego, dotychczasowy model kontroli sytuacji w więzieniach, jako spreczny z zasadami demokratycznego państwa prawnego, i po prostu nieefektywny, został odrzucony. Niestety, w tej sytuacji, Służba Więzienna przysposobiona w PRL do realizacji represyjnego modelu zarządzania i kontrolowania sytuacji w zakładach karnych i aresztach śledczych, utraciła w nich kontrolę. W roku 1989 doszło do najgłębszego kryzysu w historii więziennictwa polskiego. Miało wtedy miejsce 112 zbiorowych wystąpień więźniów (strajków, głodówek, buntów i innych form protestów) i wzięło w nich udział 54 572 osób. W trakcie trwania tej fali protestów zostało zabitych dziewięciu więźniów, ponad stu zostało ciężko rannych, spalono i zniszczono kilka więzień, a straty materialne szły w dziesiątki miliardów starych złotych. Do szczególnego zaostrzenia protestów doszło z końcem roku. Ogłoszenie amnestii 7 grudnia 1989 r., z dobrodziejstwa której zostali wyłączeni recydywiści, spowodowało fale agresywnych buntów w więzieniach dla recydywistów w północnej Polsce: w Goleniowie, Nowogardzie, Czarnem i Kamińsku. Ale to nie był koniec, fala ta jeszcze nie opadała do 1993 r. Do buntów więźniów doszły jeszcze protesty funkcjonariuszy Służby Więziennej. W szczególnie krytycznych sytuacjach w więzieniach dochodziło do protestów więźniów i funkcjonariuszy jednocześnie. Doszło więc do nieznaney jeszcze w historii Europy fali buntów więźniów i funkcjonariuszy Służby więziennej.

Jednocześnie po roku 1989 poszukiwano nowego racjonalnego modelu polityki kryminalnej, który pozwoliłby zharmonizować na tyle relacje między wszystkimi jej podmiotami, by odpowiadał oczekiwaniom i standardom demokratycznego państwa prawnego, standardom Unii Europejskiej i spełniał wymagania zawarte

w ratyfikowanych międzynarodowych zobowiązaniach Polski. Liberalizacja kodeksów – k.k., k.p.k., k.k.w. – miała uniemożliwić w przyszłości nadmierne przeludnienie więzień. W nowym modelu wykonania kary pozbawienia wolności upatrywano sprawnego narzędzia realizacji deklarowanych przez k.k.w. celów kary. Miał być też na tyle praworządny i humanitarny, by skazani prawomocnym wyrokiem obywatele, bez większych obaw, stawiali się sami w zakładach karnych do odbycia kary na wezwanie sądu. Dawałoby to sądowi możliwość kontrolowania poziomu zaludnienia zakładów karnych przez tworzenie tzw. kolejki do więzienia. Więziennictwo stało się podmiotem procedur demokratycznego państwa prawnego, przestało być instytucją wyłączoną politycznie spod kontroli społecznej. Stało się obiektem kontroli organizacji międzynarodowych, Parlamentu, instytucji wymiaru sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i różnych organizacji społecznych.

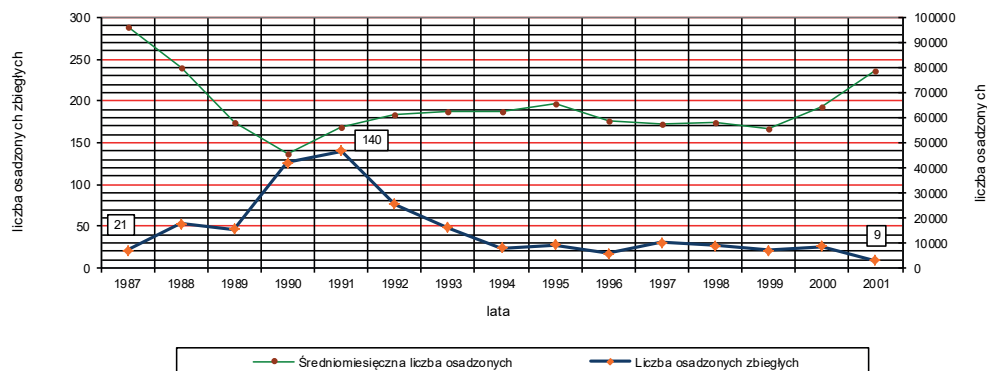
Przemiany, jakie dokonały się w polskiej polityce kryminalnej na początku lat 90. – amnestia roku 1989, racjonalna polityka karna, klimat polityczny tamtych lat i przygotowywane zmiany w k.k., k.p.k., k.k.w. – przyczyniły się do zredukowania liczby więźniów do około 60 tys. Umożliwiło to przeprowadzenie stosownych reform i stworzenie warunków wykonywania kary pozbawienia wolności w Polsce zbliżonych do krajów Unii Europejskiej, mieszczących się w standardach określonych w stosownych międzynarodowych aktach (UN, CE, EU) ratyfikowanych przez Polskę. Zadaniem nowej administracji więziennej było dostosowanie systemu wykonania kary pozbawienia wolności do wymogów demokratycznego państwa prawnego a dostęp osadzonego do informacji oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia praw osadzonego stał się tego podstawowym wyznacznikiem. Przede wszystkim należało jednak odzyskać kontrole w jednostkach penitencjarnych, uspokoić nastroje wśród więźniów i nauczyć SW kontrolowania sytuacji w więzieniach za pomocą metod legalnych i nierepresyjnych. Proces ten dokonywał się w sytuacji, gdy po amnestii w grudniu 1989 r. liczba więźniów w ciągu dwóch lat (1990–1991) wzrosła z 40 tys. do 60 tys. Liczba bezrobotnych więźniów, w skutek upadku przedsiębiorstw państwowych i usunięcia osadzonych z zatrudnienia w przedsiębiorstwach przywięziennych wzrosła do 70%. Trwały jeszcze gasnące protesty więźniów w roku 1991, 1992 i 1993. Trwający latami, głęboki kryzys więziennictwa tak naprawdę ustąpił w 1994 r. – nastąpiła cisza w więzieniach.

Zmieniono standard cywilizacyjny więzień. Z jednej strony otworzono więzienia dla Kościoła i organizacji społecznych, z drugiej poszerzano więz osadzonych z rodzinami. W każdym więzieniu powstała kaplica, a organizacje społeczne wyposażano w stałe przepustki do więzień. Zwiększono liczbę widzeń i paczek od rodzin a liczba udzielanych więźniom przepustek przekraczała 200 tys. rocznie. Humanizowano samo środowisko wewnętrzne więziennictwa. W zakładach karnych otworzono dla więźniów drzwi cel i pozwolono nosić odzież cywilną, tak więźniom jak i funkcjonariuszom (za wyjątkiem Działów Ochrony). Zmieniano wyposażenie i wygląd cel – udomowiono je. Zlikwidowano „kostkę” i poszerzono bazę kultury, w tym przede wszystkim masowej – wolno było posiadać własne



odbiorniki radiowe i telewizyjne. Wymieniono w ciągu dwóch lat około 40% procent kadry, w tym 75% kadry kierowniczej. Nastąpiły radykalne zmiany w traktowaniu więźniów przez funkcjonariuszy SW, a w więzieniach zdecydowanie obniżyło się negatywne napięcie psychospołeczne, generujące bunty i różnego typu patologie. Osłabiono, a gdzie nie gdzie praktycznie wyeliminowano „drugie życie” będące poważnym wyznacznikiem sytuacji w więzieniach. Nauczono SW kontrolować sytuację za pomocą metod spełniających wymogi demokratycznego państwa prawnego, standardy Unii Europejskiej. Zaczęto zmieniać paramilitarny charakter SW, odchodząc od jej hierarchiczno-dyspozycyjnej organizacji w kierunku funkcjonalno-kompetencyjnej. Przejawiało się to m.in. w dopuszczeniu do deuniformizacji wszystkich działów służb, z wyjątkiem pionu ochrony, likwidacji anonimowości personelu, wypracowywaniu roli naczelnika jako menadżera odpowiedzialnego za organizację i zarządzanie instytucją korekcyjną. Generalnie, udało się wytworzyć w systemie penitencjarnym organizacyjną harmonię, wolną od wielu przeszłych patologii. Od 1992 r. w polskich jednostkach penitencjarnych nie doszło do buntu, rozumianego jako przejęcie przez osadzonych kontroli nad pewnym obszarem więzienia. Ustały zbiorowe protesty i zminimalizowane zostały wszelkie objawy patologii więziennej. Co prawda zmniejszono potem liczbę więźniów, którym udzielano przepustki, ale liczba niepowrotów z przepustek nieustannie malała – z około 6% w 1991 r. do 0,5% w 2001 r. Więźniowie przestali praktycznie uciekać z więzień – patrz wykres 2.

**Wykres 2. Liczba osadzonych zbiegłych z terenu jednostek penitencjarnych w latach 1987–2001**



Źródło: Biuro Informacji Statystycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej

Reformy początku lat 90. sprawiły rzecz w historii więziennictwa niespotykaną – 20 lat więziennictwa wolnego od buntów więźniów. Zmiana standardu cywilizacyjnego przyniosła więc nie tylko poprawę stanu praworządności, ale przede wszystkim poprawę stanu bezpieczeństwa w więzieniach. Ponadto reformy te nie tylko wydobyły więziennictwo z najgłębszego kryzysu w jego historii, ale stały się także modelowe dla krajów Centralnej i Wschodniej Europy i były wysoko oceniane na Zachodzie.

Niestety, w efekcie wzrostu w pierwszej połowie lat 90. przestępczości i zmian politycznych w Polsce, które następowały w drugiej połowie lat 90. i potem na początku nowego tysiąclecia (Sejm III, IV, V i VI kadencji), do polskiej polityki kryminalnej wkraść się populizm penalny i w konsekwencji tego nastąpiło zaostrzenie polityki karnej, a co skutkowało wzrostem liczby tymczasowo aresztowanych i skazanych. Od końca 1988 do 2007 r. liczba więźniów wzrosła o 70%. Można także powiedzieć, że w samej Służbie Więziennej, która wyprowadziła więziennictwo polskie z najgłębszego w jego historii kryzysu: dalece zmieniła i naprawiła relacje z więźniami i, mimo trudnych warunków ekonomicznych, doprowadziła do stabilizacji w więziennictwie, do realizacji kary pozbawienia wolności zgodnej z zasadami demokratycznego państwa prawnego, nastąpiły bardzo niekorzystne zmiany, wyrażające się w zaostrzeniu swoich nastawień w stosunku do więźniów.

Jeżeli mielibyśmy, choćby w literacki sposób, spróbować określić różnicę między więziennictwem okresu PRL a więziennictwem obecnym, to ja bym powiedział, że to jest tak: w przeszłości mieliśmy do czynienia z więzieniem jako żelazną, zardzewiałą skrzynią, porzuconą w gęstym lesie. Co oznacza, że do tamtego więzienia dostęp był utrudniony, trudno było je znaleźć, a jak się je już znalazło, to wgląd weń był niemożliwy. Nie można było tam zajrzeć i zobaczyć, co się w środku dzieje. Więzienia były wyłączone spod kontroli społecznej. Dzisiaj to przezroczysta skrzynka leżąca w centrum miasta. Każdy, kto chce, łatwo może ją odnaleźć, a i zajrzeć do niej nietrudno. Robią to instytucje: Rzecznik Praw Obywatelskich, EKZT, komisje senackie i sejmowe, pojedynczy posłowie i senatorzy, prasa, radio, telewizja i pojedynczy obywatele, jeśli na liście swoich odwiedzających umieścił ich skazany więzień. Ponadto więźniowie otrzymują ponad 100 tys. przepustek rocznie, jeszcze więcej wizyt składają im rodziny i znajomi, do tego dochodzą kontakty telefoniczne. Każdy może zobaczyć, co dzieje się w więzieniu, obejrzeć pracę funkcjonariuszy.

Ma to pewne konsekwencje. Służba Więzienna stale pracuje na cenzurowanym, w bardzo trudnych warunkach, w których istnieje duże ryzyko popełnienia błędu. Pracuje wśród populacji więźniów największej ze wszystkich państw UE. Funkcjonariusze Służby Więziennej są w największym stopniu – pośród funkcjonariuszy innych krajów UE – obłożeni pracą, licząc to liczbą więźniów przypadających na jednego funkcjonariusza. Pracują w infrastrukturze więziennej, która w 70% była stworzona przed I wojną światową i w okresie międzywojennym. Płace funkcjonariuszy nie są, jak kiedyś, przyciągające do trudnego zawodu. Nowych więzień w Polsce mamy raptem trzy.

Sytuacją typową dla więziennictwa PRL-owskiego były gwarancje bezpiecznego operowania przez administrację więzienną, represją jako sposobem trzymania i kontrolowania ludzi w więzieniach, a przez to doprowadzenie do wysokiej radykalizacji populacji więźniów. Dzisiaj sytuacja jest odwrotna. Z jednej strony mamy populację więźniów, których katalog uprawnień jest dobrze zabezpieczony, a z drugiej – niedocenianych funkcjonariuszy Służby Więziennej, zdecydowanie ponad europejskie normy przeciążonych pracą i zagrożonych konsekwencjami

prawnymi za jej nieefektywne wykonywanie. Ludzi, którzy zdecydowanie radykalizują się, a swoje frustracje wyładowują głównie na więźniach.

Jeżeli więc pytają się Państwo o przyszłość więziennictwa w Polsce, to ja niestety widzę nadchodzącą konfrontację pomiędzy funkcjonariuszami Służby Więziennej a więźniami. Powiem może trochę prowokacyjnie – widzę kryzys, a po kryzysie może będzie lepiej. Jeśli chodzi o sytuację w systemach penitencjarnych na świecie, to nigdzie nie jest tak, że obywatele wychodzą na ulice i mówią: my chcemy reform penitencjarnych. Z reguły więc społeczeństwo nie zgłasza zapotrzebowania na reformy penitencjarne. Nie ma nacisku na polityków, aby przeprowadzili reformy więzienne. Dopiero utrata przez państwo kontroli nad sytuacją w więzieniach motywuje władze do reform, zresztą, pojmowanych jedynie jako sposób na przywrócenie kontroli w więzieniach. Ale to jest szansa!

Dziękuję bardzo.

*Gen. Paweł Nasitowski*

Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego, Dyrektor Biura Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej

---

## **Dozór elektroniczny i inne nieizolacyjne kary jako sposób walki z przeludnieniem**

Witam Panie, witam Panów,

Przechodząc do rzeczy, zacznę od pytania – drogie Panie, drodzy Panowie – jak określilibyście (każdy na podstawie własnego doświadczenia) marzenie współczesnego, profesjonalnego funkcjonariusza Polskiej Służby Więziennej, kiedyś potocznie, slangowo zwanego klawiszem? Jakie marzenie zawodowe może mieć taki wykształcony funkcjonariusz SW, świadomy swojej roli w systemie bezpieczeństwa państwa i znaczącej funkcji w wymiarze sprawiedliwości?

[Głos z sali: nieprzepełnione, bezpieczne więzienia.]

Ujęła Pani samo sedno tego marzenia, czyli – więzienie na tyle bezpieczne, żeby w skutecznej izolacji, połączonej z szeroką ofertą oddziaływań resocjalizacyjnych z możliwością pracy, aby w więzieniu przebywali sami groźni przestępcy, żeby ci sprawcy czynów zabronionych, którzy nie stanowią istotnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa mogli odbywać karę w warunkach nieizolacyjnych z możliwością nauki, terapii, wykonywania różnorodnej pracy. Praktyczną realizację tego marzenia, chcę Państwu przedstawić na przykładzie funkcjonowania najnowszej instytucji polskiego wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa którą, jest dozór elektroniczny skazanych. Państwo znacie tę instytucję ze świata. Powiem wprost, że wdrożenie systemu dozoru elektronicznego skazanych w Polsce (SDE) jest naszym sukcesem w skali Europy i skali świata.

Proszę Państwa, polski dozór elektroniczny rozpoczął swoją historię praktycznie w 2000 r., kiedy pojawił się pierwszy projekt legislacyjny. Prace ustawowe trwały w latach 2004–2007, kiedy powstało kilka projektów. W latach 2005–2007 r. na podstawie ww. opracowań powstał rządowy projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, która 7 września 2007 r. została uchwalona przez Parlament. To był początek, trudny początek. Wzmiankowana ustawa temporalna o SDE zakładała, że do dozoru elektronicznego mogą być wyłącznie kwalifikowani skazani pierwszy raz karani, na karę do roku pozbawienia wolności, niekarani za przestępstwa skarbowe, nie karani za przestępstwa umyślne i nie recydywiści. Należy szczególnie podkreślić (tak jak wtedy to ocenialiśmy), że ówczesny ustawodawca w pierwotnej wersji ustawy określił zbyt teoretyczny i wycinkowy model skazanego w SDE, nadając mu

najwyższe parametry karnowykonalne (taka platyna w Sèvres pod Paryżem). Tę sytuację można trochę porównać do syndromu harwardzkiego białego wieloryba, który ponoć występuje w przyrodzie, ale jest tak unikalny, że trudno go spotkać.

Podobna sytuacja miała miejsce przy wdrożeniu pierwotnej wersji ustawy temporalnej o SDE. W 2007 r. karę pozbawienia wolności w wymiarze do roku w jednostkach penitencjarnych odbywało ok. 7 tys. skazanych. Po zastosowaniu art. 6 wzmiankowanej ustawy o SDE faktycznie mogło wnioskować do systemu tylko ok. 700 skazanych, którzy musieli mieć jeszcze wyjątkową motywację, żeby złożyć wniosek do sądu, mając świadomość swobodnego pogorszenia sytuacji formalno-prawnej. Skazani, którzy cechowali się tak wysokimi parametrami karnowykonalnymi są najlepszymi kandydatami do otrzymania największego wyróżnienia w kodeksie karnym wykonawczym w postaci wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie złożonego z urzędu przez dyrektora jednostki penitencjarnej. Taki wniosek w stosunku do tych kandydatów w dużym stopniu gwarantuje pozytywną decyzję sądu penitencjarnego w tym temacie i uzyskanie wcześniejszego zwolnienia z zakładu karnego.

Stworzono w pierwotnej wersji system dozoru elektronicznego adresowany do niewłaściwej grupy beneficjentów. Kiedy w 2008 r. już przejąłem odpowiedzialność za wdrożenie SDE, pełniąc w Służbie Więziennej funkcję zastępcy dyrektora generalnego, a później dyrektora generalnego, była konieczność podjęcia szybkiej nowelizacji wzmiankowanej ustawy o SDE w tym szczególnie właściwego doboru docelowych grup skazanych.

Polski system dozoru elektronicznego został oparty na wzorach brytyjskich i pierwszy skazany w naszym systemie rozpoczął odbywanie kary już 18 września 2009 r. W aktualnej historii funkcjonowania SDE przeprowadzono sześć niezbędnych zmian legislacyjnych. Praktycznie w roku 2017 mija 5 lat pełnej eksploatacji dozoru elektronicznego w Polsce. Proszę zatem mieć świadomość, że jest to jeszcze młoda i cały czas rozwijająca się instytucja wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Aktualnie jesteśmy po najnowszej nowelizacji, która weszła w życie 15 kwietnia 2016 r., przywracająca stan poprzedni sprzed nowelizacji z 1 lipca 2015 r. Zmiany wprowadzone nowelizacją z 1 lipca 2015 r. okazały się wprost zabójcze nie tylko dla całego systemu, ale głównie dla nowo wprowadzonej kary ograniczenia wolności, którą sądy pierwszej instancji orzekały mniej niż marginalnie – przez 7 miesięcy 2015 r. orzeczono w całej Polsce 28 kar ograniczenia wolności w SDE.

Proszę Państwa, dozór elektroniczny w Polsce wyróżniają trzy ważne cechy.

Pierwsza: dozór wykonywany jest w partnerstwie publiczno-prywatnym. Ustawodawca przewidział najpierw w ustawie temporalnej, aktualnie umieścił już w kodeksach, część zadań w dozorcze (ściśle zdefiniowane czynności materialno-techniczne), które wykonuje komercyjny podmiot biznesowy, wybrany przez Ministra Sprawiedliwości w drodze przetargu nieograniczonego. Należy podkreślić, że jest to pierwszy w wolnym państwie polskim tak wielki projekt partnerstwa publiczno-prywatnego, który jest w pełni udany i funkcjonuje do dziś. Druga cecha: w SDE wykonuje się w Polsce krótkoterminową karę pozbawienia wolności do pierwszego roku. Trzecia cecha: wykonuje się również środki karne, środki zabezpieczające.

Aktualnie podmiot dozoru, który realizuje swoje zadania w SDE, to już drugi wykonawca tej usługi – jest nim konsorcjum polskich firm, którego liderem jest Impel Security Polska. Lider współpracuje jeszcze z trzema polskimi konsorcjantami, którzy wykonują wszystkie stosowne czynności w dozorcze. Aktualna umowa obowiązuje na 4 lata, kończy się 1 października 2018 r. Wzmiankowane konsorcjum ma zapewnić następujące parametry wykonywania kar:

- w 2015 r. miał zapewnić 10 tys. miejsc na dobę w systemie;
- w 2016 r. 12,5 tys. miejsc;
- w 2017 r. system osiąga swoją docelową pojemność: 15 tys. miejsc do wykonania kary na dobę.

W trakcie realizacji SDE maksymalne wykorzystanie systemu stanowiło zaludnienie na poziomie prawie 6 tys. skazanych na dobę, co zapewniło zajęcie 78% pojemności w tamtym czasie. Teraz (poprzez wzmiankowaną nowelizację) wykorzystanie systemu spadło do maksymalnie 26% pojemności. Od 15 kwietnia 2016 r., po wejściu w życie ostatniej, „ratunkowej” nowelizacji, dobową populację osób objętych systemem wzrosła aż o 1,5 tysiąca skazanych na dobę, w ciągu zaledwie 8 miesięcy. To efekt bardzo ciężkiej i zaangażowanej pracy wszystkich użytkowników tego systemu.

Realizujemy następujący ustrój wykonywania dozoru elektronicznego w Polsce – część prywatną (tj. czynności materialno-techniczne określone w k.k.w.) wykonuje prywatne konsorcjum, nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości, który do realizacji tego zadania powołał Biuro Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, którym aktualnie dowodzi.

Zarząd prywatnego konsorcjum nadzorowany jest przeze mnie jako przez pełnomocnika ministra sprawiedliwości i inne uprawnione komórki ministerstwa. Wszystkie procedury i działania konsorcjum odbywają się pod pełnym nadzorem i w tak przyjętym układzie funkcjonalnym. Do Państwa wiedzy i wyobraźni chcę tylko przekazać, że ten model funkcjonalny, który Państwu prezentuję, dotyczy systemowego wykonywania kar, środków karnych i zabezpieczających w SDE. Dla przykładu, kiedy maksymalne zaludnienie systemu wynosiło ok. 6 tys. skazanych na dobę, to wszystkie czynności i zadania niezbędne do sprawnego funkcjonowania tego elektronicznego więzienia wykonuje zespół kadrowy, który w danym momencie doby liczy maksymalnie 72 osoby. Są to funkcjonariusze i pracownicy cywilni Centralnego Zarządu SW (stan zmian wynosi maksymalnie 11 osób), którzy przez całą dobę, przez każdą minutę roku monitorują skazanych, koordynują działania tego podmiotu prywatnego, koordynują działania patroli interwencyjnych podmiotu dozoru, komunikują się z sądami, prokuratorami, policją, prokuraturą i jednocześnie realizują wszystkie inne zadania kodeksowo-ustawowe. Aktualnie funkcjonują 22 ośrodki terenowe obsługiwane przez Konsorcjum Impel, z których wyjeżdżają 24 załogi dwuosobowe pracujące w ruchu ciągłym – to zasób kadrowy maksymalnie 48 osób.

Najbardziej powszechnie stosowanym rodzajem dozoru elektronicznego skazanych jest dozór stacjonarny, objętych jest nim 99,9% populacji skazanych.

Dozór zbliżeniowy chroni osoby pokrzywdzone przestępstwem przed bezpośrednim kontaktem ze sprawcą tego przestępstwa. Jest on specjalną formą realizacji środka karnego w postaci zakazu zbliżania się sprawcy przestępstwa do osoby chronionej. Daje bezwzględną ochronę osobie pokrzywdzonej przestępstwem przed tym sprawcą. Jeśli sprawca przekroczy choćby o metr bezpieczną odległość ustaloną przez sąd w orzeczeniu, to urządzenie osoby chronionej natychmiast ją powiadamia dźwiękiem i wyświetla komunikat. Bezwzględnie komunikuje się z nią centrala monitorowania, instruująca osobę chronioną, jak ma się bezpiecznie poruszać, a skazanemu nakazując oddalić się od osoby chronionej. Dozór mobilny realizuje środki zabezpieczające w stosunku do najbardziej groźnych przestępców. W tej chwili jest ich 22 – głównie to byli mordercy i pedofile, którzy zostali zwolnieni po odbyciu 25 lat pozbawienia wolności, a dalej stanowią potencjalne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Kolejna cecha – dozór stacjonarny jest najbardziej zindywidualizowaną formą wykonywania kary. Możemy indywidualnie dostosować i zmieniać różne oddziaływania w stosunku do każdego skazanego, a podstawowym narzędziem do tego służącym jest aplikacja informatyczna zwana SDE24, współpracująca ze wszystkimi urządzeniami monitorującymi. Obowiązki i zadania nałożone na skazanego ujęte są w harmonogramie, którego pierwotną wersję określa sędzia penitencjarny. Może on być elastycznie modyfikowany w trakcie całego odbywania kary przez zawodowych kuratorów sądowych i sędziego w zależności od sytuacji życiowej skazanego i jego zachowania. W dozorzem mobilnym urządzenia z systemem GPS mogą kontrolować skazanego co 1 sekundę, wskazując, gdzie się znajduje i jak się przemieszcza. Realizacja zakazu zbliżania się polega na tym, że wiemy, gdzie znajduje się osoba chroniona, a gdzie jest agresor.

Kończąc, chcę szczególnie podkreślić, że aktualnie dozorem elektronicznym zostało objętych łącznie ok. 55 tys. skazanych. Skuteczność i efektywność wykonywania kar, środków karnych i zabezpieczających w polskim dozorzem elektronicznym wynosi aktualnie ok. 93,7% – notowanych jest tylko ok. 6,3% niepowodzeń skutkujących uchYLENIEM przez sąd orzeczonego dozoru elektronicznego i umieszczeniem skazanego w zakładzie karnym do odbycia pozostałej części kary.

Na szczególną uwagę zasługują również niskie koszty stosowania dozoru. Koszt odbywania kary jednego skazanego za jedną dobę wynosi 10,86 zł, a średni koszt miesięcznego odbywania kary wynosi ok. 331 zł, co w stosunku do miesięcznego kosztu odbywania kary w więzieniu w wysokości 3 200 zł jest prawie 10-krotnie tańsze.

## Lista uczestników

*Apessos Michail* – Państwowa Rada Prawna Republiki Greckiej  
*Bach-Golecka Dobrochna* – Uniwersytet Warszawski  
*Badowska-Hodyr Monika* – Uniwersytet Rzeszowski  
*Balcerzak Michał* – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
*Baliński Andrzej* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Katowicach  
*Bartkiewicz Andrzej* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Olsztynie  
*Bartoszuk-Nielsen Ewa* – Ambasada Królestwa Danii w Warszawie  
*Beroud-Korowajczyk Magdalena* – Prokuratura Krajowa  
*Biernacka Olga* – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
*Błażewicz Grzegorz* – Biuro Rzecznika Praw Pacjenta  
*Błażewicz Małgorzata* – Areszt Śledczy w Suwałkach  
*Bogusz Karol* – Ministerstwo Zdrowia  
*Borkowski Grzegorz* – Krajowa Rada Sądownictwa  
*Borowska Magdalena* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Bralczyk Katarzyna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Buczek Urszula* – Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie  
*Charkiewicz Piotr* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Chmielewski Radosław* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Gdańsku  
*Chojnacka Magdalena* – Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu  
*Chrapkowska Justyna* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Chruściel Ryszard* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie  
*Chrzanowska Justyna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Czapracki Ryszard* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Poznaniu  
*Czepek Jakub* – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
*Czereba Leszek* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu  
*Czerwińska Kamila* – Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”  
*Czerwiński Adam* – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury  
*Czyżowicz Aleksander* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Daniszewska-Dek Zofia* – Izba Adwokacka w Białymstoku  
*Dawidziuk Ewa* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*Dąbrowiecka Agnieszka* – Amnesty International  
*Deczkowski Marek* – Prokuratura Regionalna w Warszawie  
*Degener Renata* – Europejski Trybunał Praw Człowieka



*Domagała Przemysław* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Domurad Arkadiusz* – Zakład Karny w Przytułach Starych  
*Dudar Mirosław* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Białymstoku  
*Ferenz Jerzy* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Filipczak Dariusz* – Sąd Okręgowy w Zamościu  
*Florjanowicz-Błachut Przemysław* – Naczelny Sąd Administracyjny  
*Garliński Dariusz* – Zakład Karny w Przytułach Starych  
*Gęślak Iga* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Ghazaryan Edgar* – Ambasada Republiki Armenii w Warszawie  
*Gliszczyńska-Grabias Aleksandra* – Poznańskie Centrum Praw Człowieka  
*Głuch Włodzimierz Jacek* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Lublinie  
*Gniewek Paulina* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Goździk Agnieszka* – Prokuratura Krajowa  
*Grabek Marek* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie  
*Grzelak Agnieszka* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*Grzelak-Bach Katarzyna* – Rządowe Centrum Legislacji  
*Horban Dmytro* – Ambasada Ukrainy w Warszawie  
*Janczarek Szymon* – Rada Europy  
*Jankowska Elżbieta* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Warszawie  
*Jaworska Maryla* – Wydawnictwo C.H. Beck  
*Kalicka-Andziak Justyna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Kamińska Magdalena* – Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”  
*Kanigowska-Wajs Małgorzata* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Kijowski Paweł* – Sąd Okręgowy w Tarnowie  
*Kitliński Jacek* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Kładoczny Piotr* – Uniwersytet Warszawski, Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
*Kos Katarzyna* – Rządowe Centrum Legislacyjne  
*Kossakowska-Kocemba Joanna* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie  
*Kubaszewski Piotr* – Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
*Kujawa Teresa* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Kulikowska Anna* – Amnesty International  
*Kundrák Viktor* – Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Czeskiej, Biuro Agenta Rządu  
*Kurek Sebastian* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Kuzborska Elżbieta* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Kwiatkowski Wiesław* – Prokuratura Okręgowa w Warszawie  
*Lenart Jacek* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Łodzi  
*Leńczuk Andrzej* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Lewandowska Justyna Róża* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*Lewandowski Bartosz* – Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris  
*Lipski Tomasz* – Komenda Główna Straży Granicznej  
*Łagodziński Krzysztof* – Fundacja „Sławek”  
*Łagodziński Marek* – Fundacja „Sławek”

*Łuczyńska Anita* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Machińska Hanna* – Uniwersytet Warszawski  
*Maciejewska Joanna* – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
*Mahmudova Fidan* – Ambasada Republiki Azerbejdżanu w Warszawie  
*Martyniuk Mateusz* – Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury  
*Masło Krzysztof* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Matusiak Grażyna* – Prokuratura Okręgowa w Ostrołęce  
*Mazur Marcin* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*MetECKA-Draus Bogumiła* – Sąd Apelacyjny w Szczecinie  
*Mężykowska Aleksandra* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Miękisz Krzysztof* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie  
*Mitera Maciej* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Moczydłowski Paweł* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Mrowicki Marcin* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*Murawski Wojciech* – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa  
*Muzeja Edward* – Zakład Karny nr 1 we Wrocławiu  
*Nadażdin Draginja* – Amnesty International  
*Nagy Márton Gábor* – Ministerstwo Sprawiedliwości Węgier  
*Nasiłowski Paweł* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Nedvědícký Kamil* – Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Czeskiej  
*Niewiadomska Justyna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Nowakowska Iwona* – Sąd Okręgowy w Radomiu  
*Olkowicz Krzysztof* – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
*Olszówka Marcin* – Uczelnia Łazarskiego  
*Orr Aleksandra* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Orzeszyna Krzysztof* – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
*Osowska-Rembecka Anna* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Paruch Stanisław Adam* – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
*Paszka Anna* – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego  
*Patsopoulou Ourania* – Państwowa Rada Prawna Republiki Grecji  
*Pavlicic Valentina* – Rząd Republiki Czarnogóry  
*Pereteatcu Victor* – Ambasada Republiki Mołdawii w Warszawie  
*Pietrzak Mikołaj* – Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie  
*Pilaszek Joanna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Pintea Virgiliu* – Ambasada Rumunii w Warszawie  
*Podgajny Łukasz* – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
*Posłuszny Bernadeta* – Sąd Okręgowy w Rzeszowie  
*Reizer Livia* – Ambasada Austrii w Warszawie  
*Roch Jan* – Centralny Zarząd Służby Więziennej  
*Rogalska-Piechota Agata* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Romankiewicz Ewa* – Prokuratura Okręgowa w Rzeszowie  
*Schaak Julian* – Ambasada Królestwa Belgii w Warszawie  
*Siemon-Bielska Karolina* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

*Słupska-Uczkiewicz Bogdana* – Izba Adwokacka we Wrocławiu  
*Sobkiewicz Justyna* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Soloch Bartosz* – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
*Steć Leszek* – Sąd Okręgowy w Łodzi  
*Stęplewska Ewa* – Prokuratura Okręgowa w Łodzi  
*Stępniaak Piotr* – Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
*Suchożebrska Eliza* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Sykulska-Przybysz Magdalena* – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej  
*Szafrańska Urszula* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Szczerba Maciej* – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej  
*Szczęch Renata* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
*Szczucki Krzysztof* – Kancelaria Prezydenta RP, Biuro Prawa i Ustroju  
*Szpunar Maciej* – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
*Szymon Neumann* – Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”  
*Świtalska-Forenc Aneta* – Sąd Rejonowy w Bełchatowie  
*Tabaszewski Robert* – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
*Talar Ilona* – Prokuratura Okręgowa w Szczecinie  
*Tańcula Janusz* – Sąd Okręgowy w Łomży  
*Tarkus Tiina* – Ambasada Republiki Estonii w Warszawie  
*Trojniak Marek* – Sąd Okręgowy w Lublinie  
*Urbańska Iwona* – Prokuratura Okręgowa w Katowicach  
*Wach Tomasz* – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
*Warenik Piotr* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie  
*Wieczorek Leszek* – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach  
*Więckowski Włodzimierz* – Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Krakowie  
*Wilczyńska Agnieszka* – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego  
*Wilkołek Beata* – Ministerstwo Sprawiedliwości  
*Witkowska Elżbieta* – Sąd Okręgowy w Koszalinie  
*Wojciechowski Zbigniew* – Ministerstwo Finansów  
*Woźnik Janusz* – Prokuratura Okręgowa w Tarnobrzegu  
*Wójcik Aleksandra* – Wydawnictwo C.H. Beck  
*Wrona Zbigniew* – Najwyższa Izba Kontroli  
*Zagórowska Vita* – Uniwersytet Warszawski  
*Zieja Małgorzata* – Prokuratura Okręgowa w Kielcach  
*Zoń Michał* – Centralny Zarząd Służby Więziennej



X Warsaw Seminar

POSITIVE AND NEGATIVE  
STATE OBLIGATIONS  
TOWARDS PERSONS  
DEPRIVED OF THEIR LIBERTY  
– current challenges of the Polish  
penitentiary system

Warsaw 2017

Conference organized by  
the Ministry of Foreign Affairs  
of the Republic of Poland  
and the Prison Service of Poland,  
14 October 2016

## Principal Abbreviations

CC / Civil Code	– Polish Civil Code of 23 April 1964 (Dz.U. of 2017, item 459, as amended)
CCPS	– Central Command of the Prison Service
CFR / Charter	– Charter of Fundamental Rights
CJUE	– Court of Justice of the European Union in Luxembourg
Executive Penal Code	– Polish Code of Execution of Criminal Sentences of 6 June 1997 (Dz.U. of 2017, item 665, as amended)
Constitution / Polish Constitution	– Polish Constitution of 2 April 1997 (Dz.U. of 1997, No. 78, item 483, as amended)
Court / Strasbourg Court / European Court / Court in Strasbourg / ECtHR	– European Court of Human Rights in Strasbourg
CPT	– European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CT	– Constitutional Tribunal
<i>Dz. U.</i>	– <i>Dziennik Ustaw – Journal of Law of the Republic of Poland</i>
EAW	– European Arrest Warrant
ECHR	– European Convention of Human Rights – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
<i>EJHL</i>	– <i>European Journal of Health Law</i>
EMS	– Electronic Monitoring System
EU	– European Union
ESC	– European Social Charter
IRG	– German Law on international mutual legal assistance in criminal matters

<i>M. P.</i>	– <i>Monitor Polski - Official Journal of the Republic of Poland</i>
MDC	– Means of Direct Coercion
OPCAT	– Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment
TEU	– Treaty on the European Union
TFEU	– Treaty on the Functioning of the European Union



# **OPENING ADDRESSES**



*Renata Szczęch*

Undersecretary of State in the Ministry of Foreign Affairs

---

## **The idea of the Seminars and jurisprudence issues concerning Polish penitentiary cases – overview**

Ladies and Gentlemen, distinguished Guests, all Participants of today's Seminar, I have the great pleasure to welcome you to this year's Warsaw Seminar, organised by the Ministry of Foreign Affairs, this year in cooperation with the Central Board of the Prison Service, which I would like to thank very much for help in organising this great event. In particular, I wish to welcome our eminent guests, representatives of the Diplomatic Corps of Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Denmark, Estonia, Moldova, Romania, and our friends from Ukraine.

The current tenth edition of the Warsaw Seminar is special because of its jubilee character. A decade has passed since the participants of this conference gathered for the first time to talk about the current problems and challenges of human rights protection in Europe, in Poland and in the world.

As an introduction, I would like to thank and congratulate all those whose efforts have led to the organisation of this year's Seminar. This Seminar is devoted to positive and negative obligations of the State towards people deprived of their liberty and to the current challenges of the Polish prison system.

Deprivation of liberty, rehabilitation, presented in the context of protection of human rights – these are undoubtedly very current topics. In the Polish reality, people detained use the possibility of submitting a complaint to the European Court of Human Rights in Strasbourg to a large extent. The European system of protection of human rights has become a kind of ultimate guarantor of their rights and freedoms. Overcrowding, inadequate hygiene, access to pastoral service or the provision of a diet consistent with the outlook, these are only some of the aspects of the complaints brought before the Court, and not only by Polish citizens. The Court's judgements in Polish cases *Kaprykowski* and *Orchowski*, concerning treatment and living conditions in penitentiaries, have become an impulse to seek effective remedies in this sphere. This year, successful efforts of the Polish government were appreciated by the Committee of Ministers which recognised both judgements as executed.

The Warsaw Seminar allowed us to gather today esteemed representatives of both practice and theory of law and rehabilitation, as well as representatives of public administration, the Prison Service, the Police and the judiciary, public prosecution service and the illustrious bar.

I hope that this meeting will allow for a constructive exchange of experiences and opinions. I trust that it will become a stimulus for further implementation of the standards developed by the European Court of Human Rights in law and in practice.

I wish you a very fruitful discussion, and once again I want to thank all the guests very much for their time and for coming to the Seminar.

Thank you very much.

*General Jacek Kitliński*  
Director General of the Prison Service

---

## **Positive and negative state obligations towards persons deprived of their liberty – current challenges of the Polish penitentiary system**

Mr Professor, Madam Minister, Mr Commissioner, Ladies and Gentlemen,

On behalf of the Service subordinate to me, I would like to extend my thanks to Mrs Minister for inviting the Prison Service to co-organise this year's edition of the Warsaw Seminar on Human Rights.

Each time the Warsaw Seminar on Human Rights, organised for more than 10 years by the Ministry of Foreign Affairs, concerns the most current problems related to the popularisation of the idea of protection of human rights, in particular focused around the issues of developing legal solutions and their subsequent application in practice, in order to ensure effective means of execution of rights which a unit is entitled to and their protection. An example can be the subject of the first Seminar which was held in 2005 under the watchword improvement of the national measures in particular in relation to the lengthiness of proceedings, and the Seminar of 2012 whose watchword was the application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the national legal system, or the Seminar which was held a year later on the new challenges which a citizen is facing after twenty years since the accession of Poland to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Also the previous edition of the Seminar, dedicated to the dysfunction of the Polish law and the ways to improve the system of legal remedies in the light of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case law of the European Court of Human Rights, was of a considerable significance.

In the prevailing opinion of people associated with the issue of protection of human rights, for many years the Seminar has played a substantial role in the discussion on the future of the human rights protection system in Europe. As an international forum for the exchange of experiences of the scientific staff and practitioners associated with the activities for the widely understood protection of human rights, it is also a source of inspiration for actions of the States associated in the Council of Europe.

It should be mentioned that every year institutions, both domestic and foreign, involved in activities related to the subject matter of a given edition, cooperate with the Ministry of Foreign Affairs in the organisation of the Warsaw Seminar. They

include the Commissioner for Human Rights, the National School of Judiciary and Public Prosecution, the Council of Europe, the European Court of Human Rights.

Ladies and Gentlemen,

Ensuring the protection of human rights of a person detained in a penitentiary, respect for human rights in the practice of performing daily statutory duties by officers and employees of the Prison System is of permanent interest of both the management of the Prison Service as a whole formation, and all organisational levels of our service, with particular emphasis on directors of penitentiaries and detention facilities. Humane treatment of inmates in penitentiaries and serving the sentence with respect for human dignity of the convicted, in particular not resorting to torture, inhuman or degrading treatment and punishment of the convicted are not only a legal requirement established by the rules of the Executive Penal Code and the pragmatic Act on Prison Service. They are also a fundamental feature which should characterise every officer and employee of the Prison System. Actions of a corrective nature, including disciplinary consequences, are taken towards persons acting against the above rules, which require special emphasis as the Prison Service is the only uniformed service where the inhumane treatment, offending against dignity of people deprived of their liberty is a violation of professional discipline. Control activities are also carried out at the level of regional inspectorates of the Prison Service and the Central Board of the Prison Service.

Treatment of people staying in penitentiaries and detention facilities is also the subject of training provided to the staff, both in individual organisational units and, in particular, in training centres of the Prison Service as part of initial, vocational and specialised training.

In these training programmes a prominent place is occupied by content dealing with the principles of humanitarianism, law and order, tolerance, as well as issues related to international standards of treatment of persons deprived of liberty. Particular emphasis is placed on the equipment of officers and employees with knowledge of the highest principles of treatment of persons deprived of liberty in the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Code of Ethical Conduct of officers, Resolution of the Eighth UN Congress related to pre-trial detention and the European Prison Rules. Officers have knowledge of the regulations related to the international protection of human rights; they are also acquainted with the case law of the European Court of Human Rights.

Ladies and Gentlemen,

As a concrete example of actions crowned with success of the Prison Service, calculated to make the conditions of imprisonment in penitentiaries more humane, I would like to point to the effectively resolved problem of overcrowding in prisons, which is the result of many years of work – at the end of September this year, the occupancy rate in penitentiaries was 86.6%. This achievement is significant, because for years Poland has been struggling with the problem of ensuring a sufficient number of residential places for persons deprived of liberty. Of course, we recognise the need for further work in this area, resulting, among others, in the

recent legislative changes allowing for more effective application of the Electronic Supervision System while carrying out the sentences of deprivation of liberty.

Another example can be the continuous process of adapting the existing infrastructure to the needs of inmates with disabilities, conducted within the available adequate financial resources. Systematically implemented investment and repair tasks allow for the gradual elimination of architectural barriers for the disabled in wheelchairs. As part of the efforts to improve conditions for disabled people, all newly built facilities are equipped with accommodations for the disabled.

Ladies and Gentlemen,

For years, the Prison Service has not ceased in their efforts to make the conditions of serving the sentences of deprivation of liberty in Polish penitentiaries most similar to the most modern European and global standards in this area. We respond to the recommendations of international organisations as well as introduce to the daily practice of performance of our official duties the conclusions following from the case law of the European Court of Human Rights in the normal course. The concepts of operation of the Prison System in the coming years are also being developed. When it comes to the greatest challenges for the future, implementation of the governmental programme of prison labour which, after the adoption of appropriate legislative changes, will make it easier for persons deprived of liberty to provide work, for example for local governments, is particularly worth noting. We are also planning the construction of 40 industrial buildings next to penitentiaries where inmates will carry out work. It must be emphasised that this project is to serve both local communities and inmates, because work is, in accordance with the regulation of the Executive Penal Code, one of the principal measures of influence through which the objectives of deprivation of liberty are to be fulfilled.

Finally, Ladies and Gentlemen, I would like to assure you that all representatives of the Prison Service present at the Seminar are at your disposal to give you the most comprehensive answers and explanations to all questions concerning issues related to the implementation of the statutory tasks by the Prison Service.

Thank you very much.

*Prof. Maciej Szpunar*

Advocate-General at the Court of Justice of the European Union

---

## **Conditions in prisons and the European Arrest Warrant: the judgment in the joined cases C-404/15 and C-659/15, *Aranyosi* and *Căldăraru***

### **I. Introductory remarks**

The Warsaw Seminars have traditionally focused on human rights protection understood in a broad sense, mainly in the context of the European Convention of Human Rights and the work of the European Court of Human Rights.

Clearly, issues of human rights have always been related to the legal system of the European Union. However, relations for many years concerned mainly the axiology of EU law. In some of its judgments, the Court of Justice of the European Union has asked about the extent to which the ECtHR contributes to the development of EU law, especially with regard to the main principles of EU law.

Until recently, however, in most cases it has examined, the CJEU made no reference to the ECHR. Cases concerning the interpretation of the laws governing the fundamental freedoms of the internal market, the value-added tax system, competition law or state aid required no reference to the ECHR or the ECtHR.

This changed with the insertion of Article 6(3) into the Treaty on the European Union which provides: ‘Fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law.’ Moreover, Article 6(2) of the TEU provides that the Union shall accede to the ECHR.

Furthermore, the Union’s primary law includes the Charter of Fundamental Rights. A number of CFR provisions correspond to the rights safeguarded by the ECHR. According to Article 52 of the CFR, the meaning and scope of the rights enshrined in the CFR are the same as those laid down by the ECHR.

Therefore, it has become common for the CJEU and its Advocates General to refer to the ECHR and the case law of the ECtHR.

This paper discusses the conditions in prisons in the context of the European Arrest Warrant.

Naturally, this matter is closely related to the recent judgment of the Grand Chamber of the CJEU in Joined Cases C-404/15 and C-659/15, *Aranyosi* and



*Căldăraru*.

This paper, which serves as an introduction to the Tenth Warsaw Seminar, obviously cannot provide in-depth considerations of doctrine, even though the matter of the judgment would certainly merit such considerations. Thus, the intention here is to outline the conditions in prisons and place the European Arrest Warrant in a broader context. This context derives from the question: to what extent may EU Member States trust one another?

As is well known, co-operation among the Member States in the area of freedom, security and justice (TFEU, Part Three, Title V) is based on the principle of mutual trust. The Opinion of Advocate General Yves Bot in *Aranyosi* and *Căldăraru* cases states that the principle of mutual trust between Member States is today among the fundamental principles of the Union law, of comparable status to those of primacy and direct effect.

The principle of mutual trust applies in all aspects of the area of freedom, security and justice, i.e., in judicial co-operation in civil matters, asylum policy and criminal matters.

The CJEU's Opinion 2/13 of 18 December 2014, which declares the draft agreement providing for the accession of the European Union to the ECHR to be incompatible with the Treaties, lists seven arguments that justify this decision. One of these arguments relates to the principle of mutual trust. The question arose as to whether the EU Member States should have more trust in one another than the Contracting Parties to the ECHR. Consider, for instance, the transfer of persons sentenced to serve a penalty of deprivation of liberty or the transfer of persons subject to pending criminal proceedings. If such persons are to be transferred from an EU Member State to an ECHR state, which is a non-EU Member State, should the conditions of transfer differ in such a case from the conditions of transfer to another EU Member State?

## II. Case law of the ECtHR

The ECtHR has found on many occasions that the transfer of a person to another state cannot expose the person to inhuman or degrading treatment (Article 3 of the ECHR, which finds its functional equivalent in Article 4 of the CFR). The ECtHR has developed this jurisprudence mainly in relation to asylum cases.

The so-called Dublin system, which defines the EU's asylum procedure, provides that only one Member State is responsible for the processing of an asylum application. The purpose of this is to avoid a situation where the person concerned could pick a Member State wherein to apply for asylum, or a situation where the person concerned could apply for asylum in more than one Member State.

The best-known example in this regard is the ECtHR's judgment in the case of *M.S.S. vs. Belgium and Greece*. An Afghan national entered the European Union through Greece and applied for asylum in Belgium. The Belgian authorities decided to transfer him to Greece, deeming Greece the country responsible for the processing of his asylum application under the Dublin system. In view of systemic

deficiencies in the asylum procedure and the reception conditions for asylum seekers in Greece, the ECtHR found that both states violated Article 3 and Article 13 of the ECHR (right to effective judicial protection).

In the context of EU law and asylum procedures, similar principles were reaffirmed in the CJEU judgment in joined cases C-411/10 and C-493/10.

### III. Opinion 2/13

In Opinion 2/13, the CJEU refers to the issue of mutual trust. The CJEU notes that the principle of mutual trust between the Member States is of fundamental importance in EU law, as it allows an area without internal borders to be created and maintained. The principle requires, particularly with regard to the area of freedom, security and justice, that each state, save in exceptional circumstances, considers all other Member States to be complying with EU law and particularly with the fundamental rights recognised by EU law.<sup>1</sup> Thus, when implementing EU law, Member States may be required, under EU law, to presume that fundamental rights have been observed by the other Member States, so that not only may they not demand a higher level of national protection of fundamental rights from another Member State than that provided by EU law, but, save in exceptional cases, they may not check whether another Member State has actually, in a specific case, observed the fundamental rights guaranteed by the EU.

According to the CJEU, the EU must not be treated as a state and given a role identical in every respect to that of any other Contracting Party to the ECHR. An approach which would regard the EU as a state would specifically disregard the intrinsic nature of the EU and, in particular, fail to consider that Member States have, by virtue of their membership in the EU, accepted that relations between them as regards the matters covered by the transfer of powers from the Member States to the EU are governed by EU law.

Furthermore, with regard to legal relations governed by EU law, a Member State must not be required to check that another Member State has observed fundamental rights, as EU law imposes an obligation of mutual trust between those Member States. Otherwise, such a verification requirement would be liable to upset the underlying balance of the EU and undermine the autonomy of EU law.

The cases of *Aranyosi* and *Căldăraru* were submitted to the Court after opinion 2/13 had been issued. The key question that arose as a fundamental problem in the cases of *Aranyosi* and *Căldăraru* was whether, and if so to what extent, principles similar to those developed in relation to the asylum procedure should apply to the execution of the European Arrest Warrant (EAW).

---

<sup>1</sup> Cf. judgments in the cases of *N.S. and Others*, C 411/10 and C 493/10, points 78–80; and in the case of *Melloni*, points 37 and 63.

## IV. Facts of both cases

### C-404/15

Mr Aranyosi is a Hungarian national who was accused of forcing entry, on 3 August 2014, into a dwelling house in Sajohidveg. Having done so, he stole, inter alia, EUR 2,500 and HUF 100,000 (approximately EUR 313) in cash and various objects of value. He was also accused of entering by a window, on 19 January 2014, a school in Sajohidveg, and forcing open a number of doors within the building and stealing technical equipment and cash. The stated value of the theft was HUF 244,000 (approximately EUR 760), and the value of material damage was HUF 55,000 (approximately EUR 170). The examining magistrate at the court of first instance, Miskolc, issued two European Arrest Warrants, on 4 November and 31 December 2014, respectively, with respect to Mr Aranyosi, seeking his surrender to Hungarian judicial authorities for the purposes of prosecution.

Mr Aranyosi was temporarily arrested on 14 January 2015 in Bremen, Germany, as a result of an arrest warrant having been entered in the Schengen Information System. He was heard on the same day by the investigating magistrate of the District Court of Bremen, Germany.

### C-659/15

Mr Căldăraru is a Romanian national. By judgment of the Court of First Instance of Făgăraş of 16 April 2015, Mr Căldăraru was convicted and sentenced to an overall period of imprisonment of one year and eight months for the offence of driving without a licence. On 29 October 2015, the Court of First Instance of Făgăraş issued a European Arrest Warrant for Mr Căldăraru.

Mr Căldăraru was arrested in Bremen on 8 November 2015. On the same day, the District Court of Bremen issued an arrest warrant for Mr Căldăraru. On 9 November 2015, the Public Prosecutor of Bremen applied to the court for Mr Căldăraru to be detained pending extradition.

## V. Doubts of the National Court

In both cases, the Higher Regional Court in Bremen had doubts as to the transfer of both persons under the EAW. The Court referred to paragraph 73 of the IRG (German Law on International Judicial Assistance in Criminal Matters) which implemented the Framework Decision on the European Arrest Warrant. The IRG provides as follows: 'In the absence of a request to that effect, mutual legal assistance and the transmission of information shall be unlawful if contrary to the essential principles of the German legal system. In the event of a request under Parts VIII, IX and X, mutual legal assistance shall be unlawful if contrary to the principles stated in Article 6 TEU.'

With respect to Hungary, the referring court noted that the ECtHR had found Hungary to be in violation by reason of overcrowding in its prisons (ECtHR, *Varga and Others vs. Hungary*, Nos 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and

64586/13, of 10 March 2015). The ECtHR held it to be established that Hungary was in violation of Article 3 of the ECHR by imprisoning applicants in cells that were too small and that were overcrowded. The ECtHR treated those proceedings as a pilot case after 450 similar cases against Hungary were brought before it with respect to inhuman conditions of detention.

Furthermore, the referring court stated that specific evidence that the conditions of detention to which Mr Aranyosi would be subject, if he were surrendered to the Hungarian authorities, would not satisfy the minimum standards required by international law was also to be found in a report issued by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of the Council of Europe. The findings in that report refer in particular to significant prison overcrowding identified in the course of visits made between 2009 and 2013.

Moreover, the ECtHR found Romania to be in violation by reason of overcrowding in its prisons (ECtHR, *Voicu vs. Romania*, No. 22015/10; *Bujorean vs. Romania*, No. 13054/12; *Constantin Aurelian Burlacu vs. Romania*, No. 51318/12; and *Mihai Laurențiu Marin vs. Romania*, No. 79857/12). The ECtHR held it to be established that Romania was in violation of Article 3 of the ECHR by imprisoning applicants in cells that were too small and overcrowded, that lacked adequate heating and that were dirty and lacking hot water for showers.

With respect to Hungary, the referring court cited a report issued by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

In the opinion of the referring court, the surrender of Mr Aranyosi and Mr Căldăraru should be considered unlawful under paragraph 73 of the IRG. Given the information available, there was probative evidence that, in the event of surrender, Mr Aranyosi and Mr Căldăraru might be subject to conditions of detention in breach of Article 3 of the ECHR and the fundamental rights and general principles of law enshrined in Article 6 of the TEU.

## VI. Special character of the European Arrest Warrant

The Framework Decision on the European Arrest Warrant provides for an automatic procedure. Non-execution of an EAW is only possible in specific cases.

Articles 3, 4 and 4a of the Framework Decision set out the grounds for mandatory and optional non-execution of a European Arrest Warrant.

However, some provisions of the Framework Decision give some leeway. Thus, Article 1 of the Framework Decision, headed 'Definition of the European Arrest Warrant and obligation to execute it', provides:

1. The European Arrest Warrant is a judicial decision issued by a Member State with a view to the arrest and surrender by another Member State of a requested person, for the purposes of conducting a criminal prosecution or executing a custodial sentence or detention order.

2. Member States shall execute any European Arrest Warrant on the basis of the principle of mutual recognition and in accordance with the provisions of this Framework Decision.
3. This Framework Decision shall not have the effect of modifying the obligation to respect fundamental rights and fundamental legal principles as enshrined in Article 6 [EU].

The final paragraph is particularly relevant to the matter at hand.

One should also make note of the recitals of the Framework Decision. On the one hand, the application of the principle of mutual trust is supported by recital 10, which states:

The mechanism of the European Arrest Warrant is based on a high level of confidence between Member States. Its implementation may be suspended only in the event of a serious and persistent breach by one of the Member States of the principles set out in Article 6(1) of the Treaty on European Union [currently Article 2 TEU], determined by the Council pursuant to Article 7(1) of the said Treaty [currently Article 7(2) TEU] with the consequences set out in Article 7(2) thereof.

On the other hand, recital 13 could support a different approach:

‘No person should be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.’

## VII. Questions of the National Court

The Higher Regional Court of Bremen referred the following questions to the CJEU:

1. Is Article 1(3) of the Framework Decision to be interpreted as meaning that a request for surrender for the purposes of prosecution is inadmissible where there are strong indications that detention conditions in the issuing Member State infringe the fundamental rights of the person concerned and the fundamental legal principles as enshrined in Article 6 TEU, or is it to be interpreted as meaning that, in such circumstances, the executing Member State can or must make the decision on the admissibility of the request for surrender conditional upon assurances that detention conditions are compliant? To that end, can or must the executing Member State lay down specific minimum requirements applicable to the detention conditions in respect of which an assurance is sought?
2. Are Articles 5 and 6(1) of the Framework Decision to be interpreted as meaning that the issuing judicial authority is also entitled to give assurances that detention conditions are compliant, or do assurances in this regard remain subject to the domestic rules of competence in the issuing Member State?

## VIII. Opinion of Advocate General Yves Bot

In his Opinion on the cases in question, Advocate General Bot referred mainly to the principle of mutual trust and the principle of proportionality. He also stressed

the need to distinguish the rules governing the European Arrest Warrant from those regulating the Common European Asylum System. Thus, he argued against the transposition of the principle identified by the CJEU in its judgment in *N.S. and Others*, C-411/10 and C-493/10, to the rules governing the European Arrest Warrant.

While the Common European Asylum System is based on a comprehensive body of harmonised rules, criminal law, substantive and procedural, has not been harmonised throughout the Union and remains governed by the territoriality of the criminal law.

Consequently, in the context of the execution of a European Arrest Warrant issued for the purpose of conducting a criminal prosecution, the transposition of the principles of the asylum procedure leads to a situation in which the executing judicial authorities can no longer surrender the requested person for the purposes of prosecution and also no longer have, as a general rule, jurisdiction to prosecute him or her in place of the issuing judicial authorities. For example, in the case of Mr Aranyosi, establishing the offence and choosing the penalties to be applied fall within the exclusive jurisdiction of the Hungarian judicial authorities.

Advocate General Yves Bot notes that many Member States are faced with a problem of generalised prison overcrowding. Hence, a literal interpretation of Article 1(3) of the Framework Decision would lead to the paralysis of the European Arrest Warrant mechanism.

According to Advocate General Bot, the solution lies in the application of the principle of proportionality when issuing EAWs. Some national legislation prohibits such a review under the principle of mandatory prosecution, as is the case in Hungary and Romania.

According to the rule of law it is prohibited to conduct any proportionality assessment at the stage of the decision to start criminal proceedings, or at the stage of execution of a judicial decision in order to ensure judicial authority's full independence. The aim of the rule is to ensure by its automatic nature that no outside influence, particularly political influence, interferes with the course of justice.

However, it should be noted that the automatic response may lead to the rigidity in the implementation of decisions, to the extent that mechanisms such as that of the European Arrest Warrant are discredited. The automatic response culminates in a systematic and sometimes unjustified issue of a European Arrest Warrant for the surrender of persons requested for offences that are often minor.

The conclusion of Advocate General Bot was as follows:

Article 1(3) of the Framework Decision on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States is to be interpreted as meaning that it does not constitute grounds for the non-execution of a European Arrest Warrant issued for the purposes of criminal prosecution or the execution of a custodial sentence, based on the risk of an infringement, in the issuing Member State, of the fundamental rights of the surrendered person.

It is the responsibility of the issuing judicial authorities to carry out a review of proportionality in order to adjust the need to issue a European Arrest Warrant in light of the nature of the offence and the specific procedures for executing the sentence.

In circumstances such as those at issue in the main proceedings, characterised by a systemic deficiency of detention conditions in the issuing Member State, the executing judicial authority may legitimately ask the issuing judicial authority, through the competent national authorities where appropriate, for any information necessary to enable it to assess, in light of the specific circumstances of each case, whether the surrender of the requested person is likely to expose him or her to detention conditions that are disproportionate.

It is also the responsibility of the issuing Member State, in accordance with the obligations deriving from Article 6 of the TEU and its duties with respect to the principles of mutual confidence and sincere cooperation, to take all necessary measures, including necessary reforms of criminal policy, to ensure that that person serves their sentence in conditions that respect their fundamental rights and allow them to avail themselves of all legal remedies available to defend their individual freedoms.

## **IX. Judgment of the CJEU**

In its judgment, the CJEU did not follow the opinion of the Advocate General and declared that the principle of mutual recognition does not imply that a national authority executing a European Arrest Warrant could ignore Article 3 of the ECHR and Article 4 of the CFR. The CJEU ruled as follows:

Article 1(3), Article 5 and Article 6(1) of the Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States must be interpreted as meaning that where there is objective, reliable, specific and properly updated evidence with respect to detention conditions in the issuing Member State that demonstrates deficiencies that may be systemic or generalised, or that may affect certain groups of people, or that may affect certain places of detention, the executing judicial authority must determine, specifically and precisely, whether there are substantial grounds to believe that the individual concerned by a European Arrest Warrant, issued for the purposes of conducting a criminal prosecution or executing a custodial sentence, will be exposed, because of the conditions for his detention in the issuing Member State, to a real risk of inhuman or degrading treatment, within the meaning of Article 4 of the Charter, in the event of his or her surrender to that Member State. To that end, the executing judicial authority must request that supplementary information be provided by the issuing judicial authority, which, after seeking, if necessary, the assistance of the central authority or one of the central authorities of the issuing Member State, under Article 7 of the Framework Decision, must send that information within the time limit specified in the request. The executing judicial authority must postpone its decision on the surrender of the individual concerned until it obtains supplementary information that allows it to discount the existence of such a risk. If the existence of such a risk cannot be discounted within a reasonable time, the executing judicial authority must decide whether the surrender procedure should be brought to an end.

## X. Summary

It is difficult to anticipate at this time what the practical ramifications of the CJEU's judgment in the joined cases will be. Clearly, the persons affected by an EAW will be more prone to refer to Article 3 of the ECHR and Article 4 of the CFR in order to block the execution of an EAW.

However, doubts will arise mainly in those cases where a violation of Article 3 of the ECHR and Article 4 of the CFR could be attributed both to the Member State that issues the EAW and the Member State that executes the EAW. What should a Romanian court do when executing a Hungarian EAW, or vice versa?

Moreover, the CJEU's judgment in the joined cases should be read against the background of Opinion 2/13. In view of the EU's non-accession to the ECHR, the CJEU has a special responsibility not to expose the authorities of the Member States to potential violations of the international obligations under the ECHR when executing EU legal instruments based on the principle of mutual trust.



# **PANEL I**

## **International penitentiary standards**



*Leszek Wieczorek*

Professor of the Jan Kochanowski University in Kielce

---

## **Standards of the Council of Europe and the United Nations. Problems of European penitentiary systems according to the Committee for the Prevention of Torture**

Madam Minister, Mr General, Ladies and Gentlemen, Distinguished Guests,  
Thank you very much for the possibility to attend this Tenth Warsaw Seminar. It is a great privilege and honour. The Seminar is devoted to issues in which I have been interested as a scholar for close to 30 years now. As I said, I am greatly honoured to be taking an active part and delivering this lecture. To be quite frank, I feel a bit of stage fright in such an illustrious company, before such outstanding speakers, but I will do my best to manage.

As we have here today some of the leading experts on prisons, let me just briefly discuss a few selected issues. So I will skip a detailed description of Council of Europe and United Nations standards relating to the prison system. May I only mention that the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which I will henceforth simply call 'the Committee', was set up under the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which was adopted by the Council of Europe in 1987 and came into force in 1989. Poland ratified the Convention on 10 October 1994. The Convention does not set out a new catalogue of rights and freedoms. What it does is to establish a mechanism to monitor whether the member states implement Article 3 of the European Convention on Human Rights, which prohibits torture.

Compliance with the requirements laid down in the conventions is assured through what is called the ongoing dialogue, and through the Committee's visits to establishments where inmates are at a special risk of being improperly treated. Among other things it does, the Committee assesses how persons deprived of liberty are treated, and issues recommendations. I would also like to refer here to the Ombudsman's report on the activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2015. Under the statute of the Ombudsman's Office, the Mechanism is one of the teams within the Office. The report points up a number of systemic problems. These include, first, the treatment of people with physical disabilities in penitentiary establishments. Second, strip searches. Third, prisoners' access to public information. And fourth, the lack of or insufficient cultural and

educational offer addressed to people in pre-trial detention and those who have been convicted.

The overcrowding of prisons, which has already been mentioned today, is another major issue raised in Council of Europe reports. It is one of the most frequent problems mentioned in prisoners' applications to the European Court of Human Rights. According to statistics by Poland's Prison Service, and this has also been discussed today, Polish penitentiary establishments have seventy-odd thousand inmates. Given the fact that their total capacity is in the region of 85,000, the occupancy rate in penitentiary establishments and remand centres is up to 90%. Although the situation has greatly improved in recent years, the minimum living space in a cell is still a mere 3 sq. m per inmate, which is among the lowest rates in the European Union. For the sake of comparison, the area in question is 9 sq. m in Belgium, 7 sq. m in Portugal, and 8–9 sq. m in Turkey.

It should be emphasized that for many years now, the Committee has been recommending that Poland increase the living space per inmate to 4 sq. m, something that has not happened to date. The Committee's standards of living space in prison establishments are as follows: 6 sq. m of living space for a single-occupancy cell plus a sanitary facility, 4 sq. m per inmate in a multiple-occupancy cell plus a fully-partitioned sanitary facility, at least 2 m between the walls of the cell, and at least 2.5 m between the floor and the ceiling of the cell. The Ombudsman regularly monitors issues related to the living conditions of prisoners. This happens in the course of examination of complaints brought by people who have been deprived of liberty, and when performing tasks of the National Preventive Mechanism. It should be emphasized that the Ombudsman's Office receives numerous complaints of this type. I would like to go beyond just signalling this matter and discuss it in more detail here.

One of the reasons I am doing this is because I would like to reiterate a certain proposal. I say reiterate because it is not new. It emerged some time ago in certain prison service circles, and was formulated by Director Michał Zoń, who is in this room today. On my part, I would like to express my strong support for him. Let me just remind you that in accordance with the disposition of Article 110 (2) of the Code of Execution of Criminal Sentences, the floor area per convicted person is 3 sq. m, whereas the Committee and many non-governmental and international organizations recommend at least 4 sq. m. In my opinion, given the current state of Poland's prison system and finances, the State simply cannot afford to create such conditions for all inmates. What we are suggesting, however, is to have different sizes of single-occupancy cells according to the type of penitentiary establishment where the convicted person is serving his or her sentence. After all, the regime in place in closed prisons with the 24/7 locking of cells is different from the one in semi-closed and open penitentiary establishments. Let us remember that residential cells are open 24/7 in open institutions, so their inmates can stay in their cells only as long as is absolutely necessary, spending the rest of the day in freely available common rooms.

In other words, where the law virtually bars a prisoner from leaving his or her cell for twenty-odd hours a day, except for a walk, a bath, a visit to a correction

officer or physician, we suggest that a higher standard of living space, e.g. 4 sq. m, should be introduced. Such solution no doubt corresponds with the general understanding of humanitarian conditions of stay in a penitentiary establishment. As regards other types of prisons, in particular open ones, one could consider leaving in place the existing regulations on the living space in cells. Apart from its practical and pragmatic merits, the introduction of such solution into the Code of Execution of Criminal Sentences would in my opinion also chart the course of penitentiary policy. And speaking of rules of serving prison sentences according to different types of penitentiary establishment, it would seem reasonable and necessary to start a discussion about new legal regulations that should lay down the rules of stay in specific types of prisons. For example, there are doubts as to whether money should be confiscated from inmates of open penitentiary establishments, a very bureaucratic procedure that is repeated each time they enter or leave the establishment.

Enacted in the late 20th century, the Code of Execution of Criminal Sentences continues to be in force, and as such is subject to full enforcement. It must be noted, however, that the many amendments have practically transformed it into a new law, only few provisions of which have retained their original wording. I think this should not be the case. It is obvious that what we call the inflation of law also affects penitentiary law. Although it would seem that criminal law, and perhaps criminal sentencing law in particular, should be durable and uniform, this is not the case. It is also worth recalling that the Code of Execution of Criminal Sentences has been changed in such important areas as monitoring the conduct of people deprived of liberty, granting the status of a prisoner under special protection, determining remuneration for work, placing convicted persons in overcrowded facilities, calculation of penalties, screening inmates for the presence of alcohol and other intoxicating substances, sending correspondence addressed to the so-called external reviewing organs, and granting the power of the organ of executive proceedings to deputy directors of penitentiary establishments. The most recent changes have gone in the right direction and involved promoting the employment of inmates.

With so many changes made to the original text, any law will become hard to read and apply. And so the Code of Execution of Criminal Sentences includes Articles bearing the same number with an added e), f), etc. Generally recognized rules of good legislation, which are also substantiated by constitutional norms, make it clear: if a legal text is out of date and needs substantial change, it is only right to repeal it in its entirety and enact new legislation that would regulate a given sphere of life in a comprehensive and clear manner.

So maybe it is time we wrote and adopted a new Code of Execution of Criminal Sentences, and by 'we' I mean not only scholars or other people from outside, but also, and perhaps primarily, the practitioners: Prison Guard officers and employees, and penitentiary judges. The drafting of a new Code should be preceded by an in-depth analysis of the factual and legal status quo. Such analysis should also cover international standards and regulations applied in other countries' penitentiary systems.

In other words, prison service professionals and others ought to identify areas which need to be regulated, deregulated, or regulated anew. I believe that this can be reasonably expected of the practitioners, prison service professionals, judges, theoreticians, and most certainly decision-makers. On behalf of my co-workers and myself, I declare our readiness to join in this process. It would seem that the rehabilitation model adopted by Polish penitentiary establishments should be another topic for discussion, something that cropped up earlier today. Some scholars and practitioners speak out about the phenomenon of rehabilitation or therapy in prisons.

What we are witnessing here is a continuation or beginning of a scholarly discussion about rehabilitation: whether it is necessary and possible, and whether it exists at all. I think the activities I have referred to are necessary. Regardless of the huge and undisputable change that the Polish prison system went through after the systemic transformation. The other speakers also mentioned that while we often get criticized for the poor conditions of imprisonment and living space, to name but two examples, things are not that bad if you look at other European countries.

Let me say again how honoured I am to be able to address you today. Thank you very much for your attention.

*Marcin Mazur, PhD*

Deputy Director of the Execution of Penalties  
Department Office of the Commissioner for Human Rights

---

# **Problems of the Polish Penitentiary System based on applications filed with the Commissioner for Human Rights**

## **1. Background**

Applications filed with the Commissioner for Human Rights constitute an exercise of the right safeguarded in generally applicable legislation (the Constitution of the Republic of Poland and statutes).

This paper presents statistics for 2015 and 2016 (up to 30 September 2016). The Commissioner for Human Rights was lodged **5,506** complaints concerning the penitentiary system in 2015 and **3,667** applications up to 30 September 2016 (66% of the 2015 total).

The classification complaints and the methodology used to count complaints at the Office of the Commissioner for Human Rights is based on the idea of a *lead complaint*, i.e., the complaint considered to be the most serious following review of an application. Prisoners often raise a number of issues and make multiple complaints in a single application. Our electronic document management system attempts to record all topics. The description of applications presented below is based on the classification of complaints by identified lead complaints.

Furthermore, the numbers presented below represent new applications only, not duplicates, i.e., subsequent letters in a case; the number of duplicates is comparable to the number of new applications. The first letter raising an issue (e.g., limited communications with the outside world) is considered a new case. According to Article 11 of the Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights, upon review of each received application, the Commissioner for Human Rights may accept the case, refer the applicant to the available remedies, hand over the case to the competent body or reject the case and notify the applicant and the persons involved thereof. If the applicant's subsequent letter challenges the position of the Commissioner (after the Commissioner has or has not taken steps expected by the applicant) and additionally raises a new issue, the subsequent letter is not considered to be a new case but rather follow-up and is defined as a duplicate (a subsequent letter in the same case); however, the new issue raised by the prisoner in the duplicate is also taken up.

## 2. Polish regulations on the right to lodge a complaint

The constitutional right to file a complaint is safeguarded by Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland, which provides that everyone has the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in their own interest or in the interests of another person – with the other person’s consent – to organs of public authority, as well as to organisations and social institutions connected to the performance of their prescribed duties within the field of public administration. The procedures for considering petitions, proposals and complaints are specified by statute. The right to apply to the Commissioner for Human Rights for protection of one’s freedoms or rights is safeguarded by Article 80 of the Constitution of the Republic of Poland, as follows: in accordance with principles specified by statute, everyone has the right to apply to the Commissioner for Human Rights for assistance in protection of their freedoms or rights that may be infringed by organs of public authority.

Article 80 of the Constitution contains a reference to a statute, namely the Act on the Commissioner for Human Rights. The Act governs, among other things, the procedures and activities of the Commissioner when approached by individuals for protection of their freedoms and rights. According to Article 10 of the Act on the Commissioner for Human Rights, motions directed to the Commissioner are free from fees and do not require a special form, though they should contain an indication of the applicant and the person to whose freedoms and rights the case applies, and should also specify the subject matter of the case. Cases of prisoners are referred to the Commissioner for Human Rights by the prisoners themselves, as well as by their family and friends.

The right of prisoners to file an application with the Commissioner for Human Rights is also safeguarded in the enumerative list of rights of prisoners in Article 102(10) of the Act of 6 June 1997 – the Executive Penal Code, which provides that prisoners<sup>1</sup> have the right to submit petitions, complaints and requests to the competent authority and to present them, in the absence of others, to the prison administration, managers of organisational units of the Prison Service, penitentiary judges, public prosecutors and the Commissioner for Human Rights. Furthermore, Article 102(11) of the Code provides that prisoners have the right to exchange letters with law enforcement services, judicial authorities and other public authorities, local governments, the Commissioner for Human Rights, the Commissioner for the Rights of the Child and authorities established under international human rights treaties ratified by the Republic of Poland. To ensure that letters addressed to the Commissioner and other authorities are not monitored by the Prison Service, Article 8a(3) in conjunction with Article 8a(2) of the Code provides that the exchange of letters by persons deprived of their liberty with law enforcement services, judicial authorities and other public authorities, local governments, the Commissioner for Human Rights, the Commissioner for the Rights of the Child,

---

<sup>1</sup> Pursuant to Article 209 of the Code, this also applies to temporarily detained persons.



authorities established under international human rights treaties ratified by the Republic of Poland and a representative other than a solicitor or legal counsel who is approved by the President of the Chamber of the European Court of Human Rights to represent the prisoner before the Court shall be free of censorship, surveillance and interception, and shall be immediately delivered to the recipient.

Furthermore, the possibility to clarify complaints raised in applications filed with the Commissioner for Human Rights is safeguarded by the provisions of Article 8b(1) of the Code, which provides as follows: the Commissioner for Human Rights or a person authorised by the Commissioner shall have the right to enter, at any time and without limitation, prisons, detention centres and other facilities where persons deprived of their liberty are incarcerated, to move on the premises, review documents and request explanations from the administration of the facilities, to conduct, in the absence of others, interviews with persons deprived of their liberty and to investigate their petitions, complaints and requests. Article 8b of the Code entered into force on 1 January 2012; however, even before the effective date, the Commissioner for Human Rights had the possibility to take, and did take, all measures enumerated therein acting pursuant to Article 13(1)(1) of the Act on the Commissioner for Human Rights, which provides that the Commissioner is entitled to examine, even without prior notification, each case on-site by conducting his or her own investigation.

However, considering the number of complaint filed with the Commissioner for Human Rights by persons deprived of their liberty in relation to the number of employees of the Execution of Penalties Department of the Office of the Commissioner for Human Rights responsible for handling such complaints, complaints from prisoners are only rarely examined on-site.

### **3. Issues raised in complaints filed with the Commissioner for Human Rights**

The largest number of complaints in 2015 and 2016 concerned treatment of prisoners by prison officers (1,319 complaints in 2015, 975 complaints in 2016). This includes the following issues: use of means of direct coercion; assignment to protective cells; body searches and cell searches; beatings; disciplinary punishments; verbal aggression and insults; decisions of the penitentiary board; and testing for drugs and alcohol. The most frequent complaints<sup>2</sup> raised by persons with physical and intellectual disabilities included:

- no individual treatment for such persons and no impact programmes adapted to their needs;
- no procedures for handling and no immediate reaction to the incarceration of persons with physical and mental disabilities (such persons require special sensitivity and specific communication skills);

---

<sup>2</sup> Some such information should be considered a request based on a review of the application or following actions taken by the Commissioner upon their own initiative.

- shifting responsibility for daily assistance to cellmates;
- body searches of persons with physical disabilities (a body search should consider the degree and type of disability, and for physical reasons it is different from the handling of other prisoners);
- cells, showers and courtyards not being adapted to the needs of such persons (architectural barriers in the infrastructure of penitentiary facilities);
- inadequate transportation of persons with serious physical disabilities (they should be transported in a sanitary vehicle equipped with a versatile stretcher dedicated to the transport of persons in a horizontal position, and their health condition should be monitored by a nurse).

Complaints raised by other prisoners included:

- improper and unjustified motions for, and enforcement of, disciplinary penalties;
- failure to ensure personal safety;
- beatings, verbal aggression and insults by prison officers;
- use of means of direct coercion, failure to provide information about the option of appealing against a decision to use MDC and failure to report it (the use of MDC has shown clear improvement; however, the right to information still requires practical modifications);
- challenging the results of testing for drugs and failure to perform a mandatory laboratory test when a non-invasive test is challenged;
- assignment to a unit of a penitentiary facility in contradiction to the classification of prisoners;
- too frequent and unjustified body searches used as retribution, and inadequate conditions for body searches.

The second-largest number of complaints concerned living conditions (1,065 complaints in 2015, 635 complaints in 2016). This includes the following issues: the condition of sanitation facilities; prison uniforms; overcrowding of cells; temperature and lighting in cells; assignment of non-smokers and smokers to the same cell; parcels; discharge; food; and the right to take a walk.

The most frequent complaints raised by prisoners included:

- lack of screening in sanitation facilities in multi-prisoner cells,<sup>3</sup> lack of screening in sanitation facilities in single-prisoner cells, lack of screening between shower stalls,<sup>4</sup> and water basins situated away from sanitation facilities;<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Such complaints are considered legitimate in view of the failure to ensure privacy when using the toilet or the shower. This violates the principle of serving a penalty in a way that respects the human dignity of the prisoner, and it violates the prohibition of degrading treatment and punishment (Article 4(1) of the Code). Cf. 'Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2015 r.', p. 110, <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2015-r>.

<sup>4</sup> The Commissioner considers such complaints to be legitimate. Cf. Report on the Activity of the Human Rights Defender January-March 2016, ('Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2016 r.'). p. 259, <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2016-r>.

<sup>5</sup> The Commissioner considers such complaints to be legitimate. Cf. Report on the Activity of the Human Rights Defender January-March 2016, ('Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich

- no light in sanitation facilities,<sup>6</sup> no hot water to satisfy the sanitary and hygienic needs of prisoners (e.g., no daily schedule of hot water supply: in the morning, after lunch, before sleep) in cells where hot water supply is technically feasible, and no ladders or safety fittings in bunk beds;
- assignment of non-smokers to smoking cells (or smokers to non-smoking cells);<sup>7</sup>
- assignment of prisoners who should be incarcerated in different types of prisons to the same cell;<sup>8</sup>
- no roofing and benches in courtyards;
- unavailability of drinks during outdoor walks or sports in the summer;
- mandatory use of complete prison uniforms (long trousers, sweatshirt) in the summer, especially on hot days;<sup>9</sup>
- prohibition to wash and dry clothes;
- assignment to a monitored cell without the required decision and without communicating the reasons to the prisoner;
- food (failure to meet the needs of religious and cultural diets, no possibility to check the weight of food by weighing portions, and meals delivered through openings in the cell door).

Another category of complaints concerned medical care (751 complaints in 2015, 518 complaints in 2016). This includes the following issues: inappropriate medical treatment; no access to specialised physicians; poor organisation of the work of the medical service; contraction of HIV, HCV and other infections; assignment to therapy wards; psychological tests; and disclosure of medical documentation. It should be noted that the Commissioner does not examine complaints concerning medical treatment administered by physicians, as the Commissioner has no competence in this area. However, the Commissioner examines the availability of treatment to persons deprived of their liberty. The Commissioner frequently relies on the opinion of the Chief Physicians of the District Prison Service Inspectorates and the Central Command of the Prison Service and, in exceptional cases, regional consultants. The most frequent complaints raised included:

---

styczeń-marzec 2016 r.’), p. 260, <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2016-r>.

- <sup>6</sup> The Commissioner considers such complaints to be legitimate. Cf. Report on the Activity of the Human Rights Defender January-March 2014, (‘Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich styczeń-marzec 2014 r.’), p. 105, <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-kwartalna-2014-r>.
- <sup>7</sup> The Commissioner proposed that any change of the declaration concerning non-use of tobacco products should be recorded in the relevant prisoner’s personal file, preferably as a statement by the prisoner.
- <sup>8</sup> The assignment of prisoners to cells should take into account, in particular, classification decisions, Article 110(4) of the Code. The key criteria for the classification of prisoners are laid down in Article 82(2) of the Code.
- <sup>9</sup> According to Article 102(1) of the Code, prisoners have the right to use clothing necessary to stay healthy. They are provided by the penitentiary facility with clothing, underwear and footwear fit for the season, unless they use their own, Article 111(1) of the Code.

- inadequate treatment, lack of rehabilitation and access to specialised physicians and dentists;
- inadequate treatment by medical personnel;
- use of direct coercion pursuant to the Act on Protection of Mental Health, in particular inhuman treatment, breach of procedures, inadequate monitoring of the applicability and proper use of means of direct coercion;
- referring to psychological and psychiatric tests (Article 83(1) of the Code);<sup>10</sup>
- assignment of healthy prisoners and HIV- or HCV-positive prisoners in the same cell.

Another category of complaints concerned `communications with the outside world` (654 complaints in 2015 and 455 complaints in 2016). The issues raised regarding communications included: censorship and restrictions on exchanges of letters; restrictions on use of phones and prison visits; searches of visitors; restricted contact with lawyers or proxies. The most frequent complaints included:

- Dialtech services – difficulties with access to phone cards, the operator's failure to set up collect calls, lack of access to the call centre, promotions unavailable to prisoners,<sup>11</sup> validity of cards that expire even if they still have a positive cash balance;
- prison visits (lack of direct contact with the visitor, use of screens, violations of the right to have family and other loved ones visit, e.g., the mother of a prisoner's child);
- exchange of letters – the cost of mailing;
- restrictions on phone communications with the lawyer of a prisoner who remains in isolation as a disciplinary penalty;
- restrictions on delivery of documents from lawyers on electronic media<sup>12</sup> and on storage of such documents in cells (also documentation of criminal proceedings).

Another category of complaints concerned `conditional parole, breaks in incarceration and leave (all types)` (288 complaints in 2015 and 196 complaints in 2016). The most frequent allegations of these types included:

<sup>10</sup> In general, psychological and psychiatric tests require the consent of the prisoner; if the prisoner refuses (at each stage of the procedure: before referral, at the diagnostic centre), an order from a penitentiary judge are required.

<sup>11</sup> For example, the *Gadka-Szmatka* promotion. The promotional price of the service was available for uninterrupted phone calls with a duration of at least 40 minutes. If a call failed to extend the minimum duration, the price charged was the standard fee (not the promotional fee). It should be noted that prisoners are in general not allowed to make calls of such a long duration other than to lawyers or proxies.

<sup>12</sup> Information recorded on a medium such as a pen drive is a letter pursuant to Article 8(2) of the Code, and it must be free of censorship, surveillance and interception when sent to a lawyer. Article 73(3), Article 73(4) and Article 225(3) of the Code of Criminal Procedure also apply to such letters. In case of doubt, the letter should be submitted to the court, and the court should decide whether to return it to the prisoner or to retain it.

- refusal to grant parole or leave from the penitentiary facility;
- for leave under Article 141a of the Code (random events): misinterpretation of the notion of a ‘random event of special importance to the prisoner’;<sup>13</sup> granting leave subject to prison transport while the conditions of incarceration justify leave without prison transport (e.g., the prisoner is serving his or her sentence in a semi-open or open facility and works outside the facility).

Another category of complaints concerned the transportation of prisoners (268 complaints in 2015 and 129 complaints in 2016). Issues and complaints raised by the prisoners with regard to transportation included the conditions of transport and rejection of requests to be transported to another facility (e.g., to be close to one’s place of residence).

Another significant category of complaints concerned employment (214 complaints in 2015, 116 complaints in 2016). The main allegations raised in this category of complaints filed with the Commissioner for Human Rights included the lack or termination of employment, remuneration and deductions against the remuneration and the health and safety conditions of work.

Another major category of complaints concerned post-penitentiary assistance (204 complaints in 2015 and 124 complaints in 2016). The main allegations raised by prisoners with regard to assistance were about the amount of allowances paid to prisoners discharged from a penitentiary facility.

The next largest category of complaints concerned legal action sought by prisoners against penitentiary facilities. Prisoners asked for information about raising claims in a civil procedure, lodging a suit, joining a suit and monitoring the proceedings of a civil court (137 complaints in 2015 and 89 complaints in 2016). The Commissioner for Human Rights does not substitute or replace prisoners in filing suits but provides information about how to open an action, which court to approach, etc. The Commissioner may exceptionally act as plaintiff in civil proceedings on behalf of an individual. For example, a suit was filed for a prisoner who was falsely imprisoned instead of another person. As an additional supporting circumstance, the individual on whose behalf the Commissioner took action was seriously disabled (he was taken from a social welfare home), and he was incarcerated due to a mistake on the part of the judicial system.<sup>14</sup>

There were relatively few complaints concerning treatment by cellmates (60 complaints in 2015 and 25 complaints in 2016). In view of the clarifications

<sup>13</sup> These include random events, as well as other incidents relating to family circumstances or the personal situation of the prisoner and special and unique events, such as the birth of a child, baptism or confirmation.

<sup>14</sup> The Commissioner acting as plaintiff claimed damages of PLN 50,000 for the harm suffered, and the amount was awarded from the Szczecin Police Station, as it was actions on the part of police officers from that police station that caused the misidentification of the person in question and to the illegal deprivation of his liberty.

about the lead complaint provided in the background above, it should be noted that some such complaints may have been classified as complaints about the failure of the prison administration to ensure personal safety.

The last category of complaints relating to criminal implementing law included a large number of cases (515 complaints in 2015 and 305 complaints in 2016). These include complaints concerning other issues such as access of prisoners to files and documents; the handling of petitions, complaints and requests (no written reply where the matter is resolved immediately when reported); access to legislation and documents pursuant to the Act on Access to Public Information; and access to the Public Information Bulletin.

#### **4. Application of general instruments<sup>15</sup> of the Commissioner based on prisoners' complaints**

On the basis of complaints from persons deprived of their liberty, the Commissioner for Human Rights drafts general statements notifying the authorities responsible for supervision of authorities that apply the law of the malpractice of application of the law and the need of legislative changes by way of legislative initiatives or amendments to implementing regulations. The Commissioner takes such measures pursuant to Article 16(1) of the Act on the Commissioner for Human Rights, which provides that, in connection with the cases examined, the Commissioner can present to the relevant agencies, organisations and institutions opinions and conclusions aimed at ensuring efficient protection of the liberties and rights of a human being and a citizen and at facilitating the procedures such cases may involve. Pursuant to Article 16(2)(1) of the Act on the Commissioner for Human Rights, the Commissioner may also approach the relevant agencies with proposals for legislative initiatives, or for issuing or amending other legal acts concerning the liberties and rights of human beings and citizens. Pursuant to Article 16(2) of the Act on the Commissioner for Human Rights, the Commissioner may approach the Constitutional Tribunal with motions, report participation in proceedings before the Constitutional Tribunal and request that the Supreme Court issue a resolution aimed at explaining legal provisions that raise doubts in practice or when the application of which has resulted in conflicting judicial decisions.

The general statements drafted in 2015 and 2016 include the following:

- a) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the application of visual monitoring of cells (use of screens when cameras are off);<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Due to the limited space in the publication, this paper only outlines the issues raised in the statements. All statements and replies to statements are available in the Commissioner's publications and on the website: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>.

<sup>16</sup> Report on the Activity of the Human Rights Defender in 2015 and on the observance of human and citizen rights and freedoms ('Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela'), *Biuletyn RPO* 2016, No. 1. Źródła, p. 224, <http://www.bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-roczna-za-2015-rok>.

- b) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the recording of comments made by persons deprived of their liberty and the signature of the subject in reports from testing for drugs and alcohol;<sup>17</sup>
- c) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning assignment of persons deprived of their liberty to cells in contravention of their declaration on the use or non-use of tobacco products;<sup>18</sup>
- d) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the use of clothing suitable for the season by persons deprived of their liberty;<sup>19</sup>
- e) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the preventive use of means of direct coercion;<sup>20</sup>
- f) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the use of means of direct coercion under the Act on Protection of Mental Health;<sup>21</sup>
- g) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the use of means of direct coercion by prison officers (no instruction about complaints under Article 7 of the Code);<sup>22</sup>
- h) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning psychological and psychiatric testing without the consent of the prisoner and without a judge's order;<sup>23</sup>
- i) statements addressed to the Director General of the Prison Service concerning so-called dangerous individuals and the implementation of further judgments of the European Court of Human Rights against Poland in such cases;<sup>24</sup>
- j) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the screening of sanitation facilities (monitoring of the status of screening);<sup>25</sup>
- k) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the provision of adequate conditions of personal hygiene (water basins outside sanitary facilities);<sup>26</sup>

<sup>17</sup> Ibid., pp. 225–227.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 227–228.

<sup>19</sup> Ibid., p. 240.

<sup>20</sup> Letter of 18 August 2016, IX.517.1227.2016, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=817721&sygnatura=IX.517.1227.2016>.

<sup>21</sup> IX.517.261.2015.

<sup>22</sup> 'Informacja o działalności RPO w roku 2015', pp. 223–224.

<sup>23</sup> IX.517.368.2015.

<sup>24</sup> Report of the Human Rights Defender on the National Prevention Mechanism in 2015 ('Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015 r.'), *Biuletyn RPO*, Źródła 2016, No. 4, pp. 33–35, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20KMP%202015.pdf>.

<sup>25</sup> Letter of 10 March 2016, IX.517.1494.2015, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=678210&sygnatura=IX.517.1494.2015>.

<sup>26</sup> 'Informacja o działalności RPO w roku 2015', p. 236.

- l) statement addressed to the Director General of the Prison Service and the Minister of Justice concerning restrictions on the purchase of food packages for prisoners;<sup>27</sup>
- m) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning free choice of food for prisoners, taking into account religious and cultural requirements;<sup>28</sup>
- n) statement addressed to the Minister of Justice and the Minister of Health concerning the establishment of an inter-ministerial team for the review of medical care in penitentiary facilities,<sup>29</sup> and a 2016 statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the implementation of judgments of the ECtHR on medical care;<sup>30</sup>
- o) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the situation of HCV-positive persons;<sup>31</sup>
- p) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the exercise of the right to defence (communication with a lawyer) in the event of disciplinary penalties;<sup>32</sup>
- q) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning restrictions on telephone communications on the part of prisoners with their loved ones (use of the services of Dialtech);<sup>33</sup>
- r) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning the granting of random-event leave to prisoners;<sup>34</sup>
- s) statement addressed to the Minister of Justice concerning paid employment for prisoners;<sup>35</sup>
- t) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning access to public information (cell size, penitentiary judge reports);<sup>36</sup>
- u) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning regulation of mediation in implementing procedures;<sup>37</sup>
- v) statement addressed to the Director General of the Prison Service concerning internal rules of penitentiary facilities following a review of 33 rules (identified irregularities included regulations on the right to communicate with the outside world, the right to exchange letters, the right to use a telephone, the right to shop, the right to privacy, the right to stay healthy, the right to information, the right to personal data protection, etc.).<sup>38</sup>

<sup>27</sup> Ibid., pp. 232–235.

<sup>28</sup> Ibid., pp. 222–223.

<sup>29</sup> IX.517.1323.2015.

<sup>30</sup> Letter of 7 January 2016, IX.517.1323.2015.

<sup>31</sup> Letter of 19 February 2016, IX.517.283.2015.

<sup>32</sup> 'Informacja o działalności RPO w roku 2015', p. 225.

<sup>33</sup> Ibid., pp. 239–240.

<sup>34</sup> Ibid., pp. 228–229.

<sup>35</sup> Ibid., pp. 235–236.

<sup>36</sup> Letter of 17 May 2016, IX.517.1477.2015.

<sup>37</sup> Letter of 9 September 2016, IX.517.2856.2016.

<sup>38</sup> Letter of 22 July 2016, IX.517.1709.2016.



The Commissioner for Human Rights makes active use of other rights safeguarded in Article 16 of the Act on the Commissioner for Human Rights as well.

Pursuant to Article 16(2)(2) of the Act on the Commissioner for Human Rights, on 14 October 2015,<sup>39</sup> the Commissioner requested that the Constitutional Tribunal declare an inconsistency between:

- 1) Article 6(3)(2) sentence 2, Article 6(3)(2) and Article 6(3)(3) of the Code and Article 32 and Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland, in conjunction with Article 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland;
- 2) Article 10(2) and Article 10(3) of the Regulation of the Minister of Justice of 13 August 2003 concerning the handling of petitions, complaints and requests of prisoners incarcerated in prisons and detention centres (Dz. U. of 2013, item 647) and Article 32 and Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland, in conjunction with Article 31(3) of the Constitution of the Republic of Poland.

The Commissioner's request stated that the legislator imposed additional conditions on specific individuals, i.e., on prisoners in their relations with the authorities enforcing the judgment, which were necessary to exercise the right to file a complaint (petition): such prisoners are required to document their claims or proposals and to use proper language. Failing these conditions, complaints will not be reviewed. The restrictions imposed on the right to file a complaint do not satisfy the condition of necessity.

In its judgment of 12 July 2016, the Constitutional Tribunal declared the provisions in question to be consistent with the Constitution of the Republic of Poland.

On 21 January 2016, on the basis of received complaints and the findings of preventive visits to detention centres and prisons, the Commissioner requested that the Constitutional Tribunal declare Article 116(6), in conjunction with Article 7(1) of the Code to the extent that it fails to require a decision to be issued for a body search of a prisoner, to be inconsistent with Article 45(1) and Article 77(2) of the Constitution of the Republic of Poland.<sup>40</sup> The case is pending.

Pursuant to Article 16(2)(3) of the Act on the Commissioner for Human Rights, the Commissioner for Human Rights reported participation in proceedings before the Constitutional Tribunal, i.e., the Commissioner joined a constitutional complaint concerning restrictions imposed on the purchase of food packages, which purchases are limited to next of kin only.<sup>41</sup>

The authority least frequently exercised by the Commissioner for Human Rights in the area of prisoners' rights is that under Article 16(2)(4) of the Act on

<sup>39</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=547342&sygnatura=II.517.3862.2015>.

<sup>40</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-do-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego-w-sprawie-kontroli-osobistych-skazanych-przebywaj%C4%85cych-w>.

<sup>41</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-pana-mariana-rzecznik-praw-obywatelskich-przy%C5%82%C4%85czy%C5%82-si%C4%99-do-skargi-konstytucyjnej-w-kt%C3%B3rej>.

the Commissioner for Human Rights, i.e., the right to request that the Supreme Court issue a resolution aimed at explaining legal provisions that raise doubts in practice, or the application of which has resulted in conflicting judicial decisions. However, on 17 January 2017, the Commissioner requested<sup>42</sup> that the Supreme Court resolve the following legal issue: When deciding about conditional parole, should the court apply the general directives of the sentence (Article 77(1) in conjunction with Article 56 and in conjunction with Article 53 of the Criminal Code), or should the court decide only on the basis of the criteria specified in Article 77(1) of the Criminal Code?

## 5. Right to file a complaint *de lege ferenda*

A review of complaints filed with the Commissioner suggests that the right of prisoners to file complaints should be strengthened in at least two aspects as a positive obligation<sup>43</sup> of the state.

The first aspect concerns failure to issue confirmations of prisoners' complaints, requests and petitions addressed to the director of the penitentiary facility. Prisoners have for years been raising the point that complaints, requests and petitions made in writing to the director of the penitentiary facility do not reach the recipient. When investigating such complaints, the Commissioner for Human Rights was informed by the Prison Service that the letter claimed by a prisoner to have been lost was never filed. However, there was no objective evidence in the case other than the statements of both parties, as the Prison Service keeps no records of internal letters and issues no confirmation of receipt to prisoners. In his replies to the prisoners, the Commissioner for Human Rights suggested a solution: prisoners should write letters in duplicate and request that the counsellor or prison officer who collects the letter confirm receipt of a copy. However, this approach does not resolve the overall problem. Furthermore, prison officers are unwilling to confirm the receipt of a letter in this way because it would require them to compare the two copies. Moreover, letters addressed to the director of the penitentiary facility should not be read by others.

Article 105(7) of the Executive Penal Code provides that prisoners must receive a written confirmation of receipt of official letters sent within a penitentiary facility. A seal with the name of the penitentiary facility should be stamped on the envelope, and the date of receipt should be recorded.

In the opinion of the Commissioner, written complaints, requests and petitions addressed to the director of the penitentiary facility fulfil the criteria of official letters in the interpretation of the Prison Service, as they are addressed to authorities

<sup>42</sup> <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pytanie%20prawne%20do%20SN%20warunkowe%20zwolnienie.pdf>.

<sup>43</sup> Cf. positive obligations of the state under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń, 2011, p. 120.

responsible for the implementing proceedings and concern matters related to the serving of the penalty of deprivation of liberty or temporary detention.

Such an understanding of Article 105(7) of the Code is consistent both with the goal pursued by the legislator when adopting the norm and with international standards. According to Nelson Mandela Rule 57, safeguards must be in place to ensure that prisoners can make requests or complaints safely and, if so requested by the complainant, in a confidential manner.

A procedure that does not ensure that the prisoner making a complaint, request or petition will receive a confirmation cannot be considered a safe procedure that respects the constitutional right to make petitions, applications and complaints referred to in Article 63 of the Constitution of the Republic of Poland. The right of prisoners to make petitions, complaints and requests is also highlighted in the aforementioned Article 102(10) of the Code.

Regarding this matter, the Commissioner addressed a statement of 27 October 2016<sup>44</sup> to the Director General of the Prison Service. In a reply<sup>45</sup> of 18 November 2016, the Director General of the Prison Service stated that the 'applicable legislation is optimal for the needs and safeguards of serving the penalty of deprivation of liberty in compliance with the law ... Efficient processing of matters raised by prisoners at their place of incarceration requires as little bureaucracy as possible and should rely on direct communications between the prisoners and the director of the penitentiary facility as the authority responsible for the implementing procedure.' It is hard to agree with this position, as it prioritises efficient processing over the guarantee that a complaint, petition or request will reach the director of the penitentiary facility.

The other aspect concerns access of prisoners to the files of complaint proceedings. It should be noted that the Executive Penal Code and the Regulation of the Minister of Justice of 13 August 2003 concerning the handling of petitions, complaints and requests of prisoners incarcerated in prisons and detention centres (Dz. U. of 2013, item 647) do not provide for a procedure barring access to information and documents compiled in complaint proceedings. According to Article 51(3) of the Constitution of the Republic of Poland, everyone has the right of access to official documents and data collections concerning themselves. Limitations upon such rights may be established by statute. In this context, prisoners have the right to access files of complaint proceedings, and the Prison Service has no right to restrict such access of prisoners. However, in practice, such restrictions are imposed. To this extent, the Commissioner will quickly take the necessary measures under the Act on the Commissioner for Human Rights.

<sup>44</sup> <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=878043&sygnatura=IX.517.2396.2016>.

<sup>45</sup> BDG-070-101/16/826.

## **6. Summary**

The aforementioned activities of the Commissioner for Human Rights (general statements, requests to the Constitutional Tribunal, legal questions to the Supreme Court) are based on the expertise and experience of the Commissioner derived from reviews of complaints filed with the Commissioner. Such general instruments are used not only to resolve the problems of applicants who approach the Commissioner but also the problems of others who have not requested assistance, as well as those whose rights and freedoms will be protected thanks to the measures taken.

On an individual level, the Commissioner for Human Rights takes measures with respect to every application. If the Commissioner believes that a citizen's rights or freedoms have been violated, the Commissioner notifies the complainant and the authority responsible for the violation in order to eliminate future violations.

*Judge Szymon Janczarek*

Judge seconded between 2012–2017 to the Department for the Execution  
of Judgments of the European Court  
of Human Rights, Secretariat of the Council of Europe

---

**The status of execution of penitentiary cases  
before the Committee of Ministers  
of the Council of Europe**

Madam Minister, Mr General, Ladies and Gentlemen,

Like the previous speakers, first I would like to thank you very much for inviting me to speak to such a distinguished audience and for providing me with this opportunity to share with you a few reflexions on the status of execution of penitentiary cases before the Committee of Ministers of the Council of Europe. Obviously, given the limited time, I will limit my remarks to the Polish cases and the status of their execution. Unfortunately, in such a short speech, I will not be able to address the status of implementation of the Court's judgements against other Council of Europe states regarding this important issue.

Naturally, I would also like to thank you for the invitation on behalf of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights of the Council of Europe, the invitation which we take as a sign of your appreciation for the importance of the execution process, which in fact allows us to attain at the national level standards set by the European Court of Human Rights.

Ladies and Gentlemen,

First of all, I would like to draw your attention to a certain general trend, to a significant progress in recent years in the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights concerning Poland, as seen in the significant drop in the number of cases whose execution is supervised by the Committee of Ministers. This is a remarkable decline – from 2012 to 2015 this number decreased from around 900 to less than 300. Of course, this general trend also concerns problems faced by the Polish penitentiary institutions. The information I would like to share with you today is obviously public and is available, among others, on the website of the Department for the Execution of Judgments. I will simply systematise it on the basis of chronological criteria.

Between 2013 and 2016, the Committee of Ministers decided to close its supervision over the execution of several important groups of cases regarding the Polish prison system. I would like to mention the most important ones in chronological order.

In 2013, the Committee of Ministers closed its supervision over the execution of the *Klamecki* group of cases. This group of cases included nearly 60 judgements concerning essentially two types of violations of Article 8 of the Convention, i.e. the right to private and family life. The first type of violation consisted in censorship of correspondence of detainees on remand, especially addressed to and received from the Registry of the European Court of Human Rights. The second type concerned issues related to the refusal to grant family visits in detention. The report submitted by the Polish authorities contained extensive information on measures implemented and was positively evaluated by the Committee of Ministers. With regard to the violation of the secrecy of correspondence, in addition to minor legislative changes, technical and organizational activities were carried out by the Central Board of the Prison Service; these included the famous separate mailboxes for correspondence with international bodies for the human rights' protection. Furthermore, various types of educational measures have been implemented with respect to not only the prison service, but also judges and prosecutors. It was also important for the Committee of Ministers that, in accordance with the case law of national courts, whose jurisprudence was being settled at that time (e.g. thanks to the judgment of the Court of Appeal in Warsaw of 28 June 2007), in the event of a violation of the secrecy of correspondence a person whose right has been violated may file an action for the protection of personal rights and have his or her claims satisfied at national level.

Regarding the refusal to grant consent for family visits in detention, in its report the government pointed at the amendment of Article 217 of the Code of Execution of Criminal Sentences, which introduced grounds on which consent for visits may be refused, and the relevant appeal procedure.

In June 2016, the Committee of Ministers closed its supervision over the execution of another, perhaps less numerous, but no less important group of cases. I am referring to the *Horych* group, concerning ill-treatment of the so-called 'dangerous detainees', in which the Court found a violation of Article 3 of the Convention, prohibiting inhuman, degrading treatment and punishment. The Court's findings resulted from the scope of the restrictions linked to the 'dangerous detainee' status, the lack of a regulation linking the status of 'dangerous detainee' with actual behaviour of such person in detention, the lack of the possibility to individualise the regime by adapting it to the behaviour of specific detainees, or the need for cumulative application of certain restrictions related to the regime. In the report on the measures taken, the national authorities pointed, first of all, to the legislative changes that entered into force in 2015, changing the model of the regime, in particular by defining more precisely the criteria for its application and the possibility of making it more flexible; changes concerning the application of measures of direct coercion and, obviously, the so-called soft measures, that is training activities. Of course, what is important in each group of cases under supervision, the national authorities also drew attention to the effects of the measures taken so far to eliminate the source of the problem. Here the information concerning the ever-decreasing number of people to whom the regime is applied was of crucial importance.

In September 2016, the Committee of Ministers eventually closed the supervision of the execution by Poland of the *Kaprykowski* group of cases, which was not fully homogeneous in nature. In general, the cases included in this group concerned medical care provided to persons deprived of liberty in penitentiary units. The cases classified in this group concerned facts from 1999 to 2009, which consisted in: failure to provide adequate health care; inappropriate detention conditions in the context of specific diseases the applicants suffered from; or failing to take sufficient account of the applicants' state of health when making judicial decisions, whether on pre-trial detention or during imprisonment. In their report on the actions taken, the national authorities pointed to a number of different measures: legislative changes, in particular with regard to implementing acts that govern the access of detainees to health care in detention; administrative actions, in particular to improve the infrastructure and the overall level of sanitary and living conditions in prisons and detention centres; and educational actions, aimed primarily at raising awareness and sensitivity of those who are in direct contact with the sick. This last element was particularly emphasized by, for instance, the representatives of civil society, such as the Helsinki Foundation for Human Rights or the Polish Bar Council, in their submissions to the Committee of Ministers.

In deciding to close its supervision, the Committee of Ministers took into account three crucial elements. First of all, the overall progress in terms of detention conditions and access to adequate health care, achieved by the Polish prison system in recent years. This progress was largely the result of measures implemented in the *Orchowski* group, which I will discuss later on, and in the *Trzaska* group regarding excessive length of pre-trial detention. In addition, the Committee of Ministers also considered as important the existence of a whole range of different remedies available to detainees to challenge, at the national level, the quality of the health care provided while in detention. Moreover, the Committee, and this is another aspect I would like to draw your particular attention to, attached great importance to the national authorities' willingness, expressed and confirmed in their report, to further monitor the situation, in particular with respect to the remedies, in order to introduce further improvements to the national legal order based on the results of the abovementioned monitoring.

September 2016 also saw the closure of the supervision of another group of cases that has already been mentioned today – the *Orchowski* group, that is the group dealing with ill-treatment of the applicants on account of the conditions in which they were kept in prisons or detention centres. Oversimplifying things, we could say that the issue regarded prison overcrowding. In a consolidated report on the activities undertaken, the national authorities pointed to a number of measures taken to comply with the judgments delivered by the Court in this category of cases. These actions consisted, in particular, in introducing some legislative changes aimed at strengthening the national standard. The changes serve to precisely define the conditions for placing a prisoner in a cell where he or she does not have the standard 3sq. m of living space, the permitted timeframe of such detention, the requirement to issue a decision in such a situation, as well as to introduce an appeal

mechanism against the decision on the placement in such conditions and a specific mechanism for compensating the inconveniences associated with temporary placement in an overcrowded cell. I am referring, of course, to the legislative changes made to Article 110 of the Code of Execution of Criminal Sentences. In addition, the national authorities pointed to the organizational changes adopted in recent years, namely, the creation of new living quarters as well as the improvement of living conditions in the existing cells. These changes were accompanied by additional measures aimed at reducing the prison population, for example through the use of such measures as electronic surveillance, the promotion of alternatives to imprisonment or detention, or certain changes in the punishment policy. Of course, the level of prison population was affected by the changes brought on by measures taken in the *Trzaska* group, which is a group of cases that I have already mentioned today, concerning excessive length of pre-trial detention.

Moreover, the national authorities also presented information on trend monitoring. This is another matter considered by the Committee of Ministers when assessing the state of implementation of a particular judgment: whether national authorities commit themselves to and properly monitor trends in a given area. This was the case with the *Orchowski* group, among others.

Again I would like to draw your particular attention to the issue mentioned in the context of the *Kaprykowski* group of cases, namely the commitment undertaken by the national authorities to pursue certain actions aimed at further improving the situation. Such commitment was also included in the action report in the *Orchowski* group to continue actions to further improve the detention conditions, taking into account international standards, in particular standards adopted by the Committee for the Prevention of Torture of the Council of Europe, which have already been mentioned today.

These are major groups that concern the penitentiary sphere, the Polish penal institutions, or Polish detention centres. Of course, I could point to a number of other cases relating to the Polish prison system, for which the supervision over their execution has been closed, and which dealt with more specific issues. In this context, let me refer to the case of *Jasińska*, which concerned the suicide of a person deprived of liberty and the national authorities' failure to properly comply with their positive obligation to protect the life of a sensitive individual, or the case of *Dzieciak*, which raises the issue of inappropriate and improperly coordinated health care during pre-trial detention, a negligence that resulted in the detainee's death and the Court finding a violation of Article 2 of the Convention. One could also mention the issue of compassionate leaves, which has already been discussed today (in the cases of *Płoski* and *Czarnowski*, for example), or those related to the possibility of getting married while in detention (the case of *Jaremowicz*).

The execution of what kind of cases involving the Polish prison system is still under the supervision of the Committee of Ministers? For example, the case of *Frasik* that deals with the right to marry in detention. Unlike the case of *Jaremowicz*, the supervision of which has already been closed, this case does not concern a convicted person, but a person in pre-trial detention. Due to this specific character,



there is also an additional problem of effective remedy through which such person could question the decision refusing a request to marry in detention, issued by the authority at whose disposal the person remains. Among pending cases there is also already mentioned case of *M.C. vs. Poland*, which involves a failure to comply with the positive obligation to protect a detainee from ill-treatment by his fellow inmates. Worth mentioning is also the case of *Milka*, i.e. a violation of the right to privacy resulting from imposition of penalty for a breach of order to undergo a strip search, and the already mentioned issue of insufficient separation of sanitary facilities from the rest of the cell – the case of *Szafrański* – where a violation of the right to privacy was found due to the lack of access to sanitary facilities providing an appropriate level of privacy.

I would also like to share with you some more general conclusions. First, of course, in recent years a very significant progress has been made in the implementation of the Court judgements by Poland, especially in cases regarding prisons. There is no doubt that those cases are of a very complex nature. To eliminate the problems that have been identified by the Court and which formed the basis of the rulings I have mentioned today, e.g. in the group of cases concerning overcrowding, it is generally necessary to undertake a range of different measures. This is not just a simple legislative change, but a legislative change combined with a change in practice, including changing attitudes, whether by the prison service officers, or judges and prosecutors. Obviously, solving such complex issues requires, as a rule, more time and means.

Moreover, a number of problems that have been identified by the Court are interrelated, and the measures undertaken to eliminate one of them may indirectly influence other phenomena as well. As an example we could quote the effect of the measures undertaken in the *Trzaska* group, i.e. the already mentioned group concerning excessive length of detention. As I said, undoubtedly, reducing the frequency of application of pre-trial detention also resulted in a decrease in the population of penitentiary institutions, which obviously helped to overcome the overcrowding problem identified in the *Orchowski* group, as well as indirectly improved the access to prison health care, still under supervision in the *Kaprykowski* group. This last effect was obtained also thanks to the fact that the decline in the prison population brought about a concurrent reduction in the demand for health care services, and the increased capacity of penitentiary institutions, coupled with the above trend, leads to improved conditions for persons serving prison sentences and those in pre-trial detention.

In its global assessment, the Committee assumes that no system is perfect. We are realists; we know that it is not possible to eliminate all potential violations of the Convention. We are not able to exclude the possibility that similar violations occur in the future. However, what is important for the Committee is the existence of national mechanisms able to address a similar issue if it appeared again at the national level. Obviously, in this context, the proper functioning of domestic remedies will be very important. As I have already mentioned, in each of these large groups of cases concerning the prison system, the existence of domestic

remedies was a prerequisite for recognizing a particular category of cases as executed. Furthermore, let us remember that the principle of subsidiarity also applies at the stage of implementation of the Court's rulings; hence, the issue of the government's commitment to further action aimed at achieving an even higher standard than the current one should be highlighted here. As I have already pointed out, such declarations have been made in the action reports on the *Orchowski* group and or in the *Kaprykowski* group of cases. And, of course, my final conclusion – it should also be remembered that if the existing mechanisms seem to not work properly, then the problem will return sooner or later, and it will first involve the Court, and then the Committee of Ministers.

Thank you.

*Advocate Renata Degener*  
Deputy Registrar of Section at the European Court  
of Human Rights

---

## **Overcrowding – between the standard of the Court and the practice of the Council of Europe states\***

Dear Minister, Dear Director, Dear General, Ladies and Gentlemen, thank you very much for the invitation. I am very happy to be here with you today, all the more so because this is not the first time that I have received such an invitation, and my Warsaw Seminar experience has always been very positive. I would also like to convey greetings and wishes of a fruitful, successful seminar from the Court's President and Registrar to the organisers.

I would like to talk to you about two types of Strasbourg standards. Firstly, a standard that helps the Court determine whether in the conditions of overcrowding which are the subject matter of an application, there has been a violation of Article 3 of the Convention. Secondly, a standard that is used by the Court to assess whether in executing a judgement that finds a violation of the Convention the respondent state implemented effective general legal measures aimed at eliminating the violation and preventing similar violations in the future.

These standards derive from the Court's judgements referring to the prohibition of inhuman and degrading treatment in the realm of the rights of the detainees, in particular judgements relating to overcrowding. Because of the fact that prison overcrowding is considered a systemic problem, the majority of these judgements are pilot judgements or so-called leading judgements. Apart from finding violations of the Convention, those judgements also refer to a state's obligations under Article 46 of the Convention concerning the execution of judgements. Recommendations, reports, and other documents of the Committee for the Prevention of Torture, including reports concerning individual states or recommendations on minimum space per person in a prison, as well as resolutions, recommendations or other documents – such as the White Paper of the Committee of Ministers of the Council of Europe, published on 28 September 2016, are not binding for the Court. However, they are an important source of information and have an auxiliary role in setting standards by the Court.

---

\* The speech was updated after the announcement of the ECHR Grand Chamber's *Muršić vs. Croatia* judgement (of 20 October 2016) and the ECHR Chamber's *Rezmiveş vs. Romania* judgment (of 25 April 2017).

So far the Court has passed six<sup>1</sup> pilot judgements on overcrowding, starting with *Orchowski vs. Poland* (of 22 October 2009) which together with the *Norbert Sikorski vs. Poland* judgement, passed on the same day, is one of the first judgements that find a systemic violation of Article 3 of the Convention on account of overcrowding and that set basic standards in this regard. The subsequent pilot judgements were delivered in the years 2012-2016; *Ananyev vs. Russia* (10 January 2012), *Torreggiani and Others vs. Italy* (8 January 2013), *Neshkov and Others vs. Bulgaria* (27 January 2015), *Varga and Others vs. Hungary* (10 March 2015) and *Rezmiveş and Others vs. Romania* (25 April 2017). Apart from pilot judgements, the Court also delivered a number of leading judgements concerning countries such as Belgium (*Vasilescu*, 25 November 2014), Greece (*Samaras and Others*, 28 February 2012; *Tzamalis*, 4 December 2012, and *Al. K.*, 11 December 2014), Romania (*Iacov Stanciu*, 24 July 2012), Slovenia (*Mandić and Jović*, and *Štrucl and Others*, 20 October 2011), and Moldova (*Shishanov*, 15 September 2015), in which the Court issued binding recommendations under Article 46 of the Convention how to resolve the problem of overcrowding and which general measures should be taken to execute the judgement.

It would seem that after so many judgements there should be a coherent definition of overcrowding – what it is and what are the circumstances that give rise to a violation of Article 3 of the Convention. But it was only in the Grand Chamber's *Muršić vs. Croatia* judgement (of 20 October 2016) that clear standards for this matter were set.

How can we define overcrowding? The Court defines it as 'insufficient personal space allocated to prisoners,' a situation that occurs in multi-occupancy cells. The Committee of Ministers' White Paper of 22 September 2016 indicated that there are no internationally agreed precise definitions of what constitutes overcrowding. It is generally defined as a situation in which the demand for space in prisons exceeds the overall capacity of prisons, i.e. prison places in a given country. However, there are countries that do not have a minimum space standard per convict. In such cases the criterion of 'a number of prison places' escapes definition. The White Paper also indicates when overcrowding reaches a critical point. This occurs statistically when a given prison is filled at more than 90% of its capacity. When the prison capacity level in a given country comes close to 90%, it means that soon it might be necessary to take special measures because such situation can lead to actual prison overcrowding by exceeding 100% capacity.

As regards minimum personal space, the Court avoided giving specific indications for a long time. When assessing whether a violation of Article 3 of the Convention took place on account of overcrowding, the Court uses a cumulative assessment which takes into account various factors influencing prison conditions, the effects on individual applicants and the length of the period during which

---

<sup>1</sup> *Orchowski/Norbert Sikorski* judgements are treated as cases examined jointly because they concern the same country, the same systemic problem and the same period of time, and so they count as one pilot judgement.

a person is subjected to such conditions. The Court avoided taking a clear stance on whether a minimum cell area for a person should be 3 sq. m (statutory minimum in many countries) or 4 sq. m (minimum recommended by the Committee for the Prevention of Torture). It focused instead on assessing whether the hardship endured by the applicant exceeded the unavoidable level of suffering inherent in detention.

Nevertheless, in cases such as *Orchowski*, where personal space fell below the statutory minimum of 3 sq. m per person, this element gave the Court a clear indication that a violation has occurred. Referring to the space of 4 sq. m per person, recommended by the Committee for the Prevention of Torture, the Court has repeatedly emphasized that even though it is 'a desirable [area] standard in a multiple-occupancy cell,' the Committee's reports do not 'appear to contain an explicit indication as to what amount of living space per inmate should be considered the minimum standard for a multiple-occupancy prison cell.'<sup>2</sup>

Before the *Muršić* judgement, the Court used the so-called *Ananyev's* test, i.e. the criteria set in the *Ananyev vs. Russia* judgement, partly based on the findings from the *Orchowski vs. Poland* judgement. This test was used to determine whether or not there has been a violation of Article 3 of the Convention on account of the lack of sufficient personal space. It consisted of three elements<sup>3</sup>:

- 1) each detainee must have an individual sleeping place in the cell – this criterion should be treated as an absolute living and dignity minimum in prison;
- 2) each detainee must have at his or her disposal at least 3 sq. m of floor space;
- 3) the overall surface area of the cell must be such as to allow detainees to move freely between the furniture items (including sanitary equipment).

The absence of any of the above elements creates in itself a 'strong presumption' that the conditions of detention amounted to degrading treatment and were in breach of Article 3.

In cases where the inmates had at their disposal sufficient personal space, the Court also noted other factors that affect the conditions of detention, in particular access to outdoor exercise, natural light and air, availability of ventilation, adequacy of heating arrangements, the possibility of using the toilet in private and compliance with basic sanitary and hygiene requirements. Thus in cases where the living space ranged from 3 to 4 sq. m, the Court found a violation of Article 3 on account of the lack of ventilation or lightning. It adjudicated likewise when the possibility to exercise in the open air was reduced to one hour a day, and the detainee was confined to his or her cell for the rest of the time. Reduced access to light and fresh air in the cell was considered a factor in favour of finding a violation, whereas properly equipped sanitary facilities and proper hygiene conditions were considered indispensable for maintaining the inmates' sense of personal dignity.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> See *Ananyev vs. Russia*, §§ 144–145.

<sup>3</sup> *Ibid.*, § 148.

<sup>4</sup> *Ibid.*, §§ 149–159.

The application of *Ananyev's* test in various national contexts led to discrepancies in the case-law. These discrepancies centred around the question whether a reduction in minimum personal space to less than 3 sq. m creates in itself a violation of Article 3 of the Convention. As I mentioned earlier, the judgement of the Grand Chamber in the case of *Muršić vs. Croatia* resolved this issue.

What were the facts in this case? It was a typical case of overcrowding. An inmate lodged an application against being put in a cell where he was allocated slightly less than 3 sq. m or at times within 3 sq. m. But there were also periods where he had over 6 sq. m of space. The conditions against which the applicant complained were also typical of applications regarding overcrowding – a dirty, humid cell, insufficient number of lockers and chairs for all inmates, the sanitary facilities were not separated from dining and living areas in certain cells, unpleasant smell, no work opportunities, insufficient access to activities in the open air, recreation and education. Moving freely outside cells was allowed only for three hours a day, but this part of the prison also did not contain any recreational facilities, only a courtyard and an exercise yard. Food was of poor quality, hygiene conditions were bad. The inmates did not have sufficient access to hot water and were allowed to shower once or sometimes three times a week. The applicant was held in prison for around 17 months. The periods of his detention in conditions that deprived him of the so-called 3 sq. m standard did not last many months, the longest period being around a month (27 days).<sup>5</sup>

The *Muršić* judgement is the first Grand Chamber judgement that sets clear standards that allow to assess whether a case of overcrowding leads to a violation of Article 3 of the Convention and which reviews and clarifies the Court's existing case-law regarding the matter. The Court emphasized that it cannot once and for all define the number of sq. m which a detainee should be allocated to ensure that the Convention is observed. The Court also observed that when assessing whether there has been a violation of Article 3, factors such as the duration of imprisonment, the possibility to have activities in the open air and the physical and mental state of the inmate should be taken into account. The Court laid down the following '*Muršić's* principles':

1. The minimum standard of personal space in detention is 3 sq. m. Referring to the space of 4 sq. m recommended by the Committee for the Prevention of Torture, the Court noted that this recommendation is not decisive mainly because of the different roles of the Committee (standard setting aimed at future prevention) and of the Court (adjudicating on an absolute prohibition under Article 3 in individual cases, taking account of all the circumstances). The Court also explained how to calculate the 3 sq. m. It considered that it does not include in-cell sanitary facilities, but it does include space occupied by furniture.<sup>6</sup> It also confirmed that the 3 sq. m minimum standard of personal space applies both to convicts and remand prisoners.

<sup>5</sup> See *Muršić vs. Croatia*, §§ 13–21.

<sup>6</sup> *Ibid.*, § 114.

2. Personal space below 3 sq. m gives rise to a strong presumption of a violation of Article 3. However, this presumption can be rebutted if the respondent Government demonstrates that there were ‘factors compensating’ for the lack of sufficient personal space. Thus, by departing from the approach taken in certain previous judgements suggesting that reducing space to below 3 sq. m triggers an ‘automatic’ violation of Article 3, the Grand Chamber resolved the previous divergences in the Court’s case-law:
3. A ‘strong presumption’ can be rebutted only when the following three elements occur cumulatively:
  - a) the reduction in personal space to less than 3 sq. m is ‘short, occasional and minor’;
  - b) the reduction in space is accompanied by sufficient freedom of movement outside the cell and adequate out-of-cell activities;
  - c) the inmate is confined in an appropriate detention facility (i.e. one that ensures decent living conditions) and there are no aggravating aspects of detention conditions. Therefore, the state can compensate for the scarce allocation of living space. It can do it by granting prisoners sufficient exercise, activities outside prison cell, freedom of movement, and at the same time, a lot will depend on – in general terms – decent living conditions in a prison, – food quality, cleanliness, proper sanitary facilities and hygiene conditions;
4. If an inmate has personal space that is more than 3 sq. m, the space measuring in the range of 3 to 4 sq. m is a ‘weighty factor’ in the assessment of the adequacy of conditions of detention. Personal space of more than 4 sq. m ‘is not a problem in itself’ from the standpoint of Article 3 of the Convention.

In conclusion let me share with you a few remarks about the Strasbourg standard regarding general measures taken to eliminate a violation and prevent similar violations in the future.

Poland, in executing the *Orchowski* pilot judgement, was, in a sense, a pioneer. Taking into account the present situation, we have to emphasize that it fully discharged its obligations in this respect, which was confirmed just one year after the judgement was passed, in the *Latak vs. Poland* ruling (of 12 October 2010). This ruling, which approved the measures taken by Poland (including amendments to the Code of Execution of Criminal Sentences that introduce a maximum period of 14 days during which the minimum personal space of 3 sq. m can be reduced under normal circumstances and 90 days under exceptional circumstances and the consolidation of common courts case-law on the question of granting compensation for the infringement on the so-called ‘personal rights’ on account of overcrowding), should also be treated as an indication given to other states as to the desirable standard or model of national legal measures, which according to the requirements of the Court should act in two ways, i.e. in a preventive and compensatory way.

Later on, other countries tried to follow Poland’s example. I would like to mention the system that was adopted in Italy in order to execute the *Torreggiani and*

*Others* pilot judgement. The compensatory solution that was adopted here is rather unique – it consists in the possibility to reduce a prison sentence being served. If the convict spent at least 15 days in conditions that are in breach of Article 3, he or she may demand a ‘deduction’ of 1 day of sentence for each 10 days of staying in an overcrowded cell. If the length of the remaining prison sentence does not allow a complete deduction, the applicant can be compensated by receiving 8 euros for each day he or she spent in an overcrowded cell.<sup>7</sup> In the *Rexhepi and Others* and *Stella and Others* cases the Court found this compensatory measure to be effective.

Thank you for your attention.

---

<sup>7</sup> See *Stella and Others vs. Italy and Rexhepi and Others vs. Italy*, decision of 16 September 2014.



## **Discussion**

### **Krzysztof Masło**

Madam Chancellor, thank you for your speech. We have thus completed all morning panel interventions, and the time has come for discussion. I would obviously like to invite you to take the floor and ask questions; please take a brief moment to introduce yourselves – we are not a large group, and I would like us to get to know one another slightly better. I further suggest we collect a few questions all of which our speakers will answer, also as a group.

### **Agnieszka Grzelak**

Thank you. Agnieszka Grzelak – I am a professor at the Leon Koźmiński University, and deputy director of the Constitutional and International Law Division of the Office of the Polish Commissioner for Human Rights. I am very sorry to see Advocate-General Szpunar leave, as I have a certain reflection, if I could ask just for a minute of your time; this is not a question but rather my reflection concerning Mr. Szpunar's speech. The issue Mr. Szpunar was talking about inspired my personal reflection on the legal system we have in Poland and a discussion we engaged in 2004, when the Framework Decision on the European Arrest Warrant was adopted as part of Polish law. One premise for the obligatory refusal to enforce the European Arrest Warrant involved a situation when the European Arrest Warrant could result in violation of human rights and fundamental freedoms. Such is one premise stipulated under Article 607 p) of the Code of Criminal Procedure. Then a young doctoral candidate and employee of the Office of the Committee for European Integration, I found it unacceptable from the viewpoint of European Union law, and conformity to the Framework Decision; the Office of the Committee for European Integration had then evaluated the draft as at best questionable in terms of its conformity with European Union law. Actually, the matter was also raised as questionable in European Commission reports regarding European Arrest Warrant enforcement. Today the matter obviously requires verification in light of the judgment the Professor was kind enough to mention. Another curious question would be to what extent the provision was applied in practice, an issue I am not aware of and had never checked; it could potentially

be researched if Polish courts had ever referenced the provision for the purpose of refusing to enforce the European Arrest Warrant.

There is another thing which also has come to my mind. A little later, after Polish regulations implementing the Framework Decision had been passed, we had this case of Adam G., you might not remember. Adam G. was a juvenile Polish citizen who committed manslaughter in Belgium, and he was prosecuted by relevant Belgian authorities, and handed over by Poland to Belgium under the European Arrest Warrant. Regardless of his citizenship and the fact that Adam G. was a minor, these were also separate interesting tropes, another problem arose as pointed to by his counsellors, his defence in the course of the trial; he was handed over by a Polish court of law under the condition that he would return to Poland to serve his sentence, such provision had been filed. His defence had actually highlighted something the Advocate-General mentioned in his speech, namely the threat – and such was the common opinion of Poland at the time – of Adam G. being persecuted in prison because of his Roma origin. This was quoted as an argument against him being handed over to Poland to serve the sentence. This seems to be confirming the fears we listed. Such is my personal reflection – I would just like to add one more thing, that there has been an interesting development in the Petrukhin case concerning the need to examine standards arising from the Convention and the Charter of Fundamental Rights in case of such classic extradition requests from third countries concerning the extradition of European Union nationals to member states. I would like to bring this ruling to your attention, a very fresh, recent one, and I suggest you also look into the details of the case. Thank you very much.

### **Paweł Moczydłowski**

Thank you very much. My name is Paweł Moczydłowski, I am an advisor to the Director General of the Polish Penitentiary Service. I would like to comment on the issue of defining overpopulation – in the context it is being considered, and it could be described as not very useful to practitioners focusing on the enforcement of a custodial service. One could well ask for example, if we have a jail and there is one guy per cell in it, is that overpopulation or not? The former way of considering overpopulation reveals the absurdity of how the problem was raised. Overpopulation, once we consider the Polish penitentiary service, well, overpopulation has two aspects. It stands for inmate population density in a specific area, which means that the presence of other people in the same area is recognised as a fundamental component; it also involves space allocated to one person in relation to space allocated to others in the same cell. Penitentiary service problems arising from overpopulation, or insufficient space, are issues arising from conflicts, or interventions occurring once the bubble everyone should have to preserve his or her sense of security in relations with another human being is invaded. This bubble is obviously difficult to define – yet once it is broken, depression or aggression begin appearing as basic components of human relations in reaction to overpopulation. Yet even such definition is not sufficient – once overpopulation is recognised as a prevailing problem of allocated space shared with others, it is also expanded

to include prison staff as persons charged with the surveillance or monitoring of in-house relations at the facility. Thus – does service capable of implementing the law stipulating correct inmate relations exist? So, overpopulation can be diagnosed when space allocated to individual inmates does not warrant safety in relations with other inmates, and when there is a sufficient number of prison guards monitoring relations between inmates within such given space. On the other hand, coefficients used as prompts to define individual space required in a given prison or given prison system cannot be, so to say, specified in advance with the use of some number, this is something relating to the system and to how it works, and to what happens within. In Poland's case, one might say the following: historical experience tells us a lot about the capacity of the Polish penitentiary system, and the resulting number of square meters per inmate. In the past, in the Polish People's Republic, with inmate population exceeding 100,000, we experienced wave after wave of mutiny.

Consequently, the *status quo* was improved, or safety restored, by amnesties; they served the purpose of downsizing inmate populations to levels ensuring proper security. Notably, such security – or normality – in prisons was restored once inmate population dropped to 50,000 or to below 50,000, around 50,000 persons, let's say. Once you define space available in the Polish penitentiary system and divide it by the number of inmates, you will still end up with a number higher than recorded in the past by using the 50,000 inmate population rate. It may be concluded that improvement – or normality – in the penitentiary system is achieved in terms of the general space available to inmate number ratio when an inmate has four square metres available to him or her. Such is the past Polish experience, and something that the CPT currently expects. And then we can restore certain normality in personal relations in the system we currently have; this is when circumstances allow regular operation or implementation of legally prescribed responsibilities; these responsibilities involve certain expectations with regard to how the penitentiary system should work. This is why focusing on space per inmate only, with no consideration of the overall population occupying said space or the number of guards charged with monitoring prison reality, is something of an abstract. Thank you very much.

### **Magdalena Sykulska-Przybysz**

Good afternoon, advocate Magdalena Sykulska-Przybysz, formerly with the University of Gdańsk, currently with the Polish Bar. I have a number of issues I wanted to raise. Firstly, if I may, a question for Madam Registrar, if a response is actually feasible, since we are talking about overpopulation in other countries. The question is if we are considering overpopulation under French standards with their three metres, or seven, or six metres? Because we all know those are pure statistics. If, let us say, we have six metres per person, and there is overpopulation, then can the following idea be at all accepted, could we in any way assume, would the Court at all agree to a state changing its units of measurement in managing the issue, saying that alright, now we will reduce it to five, because everything is actually about space and calculations. Are we at all aware of such deliberations, such

situations? I admit I myself do not know – and I think it might be of importance not only in the Polish context, as we have our own problem with the three metres, but also given the overall picture and our perception of statistics and overpopulation as such, and that minimum standard.

And another issue, in response to the previous speaker, I would just like to remind everyone that in the past, in the distant past, we did not have the issue of overpopulation for the simple reason of the standard of the cubic metre applied, space usually measured right under the ceiling – and if memory serves with regard to reference books I read, this was also why no actual problems were recorded, so maybe the issue of the square metre is a vital point indeed. Thank you.

### **Krzysztof Masło**

Thank you for your comments and questions. Professor, over to you, briefly, if you please.

### **Leszek Wieczorek**

My apologies to you, ladies and gentlemen, I feel obliged to offer a few words of explanation. I wanted to refer to what Madam Registrar said, and thank her for her comments, because this is actually the first element of today's debate tying in with the fact that while three, four, or five square metres are all about statistics, there are other factors impacting our definition of what overpopulation is and what it is not. Also Mr. Moczydłowski mentioned a very significant issue connected with two overpopulation aspects; I would like to add a third, if I may, that is architectonic overpopulation. This means that while you might have your three square metres, you might not have access to daylight, as Madam Registrar rightly pointed out. In other words, you might have an exercise area, exercise yard with no fresh air access or view of the sky, such things do happen, after all. While such statistical take on overpopulation is insufficient, erroneous, despite all misgivings it is the only one possible at this first stage of overpopulation-related deliberations; yet further reflections will be required. What do we actually mean by "*onerous*," "*form of torture*," or "*excessively onerous*"? This is where we would require the experience of experts ruling in such cases, the experience of decision-makers, and I don't think Poland suffers of any irregularities here – yet the solution we have tabled here with director Zoń, these four square metres, could potentially protect us against a variety of complaints if applied to prisons, to closed-regime penitentiary facilities. Thank you kindly.

### **Renata Degener**

Overpopulation is calculated against a variety of factors, space pending. Pilot judgements and landmark rulings I mentioned, and there are how many of those, which states are we talking about? In terms of landmark judgements, we have Belgium, we have Greece, we might also have a pilot judgment against Romania, we do not know that, but the pilot-judgment procedure has been initiated. The majority of countries have their three square metres, as in the case of Russia and Poland. The

battle is on for whether we should accept the CPT suggested four square metres. There is a handful – a handful, mind you – of Romanian cases in which the Court decided to accept the CPT standard. The Court said that if this minimum standard is not secured then it is a true problem, and it does not care, and this is not binding, what the domestic legal solutions are. Truthfully, the Court is not driven by domestic legal solutions or by CPT recommendations. We are somewhere in the middle. The famous three metres have arisen from domestic legislations as the source of information on overpopulation boundaries – or on where conditions contradicting the Convention began. But nobody actually mentioned 3 metres or 2 metres 95 centimetres – as in the case of *Muršić*, who had 6 m and 2.95 m in various parts of his cell, respectively. Ladies and gentlemen, is that a difference resulting in recognition that the Convention was violated? Obviously not. This is why I spoke of cumulative results. This is the start – the Ananyev test – the bed, the bed as the first thing. This does not concern Poland, and I hope it never will. The other component involves cases of space reduced below three metres, it can be seven, ten, or twelve, but once it drops below three, there is a strong presumption of a violation to the Convention. And in such case the burden of proof rests with the state: the state is obliged to prove that the Convention had not been violated under specific conditions for reason of aforementioned compensating circumstances, the ones I mentioned before: recreation, sports, exercising, option of interacting with others and moving about, human interaction not restricted to cellmates, certain freedom to move around the facility. This is why, ladies and gentlemen, bringing everything down to three or four metres is a mistake, as other factors will be at stake as well. In such a short intervention, it is impossible to convey all subtleties, including the fact that the Court itself is now in a tight spot – once we start talking of certain minimum space you have to start conforming. Others with higher space allocation standards say, okay, if it is three metres, then we will give them three metres as well, and also dispose of the overpopulation problem; it may be a pitfall, which is why we should never forget once thing: an individual approach to onerous conditions will prevail in each case. And this is where we proceed to the general provisions of Article 3: a) positive obligation of a state, as declared in the *Kudła* and *Labita* cases, as well as in many other prison-related cases – the state is obliged to provide the inmate with imprisonment conditions conforming to human dignity, end of story. Such is the positive obligation. Secondly, whenever a sentence is served, it carries an inherent component of suffering and humiliation. Such is also the purpose of a custodial sentence. The point is that once the minimum level of onerousness is exceeded, provisions of Article 3 are violated. And we can never move away from individual circumstances and from the conditions of a given facility; while things may be bearable in one facility even under crowded conditions, another facility may be dirty and dismal without any overpopulation issues, transgressing any standards of decency and thus breaching Article 3 provisions as well. Thank you.

**Krzysztof Masło**

Over to you, Director.

**Marcin Mazur**

I also wanted to offer a number of reflections, as we have been focusing on over-population, the Commissioner for Human Rights having taken considerable action with regard to the issue as well. Let me just state one thing: the introduced changes – adding certain regulations to the Criminal Executive Code – well, they are compensatory in a sense as well, because if we reduce to two metres we cannot repeat the measure, or actually we can, but only after certain time passes; we are told that personal space can be downsized for up to twenty-eight days, we have an appeal measure. So we have actually introduced certain regulations. In terms of increasing space to four square metres, the Commissioner for Human Rights approached the Minister of Justice this year with a general application – against the backdrop of CPT standards, obviously – referencing e.g. the ruling specified by Professor Szpunar, as well as a number of other aspects, health factors included, all of which crucial and requiring our attention when allocating minimum cell space.

The Minister of Justice obviously responded against the Commissioner's will, this is a subject we will be monitoring – yet in a subsequent intervention, the Commissioner pointed out that we should possibly begin this change of ours with therapy wards for persons with mental impairments or disorders, this is where such space is of even more importance, because if we squeeze several people with diverse disorders into small space, this may be even more dangerous and onerous than in case of other inmates. It goes without saying that the postulate we have already heard here – that changes to closed-regime facilities be introduced as a priority – seems justified as well. Naturally, we all know the major difference between circumstances of inmates indeed allowed to move beyond their cell, within the boundaries of the block or to the exercise yard in open- and semi-open-regime facilities, and close-regime prison conditions, so this might be food for thought as well. Thank you.

**Szymon Janczarek**

Ladies and gentlemen, just two brief comments with regard to what Counsellor Sykulska said. Some doubts and misunderstandings have recently arisen with regard to CPT standards; in an attempt to clear the situation somewhat, on 15 December 2015 the CPT published an information document comprising more specific definitions of issues concerning their living space recommendations. I, on the other hand, would like to point to a matter I consider quite significant. Space recommended by the CPT; and not in all cases violations to the CPT-recommended standards will (and I am also referring to Madam Registrar's comments here) be tantamount to inhuman or degrading treatment. This is something we ought to bear in mind as well.

With regard to the advocate's question: I myself was at one stage involved in the process of implementing Italian judgements, in the *Torreggiani* and *Sulejmanovic* cases, obviously when it comes to the Italian space standard, it is much higher than the one recommended by the CPT. I don't want to, I don't remember exactly and I have no desire to share hollow phrases, I believe they have six and nine

square metres. Nine for single-occupancy cells and six for multiple-occupancy cells, respectively; but I might be wrong, I don't remember exactly. But in these cases, in the Sulejmanovic case of Convention infringements, violation of Article 3 tied in with a breach of the three square metres of space standard, while in case of the Torreggiani ruling, there were a number of connected complaints, and he did have three square metres of space if memory serves, the three-metre standard was observed, but – and I am referencing Madam Registrar's comments again – there were additional factors as well, the aggravating factors: ventilation issues, overheating issues, this was in Italy, it was rather about overheating than insufficient heating, these were indeed issues of people spending most of the time in their cells. Thank you very much.

**Krzysztof Masło**

I wish to thank our panellists and all attendants of the first panel – this concludes the full agenda of panel one.





## **PANEL II**

**RIGHTS OF PRISONERS AND POSITIVE  
STATE OBLIGATIONS IN LIGHT  
OF INTERNATIONAL STANDARDS**



## **Persons with intellectual impairment and imprisonment**

### **1. Introduction**

The role of the Commissioner for Human Rights is to undertake difficult problems. Matters involving persons with intellectual disability who are imprisoned or in pre-trial detention no doubt fit that description. Until 11 January 2017, the Office of the Commissioner for Human Rights studied the situation of 122 persons deprived of liberty who are intellectually or mentally disabled. In nine cases the Commissioner for Human Rights lodged cassations; in 22 cases he submitted a motion to reopen proceedings. Many cases are still pending on account of their extremely complex and multi-faceted merits.

An analysis of court proceedings has shown a serious and disturbing scale of violations in terms of civil rights and liberties and inaction on the part of judicial authorities in the matter in question. The majority of cassations contained allegations of flagrant violations of procedural regulations which had a significant impact on the merits of the ruling that failed to ensure the right to defence, broadly speaking. The cassations contained arguments that the courts had ignored the health condition of the defendants giving rise to doubts about their soundness of mind and that they wrongly proceeded by applying the order procedure despite the fact that there existed a statutory interdiction.

### **2. Individual case that gave rise to a study of the issue of intellectually disabled**

The story of Radosław Agatowski, which was widely covered by the media, certainly illustrates the predicament of prison inmates suffering from an intellectual disability. This young man was put in a remand centre in Koszalin, and later served a sentence in a therapeutic ward in the prison in Potulice. Experts wrote four forensic and psychiatric opinions about his case. In all the opinions, he was diagnosed as suffering from a moderate mental disability. The only problem was that neither the court-appointed experts nor the court itself drew the right conclusions from this finding. In their opinions, experts wrote that the defendant was not able to give his date of birth, did not know his age or what year he was living in. Experts established that he had graduated from a lower secondary school, but they failed

to check that it was a special lower secondary school. Radek Agatowski's lower secondary school leaving certificate contains the following description of his skills: 'He can cut with scissors along a line and colour inside contours.' Had the experts and the court taken more care to establish his level of intellectual disability, he would certainly not have been put in a correctional facility.

The opinions also noted that Radek Agatowski had been issued a certificate testifying to his severe intellectual disability since his birth. Severe disability means that a person who suffers from it requires constant, long-term care and assistance since he or she is not capable of living on his or her own. Hence, Radek should have arrived at the correctional facility with a guardian. The prison administration asked his co-inmates to take care of him. At least 25 detainees stayed in the same cell over the time Radek spent in the remand centre in Koszalin. He was abused in many ways, one of which was cleaning the cell he occupied with other detainees for all his inmates in exchange for which he was allowed to watch cartoons.

Was the prison staff aware of Radek Agatowski's health condition? According to an opinion of a prison psychologist prepared in the remand centre in Koszalin, the prisoner was born prematurely and was diagnosed with neonatal encephalopathy. From the beginning he was a person with disability. He repeated the first grade and later attended special schools. He received a medical certificate of complete incapacity for work. It was established that he suffered from moderate intellectual disability. This opinion was prepared in the diagnostic ward. It's good that he was sent there. All convicted persons who suffer from intellectual disability should be sent there. The right conclusions were not drawn from the findings made in the diagnostic ward. It is beyond question that there is a need to inform the penitentiary court about the stay of such convicted persons in correctional facilities. If a convicted person is diagnosed with moderate intellectual disability, then the experts, the court as well as the prison administration should be aware that such person at the age of 15 attains the intellectual age of a seven-year-old or an eight-year-old, and that his or her maximum level of social maturity equals that of a ten-year-old. It is worth recalling in this context that a person, who commits a prohibited act and is over 17 years old, as a rule, is criminally liable. A juvenile who is over 15 years old is criminally liable if it is warranted by the circumstances of the case and the offender's level of development, especially when educational or correctional measures applied earlier turned out to be ineffective (Article 10 of the Criminal Code).

The reliability and methodology used in drawing up court psychiatric opinions remain a problem. The degree of intellectual disability should be established on the basis of attested intelligence quotient (IQ) measured using a scale, for instance the Terman-Merrill scale in the 36-51 range or the Wechsler scale in the range of 40 to 54. Depending on the measuring technique used, the quotient of development of different intellectual skills in such persons ranges from 36 to 51 or from 40 to 54 depending on the measuring technique. The social maturity quotient measured using the E. Doll scale ranges from 44 to 63. Hence we have the tools that enable us to objectively assess the level of intellectual disability.

I have read hundreds of expert opinions. I have seldom come across information about the criteria used by the expert to determine whether the intellectual disability is mild or moderate. I have also talked to prisoners who told me after taking psychiatric tests that they lasted 20 minutes, they were asked a couple of questions and then it was over. I would very much like the experts who issued those opinions to be aware of the consequences of their actions. Because I could see for myself what were the consequences for Radek Agatowski. When he was sent to a protection cell, when he was fastened to a three-part belt, he cried and called out to his mother. Perhaps if this expert and the judge who were responsible for his 'ordeal' could have foreseen the consequences of the lack of a precise assessment of moderate intellectual disability, Radek Agatowski, and others like him, would not have been put in a correctional facility.

When Radek Agatowski was serving his sentence, he was granted leave from prison on compassionate grounds and was put in a mental health hospital. A court psychiatric opinion was drawn up for him in that hospital which concluded that Radosław Agatowski suffers from moderate intellectual disability and epilepsy, and has a limited personality disorder. He is a severely disabled person, incapable of leading an independent life and requiring assistance of other persons in day-to-day existence. His aggressive behaviour and maladjustment are a consequence of his intellectual limitations (a person with moderate intellectual disability comprehends on the level of a seven or eight-year-old child), cognitive limitations, lack of understanding of the situation, lack of understanding of the rules under which a correctional facility operates, fear and anxiety for his life. Organic damages to his central nervous system, personality disorders, epilepsy, and motor disability disqualify him from serving time in prison, according to the assessment of the experts.

Despite such unequivocal opinion, the District Court in Kołobrzeg, which examined Radek Agatowski's case on 1 August 2013 to grant him pardon, came to the conclusion that the convicted person did not in any way merit pardon. The court also decided that from a criminal law point of view there was no better regulation for the convicted person than the punishment of deprivation of liberty served in a therapeutic system, where he is provided with full medical and psychological care. The court noted also that the educational function is only one of the punishment's functions which should also include a repressive function. The court did not appoint new experts, did not undermine the findings that the convicted person only reached the comprehension level of a seven or eight-year-old child. The Court ignored the expert opinions and decided on its own that Radek should serve his sentence.

### **3. How persons with intellectual disabilities function in correctional facilities**

Representatives of the Human Rights Commissioner visited 122 convicted persons in correctional facilities or remand centres. Among them were persons who had never learned to read or write, who did not understand where they were, and who

were diagnosed as having mild or moderate (most of them) or severe intellectual disability. Medical evaluation boards adjudicating about disabilities decided that many of them had severe disabilities.

Patryk K. who had an intellectual disability was put in a remand centre. He stole a metal fence from a cemetery. He was brought up in a family, in which his stepmother sent him to a children's home during periods when his father was sent to prison. When he turned 18, she threw him out of the house. He became a homeless and lost man. The medical evaluation board adjudicating about disabilities decided that he was severely disabled. Initially he was administered a non-isolation punishment, which with time was changed to absolute punishment. After arriving at the correctional facility, he had to be kept in solitary confinement because he seriously neglected his hygiene. Every time inmates entered his cell bringing food, he would hide under his bed. It took as long as two months before a decision was issued that allowed this convicted person to leave the correctional facility. Thanks to the initiative of the prison administration he was urgently transported to a proper Social Assistance Home.

An example of the conditions in which intellectually disabled convicts serve their prison terms in therapeutic wards is the organisation of such a ward in Wronki Prison. In ten cells whose area slightly exceeds 15 sq. metres, there are fifty convicts. Formally each one of them has ensured the statutory space norm of three sq. metres. Understaffed prison service and the ward's infrastructure are responsible for the fact that the convicts very often stay in their cells 23 hours per day. They are forced to constantly be close to strangers, who are intellectually disabled, have personality disorders and problems with fitting in socially. We were told by one prisoner that he wanted to be by himself for a while and intentionally and on purpose hit a co-inmate so that he could receive disciplinary punishment in an isolated cell. Staying in such conditions means that the convicted persons who are there suffer in an unjustified way.

The Commissioner for Human Rights asked the Minister of Justice to raise the living space norm for prisoners, if not for all then at least for this category of inmates numbering over 1000 persons in Poland, who are serving their sentences in therapeutic wards, from three to four square meters. The Ministry of Justice did not find the Commissioner's for Human Rights proposal justified.

#### **4. Polish regulations – selected issues**

Ensuring adequate conditions of safety and medical treatment to persons deprived of liberty also refers to the implementation of provisions accounting for the special needs of inmates suffering from a mental illness or intellectual disability. Pursuant to Article 31(1) of the Criminal Code, these are persons who did not commit an offence, because on account of a mental illness, mental disability or other disturbance of mental functions, they could not, at the time of the act, recognise its significance or guide their conduct. Therefore, these are persons who should never be put in remand centres or correctional facilities – intended for offenders, not ill

persons. This does not mean, however, that in a situation when such persons are a threat to public safety, they should not be isolated. Pursuant to Article 260(1) of the Criminal Procedure Code – if the health condition of the accused so requires – pre-trial detention can be carried out in an adequate medical facility, including a psychiatric hospital. Such medical facility can function both as part of prison, and public health service. The lawmaker in Article 213(1) of the Criminal Procedure Code provided for the possibility of serving pre-trial detention in an ‘outside’ medical facility. The minister of justice in agreement with the minister competent for health matters was obligated to draw up, by way of an ordinance, a list of medical facilities, including psychiatric facilities, intended for serving pre-trial detention with respect to persons whose health condition so requires, taking into account the security conditions in these facilities and by ensuring proper course of procedure. The ordinance issued by the Minister of Justice dated 16 June 2015, contains only medical entities that function in the prison system. This means that because of the lack of a list of ‘outside’ medical entities, pre-trial detention of a person whose health condition requires that he or she be placed in a medical entity, will be exercised only in prison facilities.

Correctional facilities are intended for serving sentences. While persons with respect to whom Article 31(1) of the Criminal Code was applied committed an act, but did not commit an offence, and thus should not be placed in prison facilities. The legislative provisions certainly should be given more thought. A question arises why do these people go to prison? Why does our system allow it? Is our law not good or are we unable to apply it correctly, as Professor Ewa Łętowska argues?

How is responsibility for people with intellectual disabilities diluted in correctional facilities? It often starts with the arrest report drawn up by the police. No one expects police officers to be able to assess the mental condition of a person suspected of committing a misdemeanour or an offence at the time of the arrest. However, including a note about difficulties in communicating logically in the police arrest report would have the effect that the court would not be able to examine such a case in a closed sitting and deliver a judgement by order without the need to have direct contact with the offender. Also in enforcement proceedings, judgements are delivered without the participation of the defendant.

Probation officers often examine in a superficial way the formal, legal and health situation of convicted persons. They are the ones who send motions to the court requesting that a non-isolation punishment be changed to an absolute punishment of deprivation of liberty. Usually the failure of a convicted person to respond to a letter requesting contact with a probation officer results in writing such an application. Probation officers often do not take the time and effort to contact with at least a social assistance centre in the place of residence of the convict. This is where they would find a decision about his/her disability which contains a description of an offender’s somatic and mental health condition. Such decision can contain information about the need to ensure him/her constant or long-term care in connection with his/her severely impaired ability to exist on his/her own. Often the board that adjudicates about disability determines that such person is

completely unfit for work. Whereas probation officers file motions to change the punishment of deprivation of liberty involving free of charge controlled work for social purposes for an absolute punishment because of the fact that the convicted person had not fulfilled this obligation.

When such persons go to prison, they are most often sent to diagnostic wards. In these wards psychological penitentiary decisions are drawn up. Very often in these decisions it is determined that based on thorough examinations, the person is diagnosed with moderate intellectual disability. However, the prison service do not react to such findings. Heads of diagnostic units, when asked why they permit persons whose mental and social development equals that of a ten-year-old to remain in prisons, say they cannot undermine legally binding court judgements. This shows that at different stages of the proceedings, lack of knowledge and sensitivity results in people, who should not be there in the first place, being placed in prison.

## 5. ECHR case-law – selected issues

The situation of mentally ill people who are deprived of liberty was also examined by the European Court of Human Rights. In the case *Mocarska vs. Poland*, the Court examined whether continuing the pre-trial detention for eight months of a mentally ill person violated the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In its judgement of 6 November 2007 (application no. 26917/05) the Court concluded that an eight-month delay in admitting someone to a psychiatric hospital cannot be considered as admissible. A finding to the contrary would lead to a serious weakening of the fundamental right to personal liberty and would act to the detriment of the person concerned and therefore would violate the very essence of the right protected under Article 5 of the Convention.

Against the background of this judgement, it should be indicated that during one of the visits of representatives of the Commissioner for Human Rights in Remand Centre in Lodz, it was found that a detainee who had been placed in pre-trial detention on 18 August 2014 was there. However, not before spending more than five months there, was he examined by court appointed psychiatrists. On 10 April 2015, a request was filed with the District Court in Lodz to discontinue the proceedings and to apply a security measure. Another eight months passed before the decision became final. The court needed a whole month to draw up an order for the Psychiatric Board for Security Measures of the Minister of Health to designate a relevant internment site. On 25 February 2016, that is 18 months since his arrest, the convicted person was transported to a mental health hospital.

The majority of judgements of the European Court of Human Rights against Poland find that decisions and actions indicated in legislative provisions had been taken with much delay by the competent authorities. The charges concerned prolonging the period which lapsed from placing an offender in pre-trial detention until the time he/she is placed in a medical facility. The Court has found that delay



in admitting a person to a hospital is indisputably detrimental to the applicants and inadmissible and as such constitutes a violation of the Convention.

## 6. Conclusions

The story of Radek Agatowski has a positive message. At present Radek lives with his mother. The family received support from the head of the Ustronie Morskie municipality who helped his mother find a permanent job. Her work allows her to stay with her son and to take care of him. Radek is also covered by community psychiatric help.

In conclusion, I would like to draw your attention to one more issue, namely the European Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings (2013/C 378/02). It contains a provision which says that police officers, law enforcement and judicial authorities should receive specific training. The purpose of the relevant Recommendation is, in particular, to promote the right to liberty, the right to a fair trial and the rights of defence for persons with serious psychological and intellectual impairments. Having in mind the examples cited above, the recommendation to set standards of conduct with insane persons and to conduct trainings seems to be fully justified.

*Dobrochna Bach-Golecka*

Professor of the Institute of International Law, Faculty  
of Law and Administration of the University of Warsaw

---

## **Healthcare in penitentiary facilities in light of European Court of Human Rights standards**

### **Background**

This Article examines the case law of the European Court of Human Rights with regard to healthcare standards for inmates of penitentiary facilities. Closer analysis shows that the regulations approved by the Council of Europe refer to health issues only indirectly and do not contain precise references to the quality, timeliness or scope of medical services provided in different member states. The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms contains no direct provisions regarding the individual right to health protection or the obligation of public authorities to provide an efficient healthcare system.

It would seem, however, that the above remarks are not exhaustive when it comes to the subject of healthcare standards in penitentiary facilities. A broader perspective, going beyond the decisions of the European Court of Human Rights, would be in order, including an assessment of the differences between two major treaties developed by the Council of Europe: the European Social Charter and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The ESC regulates social rights, treated as recommended state actions, also when it comes to healthcare; it establishes a legal and institutional framework and includes reference to good practices that states can voluntarily adopt. The ESC is therefore dynamic and aims to raise standards for protecting rights through voluntary action on the part of member states.<sup>1</sup> On the other hand, the ECHR talks mostly about civil and political rights, or so-called negative liberties, i.e. freedoms from interference by the state, these being quasi-absolute and enforceable legal norms, also in legal proceedings.<sup>2</sup> Social rights require active measures on the part of the state, the adoption of particular policies and the expenditure of appropriate funds to ensure the exercise of those rights in accordance with the philosophical premise of a 'good society' that provides adequate living conditions for all members of the community. In light of the above,

---

<sup>1</sup> Cf. M. Daly, *Dostęp do praw społecznych w Europie*, Strasburg–Warszawa, 2002, p. 20.

<sup>2</sup> Cf. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa, 2004, pp. 173–186.

social rights are an obligation to act conscientiously, are implemented gradually and have a programmatic character.<sup>3</sup>

Taking the above framework into account, the structure of this Article is as follows: part one provides an overview of the provisions of the ESC and the ECHR regarding healthcare, as broadly understood. Part two analyses selected judgments of the ECtHR regarding the right to life (Article 2 of the ECHR), the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment (Article 3 of the ECHR), and the right to respect for private and family life (Article 8 of the ECHR). The third and final part identifies the judicial recommendations of the ECtHR that can be recognised as constituting the healthcare standard binding in penitentiary facilities.

## I. Protection of health in the ESC and the ECHR

The treaties adopted by the CE with regard to human rights contain either fragmentary provisions concerning the right to protection of health (revised ESC) or do not include provisions referring directly to health (ECHR). The European Social Charter establishes the legal and institutional framework for state action in the area of social security.<sup>4</sup> It should be emphasised that the exercise of social rights is largely dependent on a country's economic and political situation, since, unlike in the case of civil and political rights, it requires specific actions on the part of public authorities. Factors bearing on the enforcement of social rights therefore include a country's financial outlays for social protection within the framework of its social policy.

The European Social Charter includes a separate provision regarding the right to protection of health. Article 11 of the ESC states:

With a view to ensuring the effective exercise of the right to protection of health, the Parties undertake, either directly or in cooperation with public or private organisations, to take appropriate measures designed *inter alia*:

1. to remove as far as possible the causes of ill-health;
2. to provide advisory and educational facilities for the promotion of health and the encouragement of individual responsibility in matters of health;
3. to prevent as far as possible epidemic, endemic and other diseases, as well as accidents.

The provisions of Article 11 of the ESC can be broadly interpreted as obligating public authorities to eliminate the causes of ill health and to set up a publicly

<sup>3</sup> Cf. A. Cierniak-Emerych, *Europejskie standardy praw człowieka i warunków pracy*, Wrocław, 2005, p. 40; C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń, 1994, pp. 220–222.

<sup>4</sup> The ESC was signed in Turin on 18 October 1961 and entered into force on 26 February 1965 (CETS 35). Twenty-seven countries are currently party to the Charter. Among EU member states, the Charter has not been ratified by Bulgaria, Estonia, Lithuania, Romania or Slovenia. The presentation of issues pertaining to health protection in light of the ESC and the ECHR is based on: D. Bach-Golecka, *Mobilny pacjent. Korzystanie z transgranicznej opieki zdrowotnej w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa, 2015, chapter 5.

available healthcare system to provide appropriate medical and paramedical care, to undertake effective action with regard to high-risk groups and to assess the quality of perinatal care and the protection of the health of infants.<sup>5</sup> A detailed analysis of Article 11 of the ESC, however, shows that a narrower interpretation is more justified, since the provision itself does not expressly constitute a norm specifying an individual right to health protection, but only refers to the obligation of states to implement measures that would, as far as possible, eliminate the causes of ill health in society. Relating to potential violations of the norm also in the procedural dimension, Article 11 of the ESC points to the insufficiency of public measures to ensure a properly functioning healthcare system rather than to the violation of the individual right to healthcare.<sup>6</sup> Within this scope, Article 11 of the ESC can be compared to EU provisions ensuring an adequate level of public health protection, as well as to soft-law instruments recommending certain modifications with regard to the functioning of state social security systems.

The European Social Charter contains a provision regulating the right to social and medical assistance. Article 13 of the charter states:

With a view to ensuring the effective exercise of the right to social and medical assistance, the Parties undertake:

1. to ensure that any person who is without adequate resources and who is unable to secure such resources either by his own efforts or from other sources, in particular by benefits under a social security scheme, be granted adequate assistance, and, in case of sickness, the care necessitated by his condition;
2. to ensure that persons receiving such assistance shall not, for that reason, suffer from a diminution of their political or social rights;
3. to provide that everyone may receive by appropriate public or private services such advice and personal help as may be required to prevent, to remove, or to alleviate personal or family want;
4. to apply the provisions referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of this Article on an equal footing with their nationals to nationals of other Parties lawfully within their territories, in accordance with their obligations under the European Convention on Social and Medical Assistance, signed in Paris on 11 December 1953.

The above provisions, drawn from Article 13 of the ESC, have a distinctly individual character. The right to obtain social and medical assistance has been formulated as an individual right, whereas public authorities have a duty to put in place a system of social care. Social and medical assistance should be guaranteed to all those who need it,<sup>7</sup> and the benefits should be appropriate. Those who are enti-

<sup>5</sup> Cf. A. M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków, 2006, pp. 152–157.

<sup>6</sup> Here, the monitoring of health protection measures implemented by member states becomes crucial, along with transmitting appropriate guidance via intergovernmental organs, for example in reference to the instrument of patient waiting lists; cf. H. Roscam Abbing, 'The Right to Care for Health: The Contribution of the European Social Charter,' *EJHL* 12 (2005): 183–191.

<sup>7</sup> The Charter does not employ the words 'needy' or 'impoverished' due to the potentially pejorative connotations of these terms and in an effort to avoid their stigmatisation. It defines the group of

tled to receive benefits include nationals of the state in question and nationals of other countries legally residing within the territory of the state obliged to provide such benefits. Medical services can be provided in two basic ways: as earmarked financial benefits or as the right to take advantage of free medical services to the extent necessary.

The provisions of Article 13(3) indicate that this norm has a dynamic character, while its aim is to organise social assistance in such a way as to gradually reduce the need for it. States are obliged to establish a system of counselling and assistance, providing information on available forms of support to those in need.

Summing up the contents of Article 13 of the ESC, it should be said that its provisions have a special character. They pertain to a clearly identified, narrow group of people distinguished by virtue of being in a situation of deprivation.<sup>8</sup> The provisions can, however, also be treated as an interpretative regulation, defining the proper standard of healthcare in penitentiary facilities. Medical assistance can be one of the elements of support offered to those detained in such institutions.

The significance of the ESC provisions regarding protection of health can also be considered in the broader context of challenges arising in the process of guaranteeing access to social rights: the need to strengthen the procedural guarantees of exercising such rights as well as the monitoring of compliance and of the implementation of solutions with regard to social rights.<sup>9</sup> It is important to improve the use of available resources with a view to exercising social rights. It is equally important to remove administrative obstacles and procedural barriers, to change and improve the way benefits and services are managed, and particularly to improve information flows and communication regarding social rights as well as the services and benefits that they entail. These challenges are linked not only to the exercise of social rights but also to the psychological, linguistic, social and cultural spheres.

ECtHR judgments regarding health protection seem to have limited significance since the Convention itself does not contain any direct provisions on the right to health protection. Such a view is erroneous, however: on the surface, the Convention does not regulate the right to health protection, as it does not directly regulate health protection matters. It seems, however, that other ECHR provisions that do not directly address health protection are in fact significant when it comes to specifying the obligations of national authorities. Here, one can cite the following ECHR provisions that indirectly relate to the protection of health: first of all, the provisions regarding the right to life (Article 2 of the ECHR); secondly, regulations prohibiting torture or degrading treatment (Article 3 of the ECHR); and thirdly, regulations regarding the right to respect for private and family life (Article 8 of the ECHR).

---

persons eligible to receive social and medical assistance by citing the criterion of lack of adequate financial resources and means to cope.

<sup>8</sup> An additional argument evidencing the limited significance of the said regulation is the small number of countries that have formally ratified the ESC with regard to art. 13 of the Charter.

<sup>9</sup> Cf. M. Daly, *Dostęp do praw społecznych w Europie*, Strasburg–Warszawa, 2002, pp. 35–51.

## II. Analysis of the case law of the European Court of Human Rights

The selected judgments of the ECtHR analysed below relate to the right of individuals to receive medical benefits as required by their medical condition and they specify the level of healthcare that public authorities are obligated to guarantee in light of certain ECHR provisions that do not relate directly to the right to health protection. All of the cases analysed are domestic, i.e. they concern the situation of a national of a given country in his or her relations with the authorities of that country.

In this context, we might adopt the preliminary hypothesis that the individual right to an adequate level of health protection and the corresponding duty incumbent on the state to organise the healthcare system appropriately follow from a number of ECHR regulations that do not directly refer to medical matters. The appropriate standard of healthcare as arising from the provisions of the Convention has a universal character and applies to society as a whole. To that extent, it also constitutes the healthcare standard binding in penitentiary facilities.

### II.1. The right to life

Article 2(1) of the ECHR regarding the right to life is the most fundamental regulation pertaining to the right to health protection. It is worded as follows: ‘Everyone’s right to life shall be protected by law.’ This expresses a fundamental obligation incumbent on public authorities, implicitly stated, to ensure compliance with, and active protection of, this right (positive obligation), as well as its non-infringement (negative obligation). Within the scope of the negative obligation, we can distinguish a subtype of the right to life in the form of prohibiting public officials from depriving one of life. Within the scope of the positive obligations are the state’s duty to adopt preventive measures to protect the lives of individuals against the criminal acts of third parties as well as the duty to implement different types of measures to establish an effective right to life. We can assign actions to the latter category that are aimed at guaranteeing an effective healthcare system.

In its rulings, the ECtHR used to interpret Article 2 of the Convention in a narrow sense, limiting itself to an examination of conditions constituting direct threats to life. In this context, the functioning of a national healthcare service was understood as a factor that only indirectly impacted the exercise of one’s right to life. Changes in the jurisprudence of the ECtHR are a recent development; according to the latest rulings, deficiencies and flaws in the organisation of state healthcare systems can be treated as infringing on the right to life as guaranteed in the Convention.

In its judgment of 10 May 2001, in the case of *Cyprus vs. Turkey*,<sup>10</sup> the ECtHR underlined that the obligation of state authorities arising under Article 2(1) of the

<sup>10</sup> Application no. 25781/94.

ECHR involves not only the obligation to put a stop to any actions leading to the intentional and unlawful taking of life, but also the positive duty to undertake all possible steps to safeguard the lives of those within the jurisdiction of a given state.<sup>11</sup> In light of the provisions of Article 2, it is inadmissible for the actions of public authorities to lead to a situation in which the life of an individual is endangered by limited access to healthcare and medical services. The obligation incumbent on states has to do precisely with the appropriate organisation of healthcare services so as to make them available to society at large. Disruptions of access to medical services may result from restrictions on freedom of movement, for example.<sup>12</sup> The Court emphasised that the provisions of Article 2 of the ECHR can oblige member states to maintain an adequate level of healthcare.

Disruptions of access to medical services can also be examined in light of the provisions of Article 8 of the ECHR on the right to respect for private and family life. The ECtHR indicated that the provisions of Article 8 were violated due to the introduction of mobility restrictions. Limited freedom of movement leads to limited access to healthcare; it also disrupts the social and personal relations between members of a given community.

Interpretation of Article 2 relies on an array of ECtHR judgments that, on the sidelines of the primary topic, i.e. the right to life, analyse the secondary topic of the functioning of selected national healthcare systems as well as their impact on the health and lives of particular individuals. The ECtHR decision of 27 January 2015, in the case of *Asiye Genç vs. Turkey*,<sup>13</sup> which provides a good summary of the Court's interpretative paradigm to date, can be considered one of the most important judgments of this kind. The case concerned Mrs Asiye Genç, a Turkish national resident in Burdur, who gave birth by caesarean section in a public hospital in Turkey at the end of March 2005. The baby boy, Tolga Genç, was premature, born in the 36th week of pregnancy, and had problems breathing after birth. Due to the lack of a specialist neonatal unit and because the only incubator in the hospital was out of service, the hospital authorities decided to transport the newborn to another hospital. On the night of 1 April 2005, three successive hospitals refused to admit the baby. Finally, the boy died in an ambulance in the hospital garden. On 6 April 2005, Genç's parents filed a criminal complaint with the prosecutor's office. The criminal investigation was discontinued, while the administra-

<sup>11</sup> Judgment of 10 May 2001, in the case of *Cyprus vs. Turkey*, application no. 25781/94, item 219. The ECtHR cited the judgment of 9 June 1998, in the case of *LCB vs. the United Kingdom* (application no. 23413/94, item 36).

<sup>12</sup> In the circumstances of the examined case, the ECtHR found that limitation of access to medical services had to do with excessive freedom of movement restrictions. In light of the above, the breach of the Convention did not come about through the adoption of faulty legislative measures but through the implementation of a faulty administrative practice.

<sup>13</sup> Application no. 24109/07. The ruling was unanimous and was issued by a chamber of seven judges. Three of the judges issued a separate opinion appended to the judgment. The panel included Judge I. Karakaş from Turkey. It took the ECtHR almost eight years to examine the case – an extremely long time, which could be viewed as a potential breach of art. 6 of the ECHR (right to a fair trial 'within a reasonable time').

tive investigation initiated by the minister of health was terminated on the grounds that there was no case to answer for and no fault was discovered on the part of the medical staff. In 2007, an application was lodged with the ECtHR concerning a breach of Article 2 of the ECHR (right to life), Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment), and Article 13 (right to an effective remedy). The Court ruled that the application should be examined only in reference to the charge of breaching Article 2 of the ECHR.

In the published judgment, the ECtHR emphasised that it was important to determine whether the national authorities had taken steps that could reasonably have been required of them to prevent the tragedy: in particular, whether they had taken steps to protect the baby's life. In this context, the Court examined the actions of the medical staff; on the other hand, it analysed the actions of the public authorities to ensure the proper organisation and functioning of the national healthcare system. With regard to the first aspect, the ECtHR pointed out that the staff at the hospital in which the child was born could not have been unaware of the risk should the child be refused admission to another facility. Such a risk was created by the decision to transfer the newborn to another hospital without a prior check as to whether the child would be admitted. Similarly, with regard to a potential breach of Article 2, the actions of the medical staff who refused to admit the child and did not provide indispensable treatment should also be investigated. With regard to the second aspect, the ECtHR demonstrated that the national authorities did not ensure the proper functioning of public hospitals; the child did not die as a result of medical neglect or a medical error but because of the failure to provide any treatment whatsoever. Refusal to provide medical assistance endangers the life of those in need of medical intervention.

The ECtHR underlined that in light of the circumstances, it was reasonable to expect the national authorities to which a complaint had been addressed to investigate the actions of the medical staff and their compliance with the binding regulations in order to issue a ruling regarding liability for damages, if need be. In reality, no steps were taken to determine whether rules governing the admission of newborns to emergency units had been followed, whether an appropriate level of coordination between the neonatal units in each of the hospitals had been ensured or why there was insufficient basic medical equipment (particularly incubators) in the medical facilities. The Turkish authorities took no such steps. The checks performed did not identify any factors that had played a crucial role in the circumstances and failed to elucidate the causes of mismanagement in the national healthcare system.

In its ruling, the ECtHR indicated that both material factors, i.e. the lack of adequate infrastructure for sustaining the life of newborns, and procedural factors<sup>14</sup> having to do with the inadequacy of the investigative steps taken by the national authorities could be recognized breaches by the state of its obligation (arising from Article 2 of the Convention) towards the child, Tolga Genç, who died within a few

<sup>14</sup> The ECtHR issued a similar judgment on 9 April 2013, in the case of *Mehmet and Bekir Sentürk vs. Turkey*, application no. 13423/09.



hours of birth. In a separate opinion, the three judges<sup>15</sup> recognised that Turkey had violated Article 2 of the ECHR not because of irregularities in the organisation of the national healthcare system, however, but because of errors and omissions on the part of the health professionals involved. The judges underlined that in light of Turkey's national appeal procedures with regard to lodging a complaint against the actions of doctors leading to loss of life, the obligation incumbent upon states parties to the ECHR is to undertake a specific course of action and not to achieve a specific result. Moreover, the judges indicated that they did not agree with the Court's interpretation of Article 2, according to which it is possible to assess the effectiveness of healthcare, the quality of medical services and the availability of medical equipment offered within the framework of a given country's national healthcare system. Healthcare systems are a domain of difficult choices made by public authorities who have to take into account a whole array of factors and prioritise a society's medical needs, including in the context of limited financial resources.

The argumentation put forward by the ECtHR in the analysed judgment appealed to a broadly understood right to life as expressed in Article 2 of the ECHR, according to which '[e]veryone's right to life shall be protected by law'. This is one of the most basic provisions of the Convention, which expresses the fundamental values of the democratic societies of the Council of Europe.<sup>16</sup> According to the Court, the said norm expresses both a negative and a positive obligation, as it obliges public authorities to refrain from causing or contributing to the death of people in a voluntary and irregular way, but also obliges them to take steps to protect the lives of people within their jurisdiction. The ECtHR cited earlier case law<sup>17</sup> to demonstrate that the above distinction also related to the area of public health. Hence, any actions or omissions in public health policy, broadly understood, can make public authorities liable under Article 2 of the ECHR.

In the above context, member states are obliged – according to the ECtHR – to take positive measures to ensure the proper organisation of national healthcare systems, in particular by ensuring an adequate level of professional standards among medical staff and by adopting proper procedures for hospitals (both public and private) that will guarantee the protection of the lives of patients. Article 2 of the ECHR also implies the obligation to put in place a system of effective and independent judicial protection of the rights of patients, this being an element of public control of the functioning of healthcare systems. In particular, cases in

<sup>15</sup> The judges were J.F. Kjølbrot (Denmark), P. Lemmens (Belgium) and R. Spano (Iceland).

<sup>16</sup> Cf. judgment of 17 February 2002, in the case of *Calvelli and Ciglio vs. Italy*, application no. 32967/96, item 45.

<sup>17</sup> In the judgment concerning *Genç*, item 66, the ECtHR cited the decision of 4 May 2000, in the case of *Powell vs. the United Kingdom*, application no. 45305/99 and the judgment of 17 February 2002, in the case of *Calvelli and Ciglio vs. Italy*, application no. 32967/96; judgment of 10 February 2004, in the case of *Naoumenko vs. Ukraine*, application no. 42023/98; judgment of 1 June 2006, in the case of *Taiš vs. France*, application no. 39922/03; judgement of 16 November 2006, in the case of *Huylyu vs. Turkey*, application no. 52955/99; judgment of 9 December 2008, in the case of *Dzieciak vs. Poland*, application no. 77766/01; and the judgment of 18 October 2011, in the case of *Prado Bugalla vs. Spain*, application no. 21218/09.

which a patient dies due to the errors of medical staff are subject to control. When a patient dies for unclear reasons or in unclear circumstances, the state authorities should launch a formal, unbiased, independent and effective investigation to assess crucial elements of the actual circumstances.<sup>18</sup> Guaranteeing correct and careful measures is necessary for maintaining the safety of those using medical services. This obligation does not end with setting up a theoretical appeal system; the regulations should work well in practice, which includes launching an investigation immediately after a suspicious event without unnecessary delay.<sup>19</sup>

When it comes to criminal, civil or disciplinary lawsuits, effective proceedings must be guaranteed. They are needed to protect the interests of aggrieved parties and of their families, and to determine the real course of events as well as to identify those responsible for irregularities in the provision of medical services. The significance of proceedings carried out in connection with potential violations of Article 2 is also confirmed by the cognitive-preventive argument, according to which information about the irregular actions of medical staff should be disseminated in order to elucidate the underlying causes of the mistakes made.<sup>20</sup>

Similar circumstances were in evidence in the ECtHR decision of 4 May 2000, concerning the admissibility of the application in *William and Anita Powell vs. the United Kingdom*.<sup>21</sup> The couple's 10-year-old son, Robert, died as a result of wrongdoing on the part of doctors, in particular their failure to diagnose – as a result of negligence – Addison's disease (primary adrenal insufficiency), which the boy suffered from. After the child's death, the parents lodged a formal complaint against the doctors who treated their son and who ignored the initial (correct) diagnosis and failed to carry out the appropriate tests and to apply the appropriate treatment. In response to the complaint, the medical staff falsified the boy's medical history to reduce their potential liability for medical errors. The application lodged by Robert's parents had to do with the fact that they had been denied true and full information regarding the circumstances of their child's death,<sup>22</sup> meaning a breach of Article 2 of the ECHR (right to life), Article 8 (right to respect for private and family life) and Article 10 (freedom of expression).

<sup>18</sup> This obligation has been indicated in ECtHR case law, including in the judgment of 18 December 2008, in the case of *Kats and others vs. Ukraine*, application no. 29971/04; in the judgment of 22 November 2011, in the case of *Makharadze and Sikharulidze vs. Georgia*, application no. 35254/07; and in the judgment of 5 March 2013, in the case of *Gülşay Çetin vs. Turkey*, application no. 44084.

<sup>19</sup> Judgment of 27 June 2006, in the case of *Byrzykowski vs. Poland*, application no. 11562; judgment of 9 April 2009, in the case of *Silih vs. Slovenia*, application no. 71463/01. The ECtHR underlined that the proceedings do not have to have a criminal character; what matters is establishing the liability of medical staff and, if need be, obtaining compensation in a civil court.

<sup>20</sup> Cf. judgment of 27 June 2006, in the case of *Byrzykowski vs. Poland*, application no. 11562, item 117.

<sup>21</sup> Application no. 45305/99.

<sup>22</sup> In the civil lawsuit, the national court underlined that a doctor's duty of care towards a patient is owed solely while that patient is being treated. After a patient's death, the duty of care ceases, and the parents of the deceased are not authorised to obtain information about the treatment, since this information can have no clinical relevance to any future treatment; application no. 45305/99, p. 11.

The European Court of Human Rights underlined that the obligation incumbent on member states under Article 2 of the Convention consists in taking appropriate steps to safeguard the lives of persons within their jurisdictions. In the opinion of the ECtHR, it cannot be ruled out that a state's actions or omissions in the area of healthcare can, in some cases, make them liable under the provisions of Article 2. However, if the state has taken measures to ensure high professional standards among health professionals and to safeguard the lives of patients, doctors' errors in assessing the condition of a patient or inadequate coordination among different health professionals and agencies should not, in the opinion of the ECtHR, make public authorities liable for having breached the positive obligation incumbent upon them under the said Article.

Article 2 of the ECHR should be interpreted in conjunction with the general obligation under Article 1 of the Convention, which obligates states to 'secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms' specified in the ECHR.' With respect to the analysed circumstances, Article 2 contains a clear procedural indication, underlined in the decisions of the ECtHR, that if the death of an individual is caused by the use of force on the part of state agents, it is necessary to conduct an official investigation to establish how and why the death occurred. The said procedural obligation is not limited to cases of death caused by violent acts of state agents, nor is it dependent on the lodging of a formal complaint by the family of the deceased or other interested parties. In the opinion of the ECtHR, the obligation to conduct an investigation regarding the circumstances of death is not limited to sudden death and death resulting from acts of violence but also includes death when under the care and responsibility of health professionals, as in the example analysed. An unbiased and independent investigation aimed at establishing the circumstances of the death of an individual under the care of health professionals should effectively establish the cause of death and the scope of liability for damages on the part of those responsible for the death.

The procedural obligations of national authorities faced with a breach of Article 2 should include recourse to criminal proceedings. If a breach of the right to life is the result of unintended actions, there is no need to use criminal proceedings; the liability of health professionals can be established by way of civil proceedings.<sup>23</sup> The above position, in which criminal and civil proceedings have been put on par, has been criticised for failing to take into account differences of construction and function between these two types of proceedings.<sup>24</sup> Here, criminal proceedings are indicated as the best procedure meeting the requirements specified in Article 2 of the ECHR. Criminal proceedings allow a detailed investigation of the circumstances of a patient's death; if guilt is established, they publicly condemn the act committed by the perpetrator. Civil proceedings, on the other hand, serve to advance personal

<sup>23</sup> It is also useful to apply disciplinary penalties; cf. judgment of 17 February 2002, in the case of *Calvelli and Ciglio vs. Italy*, application no. 32967/96, item 51.

<sup>24</sup> Cf. for example, the partly dissenting opinion of Judge C.L. Rozakis (Greece), shared by Judges G. Bonello (Malta) and V. Strážnická (Slovakia), appended to the judgment of the Grand Chamber of 17 February 2002, in the case of *Calvelli and Ciglio vs. Italy*, application no. 32967/96.

interests; they represent certain material aspects of relations between individuals and serve to establish the right to compensation and the value thereof. Indicating civil proceedings as the appropriate kind of proceedings for guaranteeing the right to life ultimately leads to a reduction of the significance and the 'privatisation' of that protection.

Other types of cases related to protection of health that have been adjudicated by the ECtHR have dealt with a range of issues such as the sale of medications<sup>25</sup> and charging fees for medical services. Concerning the latter, we can cite the Court's decision of 21 March 2012, regarding the admissibility of *Nitecki vs. Poland*,<sup>26</sup> where the applicant had complained of a potential breach of Article 2 of the ECHR concerning the right to life, Article 8 concerning the right to respect for private and family life, and Article 14 concerning prohibition of discrimination due to national regulations providing for the reimbursement of 70 per cent of the cost of a life-saving drug. The ECtHR invoked its previous case law, including recommendations related to the positive obligation of the state to provide every individual with access to a standard of healthcare offered to the public. The level of refund can involve the patient's participation in paying for a drug and – to a greater extent – that of the public authorities. Here, the Court emphasised that Article 14 of the ECHR prohibits differences in treatment that have no objective or reasonable justification. The ECtHR found a reasonable justification in the healthcare system under consideration, which makes difficult choices as to the level of public subsidy for medical services or medicines so as to ensure a fair distribution of scant financial resources.

In its decision of 13 November 2012 regarding *Hristozov and others vs. Bulgaria*,<sup>27</sup> the ECtHR analysed the application of cancer patients, who had wanted to gain access to an experimental anti-cancer drug (MBVax Coley Fluid). The drug had not been authorised but could be allowed as part of 'compassionate use'. Here the ECtHR examined the issue of terminally-ill patients' access to unauthorised drugs.<sup>28</sup> The applicants requested that the Court recognise a breach of Article 2 of the ECHR (right to life), Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment), Article 8 (right to respect for private and family life) due to the unclear, inconsistent and delayed position of the national authorities, which had been due to a lack of settled principles regarding the use of experimental drugs in the case of terminally-ill patients who had unsuccessfully exhausted all available conventional treatments. The Court emphasised that its role was not to review domestic law in the abstract, but only to assess whether its application to the plaintiffs was consistent with their rights as defined under the European Convention of Human Rights.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Judgment of 15 November 1996, in the case of *Cantoni vs. France*, application no. 17862/91.

<sup>26</sup> Application no. 656563/01. The case was judged inadmissible by the ECtHR.

<sup>27</sup> Applications no. 47039/11 and 358/12.

<sup>28</sup> One of the applicants travelled to Germany in July 2011 to obtain the drug in question, but was forced to return to Bulgaria due to the high cost of living and treatment.

<sup>29</sup> Applications no. 47039/11 and 358/12, item 105. Moreover, the ECtHR indicated that it is not competent to assess the suitability of a given treatment method. Nor is the Court's role to review

The European Court of Human Rights stated that none of the provisions of the Convention guarantee the right to free healthcare, while states have a wide margin of appreciation when it comes to assessing medical priorities, having at their disposal limited public resources to be spent on healthcare. In this context, the national authorities are in a better position to make the above decisions than the ECtHR, the latter being of an international nature, because they are a better judge of the health needs of their society and of the amount of funding available for healthcare services.<sup>30</sup> By the same token, the national authorities take responsibility for the scope and consequences of their decisions. Whereas it is true that the recommended healthcare level is one that guarantees full availability of different treatment options, including lifesaving treatments and drugs for all patients, it also remains the case that lack of resources can unfortunately cause restrictions in access to different treatment methods for some individuals, particularly where long-term and expensive treatments are concerned. An important criterion, in the opinion of the ECtHR, is to ensure that medical procedures are made available in a non-discriminatory manner to all members of a given society.

The positive obligations for the state under Article 2 of the ECHR might include the introduction of certain legal regulations, for example compelling hospitals to adopt appropriate measures to protect the lives of patients. The application examined in *Hristozov and others vs. Bulgaria* called into question the excessively restrictive, in the applicants' view, decisions of the state authorities regarding access to experimental drugs. The European Court of Human Rights however emphasised that Article 2 of the ECHR should not be interpreted as requiring that access to unauthorised medicine for the terminally ill be regulated in some particular way.<sup>31</sup>

Regarding a potential breach of Article 3 of the ECHR, the Court indicated that this norm does not require states to reduce differences in the level of healthcare available in different countries. With regard to a potential breach of Article 8, the Court pointed out the possibility of examining the complaint against limiting the applicants' choice of treatment along two interpretative lines: as a complaint against breaching their right to respect for private and family life or as a complaint against the state for failing to provide an appropriate regulatory framework to safeguard individuals' right to respect for their private lives. The Court underlined that it was necessary to determine precisely whether it was the positive or the negative obligation of the state that had not been met; here it remained essential to strike a balance between the interests of the individual and of the community. States

---

compliance with international and EU legal instruments. The judgment should be confined, as much as possible, to the particular circumstances of the case before the Court.

<sup>30</sup> Cf. decision of 15 May 2012 in the case of *Wiater vs. Poland*, application no. 42290/08, items 36, 39. The case dealt with the lack of refund for a prescribed drug.

<sup>31</sup> Applications no. 47039/11 and 358/12, item 108. The Court also cited EU law, according to which it is up to member states to decide whether to grant access to experimental drugs to those within their jurisdiction. Certain member states allow the use of unauthorised drugs in extraordinary circumstances, nevertheless there is no consensus among member states just as there are no settled principles or detailed procedures for using such products.

enjoy a certain margin of appreciation in this area since they are the best judge of priorities and can best define the principles that should govern the allotment of available resources and the identification of social needs.

With regard to experimental drugs, the ECtHR underscored the private interest underlying the efforts of those seeking access to untested drugs due to terminal illness. Such a risk is justified in light of their disease and is treated as an attempt to save their lives. On the other hand, the public interest of banning the use of drugs whose quality, safety and efficacy have not yet been subjected to appropriate testing lies in protecting patients against the potentially harmful effects of such drugs. Secondly, it is important to guarantee the operation of preventive mechanisms, preventing the circumvention of the law. Thirdly, restrictions on access to experimental drugs have to do with ensuring proper standards of drug testing, for example with regard to the minimum number of persons taking part in clinical trials. All of the interests distinguished by the Court are tied mainly to Article 2 of the ECHR, and more generally to Articles 3 and 8 of the Convention. Deciding on a particular case, therefore, requires striking a balance between the above mentioned interests; it moreover involves complex ethical questions as well as an assessment of potential risks within the rapidly developing field of medical science.<sup>32</sup>

## II.2. Prohibition of inhuman or degrading treatment

It seems that the issue of ensuring an acceptable standard of healthcare in penitentiary facilities is the subject of a particularly large body of ECtHR case law dealing with complaints against the violation of Article 3 concerning inhuman or degrading treatment.<sup>33</sup> In a series of decisions, the Court judged cases regarding the obligation of states to ensure acceptable healthcare for inmates of remand prisons and penitentiary facilities,<sup>34</sup> indicating that the state's duty to protect the health of persons held in detention was realised by providing them with acceptable healthcare. The level of healthcare for these individuals does not have to exceed the standard level of healthcare available to the public and does not constitute 'special health care'.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Applications no. 47039/11 and 358/12, items 122-123. The court analysed the domestic regulations of member states and EU law and found a clear trend towards allowing, under certain exceptional conditions, the use of experimental drugs. However, there are as yet no settled principles regulating access to experimental medicinal products. In light of the above, the ECtHR ruled that states have a broad margin of recognition when it comes to the adoption of appropriate regulations and striking a balance between private and public interest.

<sup>33</sup> Cf. H. Roscam Abbing, 'Prisoners' Right to Healthcare, a European Perspective', *EJHL* 20 (2013): 5-19.

<sup>34</sup> As an example, one might cite the judgment of 13 October 2009 in the case of *Orchowski vs. Poland*, application no. 17885/04; judgment of 20 January 2009 in the case of *Musiał vs. Poland*, application no. 28300/06; and the judgment of 26 February 2013 in the case of *Kowrygo vs. Poland*, application no. 6200/07.

<sup>35</sup> Judgment of 3 February 2009 in the case of *Kaprykowski vs. Poland*, application no. 23052/05, items 69, 75. The ECtHR noted that even given the practical demands of imprisonment, the public authorities should ensure such conditions of detention as are compatible with human

The Court noted that Article 3 of the ECHR should not be interpreted broadly as implying a general duty to release inmates from prison on health grounds or transfer them to a public hospital when they suffer from diseases that are particularly difficult to treat. In the opinion of the ECtHR, it is possible to distinguish criteria that should be taken into account when deciding whether the condition of an inmate is compatible with detention (or provisional arrest):<sup>36</sup> first of all the inmate's medical condition; second of all the sufficiency of the medical assistance and healthcare available in the prison; thirdly, the purpose of keeping an ailing individual in prison.

The ECtHR underlines that the state has a duty to provide acceptable health care not only under Article 1 of the ECHR but also under Article 3. The above view is expressed prominently in decisions pertaining to imprisonment (or provisional arrest). On the one hand, the ECtHR states that a certain level of suffering and humiliation is inherent in the legitimate penalisation of those imprisoned or placed under provisional arrest; yet, on the other hand, suffering and humiliation should have certain boundaries as defined by the principle of respect for human dignity.<sup>37</sup> It is particularly important to ensure that the health and well-being of prisoners are adequately protected, given the practical demands of detention.

In the decision of 25 January 2011 regarding the case *Kupczak vs. Poland*,<sup>38</sup> the ECtHR examined the actions of the state towards a Polish national, E. Kupczak, being kept in detention. In 1998, the applicant had been in a car accident that left him disabled. His spine was fractured, leading to paraplegia and paralysis of the urethral and anal sphincters. From 2000 the plaintiff had been using a special morphine pump made for him in Germany, which had been implanted in his body and infused morphine directly into his spinal fluid. In 2006 E. Kupczak was arrested by the police on suspicion of having been the leader of an organised criminal group, Kantor Wielopole, specialising in money laundering and usury. The national court ruled that he could be detained and that his pain therapy could be continued in prison, while the morphine pump he had been using could be operated by prison doctors. In reality, after the applicant's arrest the morphine in his pump ran out and it was subsequently refilled with sodium chloride (saline solution) as a substitute to keep the pump working.<sup>39</sup>

---

dignity. The manner and method of detention should not expose inmates to distress and hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention. The health of inmates, meanwhile, should be adequately safeguarded by, *inter alia*, providing them with requisite medical assistance.

<sup>36</sup> Cf. judgment of 28 March 2006 in the case of *Melnik vs. Ukraine*, application no. 72286/01, item 94.

<sup>37</sup> The ECtHR indicates that art. 3 of the ECHR requires the state to guarantee appropriate detention measures; it is particularly important that 'the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention' – as stated in the judgment of 25 January 2011 in the case of *Kupczak vs. Poland*, application no. 2627/09, item 59.

<sup>38</sup> Application no. 2627/09.

<sup>39</sup> In his application, E. Kupczak underlined that the saline solution had no painkilling effect and ultimately damaged the pump. Instead of morphine, the applicant received – orally and intrave-

In light of these circumstances, the ECtHR stated that due to the special state of health of the applicant, who suffered from chronic pain, the public authorities had '[...] acted in breach of their obligations to provide effective medical treatment and that the applicant was subjected to inhuman and degrading treatment in violation of Article 3 of the Convention'.<sup>40</sup> In this particular judgment, the failure to provide adequate healthcare was framed as unlawful inhuman or degrading treatment; the position of the European Court of Human Rights therefore goes beyond considering protection of health only in terms of the right to life under Article 2 of the ECHR.<sup>41</sup>

In the decision of 24 July 2012 concerning *Wenerski vs. Poland* (no. 2),<sup>42</sup> the ECtHR pointed out that when the health of an individual placed in detention is at risk, the state must guarantee safety and care as necessary when frequent medical assistance is required. Here the care should be provided by health professionals and not by making fellow inmates responsible for providing first aid. Given the circumstances of the case, the ECtHR underlined that the nature, duration and severity of the ill-treatment to which the inmate had been subjected were sufficient to be qualified as a breach of Article 3 of the ECHR.

The European Court of Human Rights summarised its previous decisions concerning compliance with Article 3 in the judgment of the Grand Chamber of 26 October 2010 regarding the case of *Kudła vs. Poland*.<sup>43</sup> The ECtHR recognised that the provisions of Article 3 are among the basic values of a democratic society, being one of the mechanisms of restraining arbitrary action on the part of the public authorities. They prohibit torture, inhuman or degrading treatment or punishment, regardless of the victim's behaviour. To constitute a breach of Article 3, the ill-treatment must – in the opinion of the European Court of Human Rights – attain a minimum level of severity, as judged subjectively, depending on the circumstances of the case. It is therefore important to examine the actions of the state (their nature, the methods applied, duration), and on the other hand to consider

---

nously – strong painkillers (opiates) which were addictive, did not provide expected relief from pain and caused narcotic stupor. In the opinion of the applicant, the prison authorities intentionally deprived him of properly administered morphine to treat his pain in order to force him to cooperate with the prosecutor and to confess. In the light of this, their actions should be qualified as inhuman and degrading treatment in breach of art. 3.

<sup>40</sup> Judgment of 25 January 2011 in the case of *Kupczak vs. Poland*, application no. 2627/09, item 68.

<sup>41</sup> The judgment was supplemented by a dissenting opinion submitted by Judge V.A. De Gaetano (Malta), who judged the actions of the state authorities to have been consistent with the requirement of standard healthcare; in particular, the judge emphasised that implanting a morphine pump could not be treated as a routine procedure akin to the extraction of a tooth, and that the prison authorities had after all made an attempt to find a medical facility where the implantation could take place.

<sup>42</sup> Application no. 38719/09. This is the second judgment regarding the applicant, whose first application had to do with the failure of the authorities to provide him with requisite and urgent treatment to reconstruct his right eye socket. The case had been examined in the context of inhuman and degrading treatment during the period of detention and as a breach of art. 3 of the ECHR (judgement of 20 January 2009 in the case of *Wenerski vs. Poland*, application no. 44369/02).

<sup>43</sup> Application no. 30210/96, items 90–99.



their effect on the person subjected to them (physical and mental effect, depending on the person's sex, age and state of health).

The ECtHR cited as examples of inhuman treatment any premeditated actions, lasting for several hours, causing bodily injury or intense physical and emotional suffering. As 'degrading' treatment the Court cited treatment aiming to arouse feelings of fear, anguish and inferiority. The suffering and humiliation must be sufficiently intense and extend beyond the unavoidable suffering and humiliation associated with imprisonment in order to be considered a breach of Article 3 of the ECHR.

The public authorities must ensure that the conditions inmates are exposed to during their period of imprisonment (provisional arrest) are compatible with their human dignity. The practical conditions of imprisonment should take into account the inmate's state of health, *inter alia* by providing them with the necessary healthcare. Therefore, on the one hand, the public authorities have an obligation to guarantee adequate healthcare tailored to the needs of the individual,<sup>44</sup> while on the other hand this obligation does not imply that a person should be released from prison (remand prison) on health grounds or placed in a public hospital to receive a given kind of treatment. The failure to provide adequate treatment in the case of an ill inmate can be considered a breach of Article 3 of the ECHR.<sup>45</sup> Particularly on account of their vulnerability, inmates with acute mental disorders or suicidal tendencies require special measures (medical supervision and effective behavioural monitoring, psychiatric assistance) regardless of the type of crime for which they have been convicted.<sup>46</sup>

The European Court of Human Rights emphasised that when suffering is caused by illness, applying the Article 3 of the ECHR depends on the measures taken by the state which either contribute or risk contributing to making the suffering more acute.<sup>47</sup> In such cases the threshold of participation is defined as high, as the potential damage resulting from ill-treatment is linked directly to the medical condition and only indirectly to the actions or omissions of state agents.

Other types of cases were related to the situation of inmates who had not received healthcare or of seriously ill individuals who would not have been able to receive the necessary treatment if deported to a country where the appropriate healthcare infrastructure was lacking, or still those dependent on health care whose condition had not been properly diagnosed and who had not received appropriate

<sup>44</sup> The conditions of providing healthcare should conform to certain quality standards. For example, in the judgment of 20 October 2005 in the case of *Romanov vs. Russia* (application no. 63993/00) the ECtHR indicated that placing the applicant in the psychiatric ward of remand prison constituted a breach of art. 3 because of the conditions of detention, i.e. severe overcrowding in the cell and its harmful effect on the applicant.

<sup>45</sup> Cf. judgment of 16 December 2008 in the case of *Rupa vs. Romania*, application no. 58478/00.

<sup>46</sup> Cf. judgment of 3 April 2001 in the case of *Keenan vs. the United Kingdom*, application no. 27229/95; judgment of 11 July 2006 in the case of *Rivière vs. France*, application no. 33834/03; judgment of 16 October 2008 in the case of *Renolde vs. France*, application no. 5608/05.

<sup>47</sup> Cf. judgment of 29 March 2010 in the case of *N. vs. the United Kingdom*, application no. 26565/05, items 29, 43.

treatment due to the indifference of health professionals, in breach of their rights under the state law.<sup>48</sup> In the opinion of the ECtHR, these types of cases fall within the province of Article 3 of the ECHR.

### II.3. Respect for private life

Article 8 of the ECHR sets down the right to respect for private and family life, however, due to the lack of a direct reference to the right to the integrity of the person, the ECtHR defines the notion of ‘private life’ as including ‘the physical and mental integrity of the person’.<sup>49</sup> The right to privacy is also understood as the right for respect of one’s physical and mental integrity in the context of undergoing medical treatment and voluntary submission to medical procedures. The decisions of the ECtHR indicate that the right to privacy – in addition to cases provided within the legal framework – also includes the prohibition of medical intervention without the consent of the patient.<sup>50</sup>

With regard to potential restrictions on exercising the right defined in Article 8 of the ECHR, item 2 of the said Article states that ‘there shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as in accordance with the law and is necessary in a democratic society’; it is therefore important to strike a balance between the interests of the individual and those of the community. Here, the ECHR specifies the grounds legitimising limitation of the Convention right which include: public safety, the economic well-being of the country, the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others. All limitations of human rights ‘necessary in a democratic society’ should be admitted in accordance with the principle of proportionality so as to limit Convention rights in a minimum way and without violating the essence of these rights.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Cf. judgment of 26 May 2011 in the case of *R.R. vs. Poland*, application no. 27617/04, items 148–162.

<sup>49</sup> Judgment of 26 March 1985 in the case of *X. and Y. vs. the Netherlands*, application no. 8978/80. The CJEU also recognised the right to privacy as defined in art. 8 of the ECHR as a right deriving from the shared constitutional traditions of the member states and protected as part of the EU’s legal acquis; cf. A. Wnukiewicz-Kozłowska, ‘Komentarz do art. 3’, in: A. Wróbel (ed.), *Karta Praw Podstawowych. Komentarz*, Warszawa, 2013, p. 87.

<sup>50</sup> Judgment of 9 March 2004 in the case of *Glass vs. the United Kingdom*, application no. 24209/94. The ECtHR emphasised that state authorities can be held responsible for the actions or omissions of a public healthcare facility; cf. J. K. Gevers, ‘The European Court of Human Rights and the Incompetent Patient’, *EJHL* 11 (2004): 225–229. A. Hendriks indicates that the provisions of art. 8 of the ECHR can be analysed in the context of patient rights; cf. A. Hendriks, ‘The Council of Europe and Health and Human Rights’, in: B. Toebe, M. Hartlev, A. Hendriks, J. R. Hermann (eds.), *Health and Human Rights in Europe*, Antwerpen, 2012, pp. 36–43.

<sup>51</sup> The ECtHR identifies the notion of ‘necessity’ with ‘pressing social need’. Moreover, the measures implemented by the state should be proportional to the legitimate aim pursued; cf. judgement of 26 December 2006 in the case of *Wainwright vs. the United Kingdom*, application no. 12350/04, item 43.

The notion of the right to private life, as protected under Article 8 of the ECHR, includes the freedom to choose how and when to end one's life, should an individual consciously and consequently deem its continuation to be inhuman or degrading, given the conditions of their existence. The European Court of Human Rights underlines that the said freedom, which can also be defined as the freedom to commit suicide, has a uniquely personal scope, since it does not contain a norm that would impose on states the positive obligation to facilitate the exercise of this freedom by individuals, but only a negative norm.<sup>52</sup>

With respect to the violation of the right to respect for private life, the actions of public authorities within the scope of the grounds provided in the law are of primary importance. States have a positive obligation to ensure compliance with the provisions of Article 8 of the ECHR. In particular, medical examinations and the provision of health services to persons in detention should be in line with national law and require obtaining the consent of the individual. Otherwise the person, being in a situation of vulnerability, would be deprived of legal protection against arbitrary actions on the part of the state. In the decision of 22 July 2003 in the case of *Y.F. vs. Turkey*,<sup>53</sup> the ECtHR underlined the requirement of obtaining consent to carry out medical examinations from persons in detention and the need to respect their right to privacy while the examination is being carried out. The circumstances of the case had to do with a gynaecological examination of a Turkish national being held in police custody without her consent and without authorisation from the public prosecutor.

In a similar case concerning E.T. Juhnke, a German national, the ECtHR underlined that a medical intervention can only be carried out upon the voluntary and explicitly expressed consent of the person concerned after they have been given all the relevant information.<sup>54</sup> The ECtHR emphasised that under the provisions of Article 8 and in light of the established interpretative line, any medical intervention carried out without the consent of the person subjected to it or without obtaining voluntary and explicitly expressed consent based on appropriate information as to the medical intervention to be carried out is in breach of the person's private life. Such a breach is in violation of the provisions of Article 8 of the ECHR, unless justified in light of the conditions specified in item 2 of Article 8, so in cases being in accordance with the law, necessary in a democratic society and legitimized by one of the reasons mentioned in the regulation. The ECtHR emphasises that providing healthcare as necessitated by medical reasons cannot

<sup>52</sup> In particular, the public authorities are not obligated to decriminalise third party assistance in committing suicide, nor are they obligated to provide active assistance to those wishing to commit suicide via state agents; cf. judgment of 29 April 2002 in the case of *Pretty vs. the United Kingdom*, application no. 2346/02; judgment of 22 January 2011 in the case of *Haas vs. Switzerland*, application no. 31322/07.

<sup>53</sup> Application no. 52515/99, items 41–44.

<sup>54</sup> Cf. judgment of 13 August 2008 in the case of *Juhnke vs. Turkey*, application no. 52515/99, items 71–76.

in principle be analysed in the context of Article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment).<sup>55</sup>

The right to respect for private life expressed in Article 8 of the ECHR, also contains reference to ensuring the confidentiality of medical data. On the one hand, the protection of medical data is motivated by a broader normative regulation pertaining to the protection of personal data in general; on the other hand, it allows the proper treatment of patients. The ECtHR emphasised that if medical data was not subject to protection as confidential information, patients might not disclose personal (intimate) information which sometimes is crucial in ensuring the right kind of treatment.<sup>56</sup>

The European Court of Human Rights underlines that states are responsible for what goes on in public hospitals as well as compliance with the Convention. The primary purpose of Article 8 of the ECHR is to safeguard the individual against arbitrary intervention by the public authorities, but this negative obligation to refrain from discretionary measures does not exhaust the content of the regulation. States have an obligation (also a positive one) to take appropriate measures to ensure effective respect for the right to private and family life. In particular, national authorities are under the obligation to guarantee the respect of this right including horizontal relations between individuals which do not involve the public authorities.<sup>57</sup>

The protection of personal data, especially of medical data, is an important part of the right to respect for private life. The Court emphasises that states have the obligation to put in place an appropriate system to guarantee the confidentiality of medical data, including effective safeguards against unauthorized access. In this context, the ECtHR points out that the principle of protecting medical data is an important rule in the legal systems of the states that are party to the Convention.<sup>58</sup> The responsible protection of medical data is essential, not only for safeguarding patients' privacy, but also to maintain their trust towards medical practitioners and the medical profession as such or, even more broadly, towards health protection. In addition, the European Court of Human Rights underlines that without maintaining the confidentiality of medical data, persons in need of medical assistance would be less inclined to disclose personal and intimate details, thereby endangering their health and, where infectious diseases are concerned, also that of others.<sup>59</sup> The provisions of Article 8 of the ECHR do not prohibit the disclosure of the medical data of persons involved in criminal proceedings to the court. Nevertheless, publicly disclosing these individuals' personal data and information about their health state constitutes a breach of Article 8 of the Convention.

<sup>55</sup> Cf. judgment of 24 September 1992 in the case of *Herczegfalvy vs. Austria*, application no. 10533/83, item 82.

<sup>56</sup> Cf. judgment of 6 November 2009 in the case of *K.H. and others vs. Slovakia*, application no. 32881/04, item 55.

<sup>57</sup> Cf. judgment of 17 October 2008 in the case of *I. vs. Finland*, application no. 20511/03, items 35–38.

<sup>58</sup> Judgment of 17 October 2008 in the case of *I. vs. Finland*, application no. 20511/03, item 38.

<sup>59</sup> Judgment of 25 February 1997 in the case of *Z. vs. Finland*, application no. 22009/93.

### III. Final considerations

A number of issues have to be highlighted with regard to the legal acquis of the Council of Europe analysed above. First of all, the ESC is an instrument regulating social rights which require the organizational engagement of the public authorities and express such values as social cohesion, solidarity, equality and social integration. Within the normative framework so established the needs of the individual are examined in relation to the circumstances of the most vulnerable members of society, thereby also implementing the values of social cohesion. It is in this context that one should consider regulations pertaining to the right to protection of health. Secondly, the ECHR does not address social rights – in particular, it does not contain provisions referring directly to the protection of health, but focuses on civil and political rights. These rights do not primarily require organisational measures on the part of the public authorities, but only refraining from illegitimate interference in the rights of the individual. By contrast with evolving social rights, exercised gradually depending on the resources at the disposal of the state, the rights defined in the ECHR are enforceable and can be claimed in a court procedure.

It seems that the above mentioned procedural feature of the Convention has had bearing on the gradual modification of its provisions, which initially primarily addressed civil and political rights, nevertheless gradually, along with the development of ECtHR case law, took on a social dimension related to the need for organisational measures on the part of the state. This remark has a particular significance for the issue of healthcare standards in penitentiary facilities as analysed in the present Article. In issuing decisions based on the relatively modest provisions of the Convention which do not directly address the topic of health protection, the ECtHR has developed detailed recommendations regarding the organisational activity of states relating to the organisation and operation of healthcare systems. These general recommendations are significant because the healthcare dispensed in penitentiary facilities should remain in line with the general rules of providing healthcare in a given country. In light of this, the basic obligation of the state is to provide adequate (from the medical standpoint) healthcare to persons detained in penitentiary facilities.

The detailed rulings of the ECtHR regarding the standard of healthcare in penitentiary facilities pertain to, *inter alia*, dispensing medications, forced feeding, ensuring appropriate conditions of imprisonment, defining how medical services are to be delivered, or indicating a special course of action for treating mental illnesses in penitentiary facilities.<sup>60</sup> Here, it is worth citing two recent decisions of the ECtHR issued by the Grand Chamber, as it seems that two of the recommendations formulated as part of the said decisions have the character of systemic remarks and pertain to all ‘medical’ matters examined by the ECtHR.

<sup>60</sup> A detailed review of ECtHR case law with regard to healthcare entitlements, also for inmates of penitentiary facilities, can be found in the Council of Europe publication *Thematic Report. Health Related Issues in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg, June 2015, pp. 13–19.

First of all, the Court recognises that public authorities as such have a general obligation to ensure that conditions of imprisonment are in line with the principle of respect for human dignity. However, what is interesting, the Convention text itself contains no direct reference to this notion. In the decision of 28 September 2015 (Grand Chamber) in the case of *Bouyid vs. Belgium*, the ECtHR indicated that respect for human dignity constituted the ‘very essence’ of the Convention.<sup>61</sup> Second of all, a specific obligation incumbent on the state is to ensure adequate healthcare to inmates of penitentiary facilities. This obligation has an individual character as it entails the need to take into account the state of health (illnesses suffered) of the inmate and to consider the potential impact of specific conditions of imprisonment on the potential deterioration of his/her health. As an example of such an assessment one can cite the decision of 23 February 2016 (Grand Chamber) in the case of *Mozer vs. the Republic of Moldova and Russia*.<sup>62</sup> In the circumstances of the case regarding Boris Mozer, an inmate suffering from bronchial asthma, the ECtHR ruled that severe overcrowding in the cell, lack of access to sunlight and to ventilation, lack of sanitary articles, high humidity and cigarette smoke had constituted a breach of Article 3 of the Convention as these factors had contributed to a deterioration of the applicant’s health. The need to take into account the health condition of inmates relates not only to the conditions of imprisonment but also when such persons are transferred to other penitentiary facilities, whereupon proper conditions of transport must also be ensured.<sup>63</sup>

The Court also acknowledges the difficulties inherent in defining what constitutes an ‘adequate’ level of healthcare.<sup>64</sup> Public authorities should ensure that inmates are diagnosed and treated in a timely, appropriate and transparent manner, that medical checks are performed regularly and systematically, and that the treatment provided is coherent and aiming to improve the health of the inmate or prevent its deterioration. In particular, lack of adequate healthcare and inadequate conditions of imprisonment for sick inmates may constitute a breach of Article 3 of the Convention.<sup>65</sup>

In the opinion of the ECtHR, defining ‘adequate’ healthcare for inmates of penitentiary facilities cannot be based on the level of healthcare available in the

<sup>61</sup> Application no. 23380/09, item 89.

<sup>62</sup> Application no. 11138/10, items 178–179. The Court cited its judgment of 17 July 2014 (Grand Chamber) in the case of *Svinarenko and Slyadnev vs. Russia*, applications no. 32541/08 and 43441/08, item 116 and the judgment of 22 May 2012 (Grand Chamber) in the case of *Idalov vs. Russia*, application no. 5826/03, item 93.

<sup>63</sup> Judgment of 20 December 2016 in the case of *Dzidzava vs. Russia*, application no. 16363/07, item 70.

<sup>64</sup> Judgment of 21 December 2010 in the case of *Gladkiy vs. Russia*, application no. 3242/03, items 84–85; judgment of 30 September 2010 in the case of *Pakhomov vs. Russia*, application no. 44917/08, items 62–63. The Court cites, *inter alia*, the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. R (98) 7 on healthcare in prison, adopted on 8 April 1998 and the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe Rec (2006) 2 on the European Prison Rules, adopted on 11 January 2006.

<sup>65</sup> Judgment of 17 September 2009 (Grand Chamber) in the case of *Enea vs. Italy*, application no. 74912/01, item 57.

best 'civil' healthcare centres. On the contrary, the Court is willing to accept the implications of the fact that the resources allotted for medical services within the penitentiary system are limited as compared to the resources available to society at large in 'civil' establishments.<sup>66</sup>

In conclusion, it should be stated that the European Court of Human Rights considers it incorrect to set a fixed adequate standard of healthcare binding in penitentiary facilities. Rather, it favours a flexible approach that allows to assess the medical assistance provided within the circumstances of each particular case. The assessment of whether a specific medical measure was acceptable depends on various conditions related to the person's imprisonment; on the other hand, medical standards have to be compatible with the obligation to respect human dignity.

---

<sup>66</sup> Judgment of 15 November 2007 in the case of *Grishin vs. Russia*, application no. 30983, item 76; decision of 10 July 2007 in the case of *Mrilashvili vs. Russia*, application no. 6293/04.

*Ewa Dawidziuk, PhD*

Director of the Execution of Penalties Department,  
Office of the Commissioner for Human Rights

---

## **Prisoners with physical disabilities in the Polish Penitentiary System**

### **1. Introduction**

According to the Charter of Persons with Disabilities<sup>1</sup> passed by the Polish Sejm on 1 August 1997, persons with disabilities have the right to live in an environment free of functional barriers. This right applies to all persons, including both those living free and those who have been deprived of their liberty. Consequently, the Commissioner for Human Rights has, for a number of years, focused on the adaptation of prisons and detention centres to meet the needs of persons with physical disabilities.<sup>2</sup> The Commissioner has tackled the issue with a two-pronged approach. First, the Commissioner reviews applications filed with the Office of the Commissioner by persons with disabilities incarcerated in Polish penitentiary facilities. Second, the Commissioner undertakes special visits within the National Preventive Mechanism<sup>3</sup> (hereinafter NPM) to investigate how well the infrastructure of Polish prisons and detention centres is adapted to the needs of persons with physical disabilities. Some of these visits take place with the participation of representatives of the Foundation ‘Poland without Barriers’<sup>4</sup> and the Foundation ‘Integration’,<sup>5</sup> which have experience with reviewing the accessibility of buildings to meet the needs of persons with disabilities.

---

<sup>1</sup> M. P. of 1997, No. 50, item 475.

<sup>2</sup> Cf. *Raport RPO z działalności w Polsce KMP w 2011 r.*, p. 50, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-z-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-w-polsce-kmp-w-roku-2011-0>; S. Trociuk (ed.), ‘Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela’, *Biuletyn RPO* 2016, No. 1: 229–232, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%202015.pdf>.

<sup>3</sup> The Commissioner for Human Rights has been performing the functions of the National Preventive Mechanism since 18 January 2008 to prevent torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment in places of deprivation of liberty. The NPM was set up under an international treaty ratified by Poland: the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (OPCAT). This function is laid down in Article 1(4) of the Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights.

<sup>4</sup> Pre-trial Detention Centre in Warszawa-Mokotów, Pre-trial Detention Centre in Kraków, Pre-trial Detention Centre in Suwałki, Prison in Włocławek, Prison in Gębarzewo.

<sup>5</sup> Pre-trial Detention Centre in Szczecin, Prison in Hrubieszów.



This paper presents an overview of international laws that should be considered with respect to the needs of persons with physical disabilities who have been deprived of their liberty. The paper also provides examples of judgments of the European Court of Human Rights in Strasbourg with regard to alleged breaches of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as claimed by persons with physical disabilities who are imprisoned or temporarily detained. The final section discusses the findings of representatives of the Commissioner for Human Rights based on visits to penitentiary facilities and reviews of individual applications of prisoners with physical disabilities.

## 2. International context

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities,<sup>6</sup> adopted by the UN General Assembly on 13 December 2006, was ratified by Poland on 6 September 2012. According to the Convention, states should ensure that persons with disabilities can live independently and fully participate in the community. The Convention is the key international treaty regarding this matter.

Other international treaties and recommendations to consider with reference to the treatment of persons with physical disabilities include the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms<sup>7</sup> (hereinafter ECHR), the International Covenant on Civil and Political Rights,<sup>8</sup> the 2015 Nelson Mandela Rules<sup>9</sup> and the 2006 European Prison Rules.<sup>10</sup>

With respect to the ECHR, the most frequent allegations made in terms of the deprivation of liberty of persons with physical disabilities concern breaches of Article 3 of the ECHR (prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment) and Article 8 of the ECHR (right to privacy). The treatment of persons with physical disabilities is also considered in the context of Article 10(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights, which provides that all persons deprived of their liberty must be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.

Concerning international recommendations, Rule 5 and Rule 55 of the Nelson Mandela Rules are particularly relevant. Rule 5 provides that prison administrations must make all reasonable accommodations and adjustments to ensure that prisoners with physical, mental or other disabilities have full and effective access to prison life on an equitable basis. According to Nelson Mandela Rule 55, prisoners with sensory disabilities should be provided with information about their rights

<sup>6</sup> Dz. U. of 2012, item 1169.

<sup>7</sup> Dz. U. of 1993, No.61, item 284, as amended.

<sup>8</sup> Dz. U. of 1977, No.38, item 167.

<sup>9</sup> The UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Mandela Rules) are the 2015 revised version of the 1955 UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

<sup>10</sup> Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states of the Council of Europe on the European Prison Rules.

and obligations in a manner appropriate to their needs. The prison administration must prominently display summaries of this information in common areas of the prison.

Under the European Prison Rules, Rule 3 provides that restrictions placed on persons deprived of their liberty must be the minimum necessary and must be proportionate to the legitimate objective for which they are imposed.

These international treaties binding Poland, as well as soft law (international recommendations of the Council of Europe and the United Nations), apply to all persons deprived of their liberty, and in particular to prisoners with physical disabilities who should be granted appropriate conditions of imprisonment due to their disabilities. These provisions are generic, as they refer to the right to privacy and the prohibition of inhuman treatment. However, they could be used as a reference in specific cases to prove violations of the above-mentioned conventions. The recent UN recommendations (the Mandela Rules) explicitly refer to persons with physical and sensory disabilities, which implies that the international community has considered the special needs of prisoners with disabilities while working to update the UN recommendations on the treatment of prisoners and to align the recommendations with contemporary penitentiary systems.

### 3. Jurisprudence of the European Court of Human Rights

The jurisprudence of the European Court of Human Rights includes a number of cases filed with the Court by persons with physical disabilities who were deprived of their liberty and who experienced conditions on grounds of their disability (due to architectural barriers or in the absence of adequate medical care), violating the prohibition of inhuman or degrading treatment under Article 3 of the ECHR. In some judgments, however, the Court has declared that the European Convention of Human Rights has not been violated.

In the ECtHR's judgment of 12 February 2013 in the case of *D.G. vs. Poland* (application No. 45705/07), the Court declared a violation of Article 3 of the ECHR by Poland on the grounds that a prisoner with disabilities was not provided with adequate medical care. The prisoner suffered from paraplegia and was in a wheelchair. The level of his disability was declared significant, and he required the constant care of another person. The Court found that detaining the applicant for 18 months in a prison that was unsuitable for the incarceration of persons with physical disabilities and not making sufficient efforts to reasonably accommodate his special needs raised a serious issue under the Convention. There was no evidence in the case of *D.G. vs. Poland* of any positive intention to humiliate or debase the applicant; the Court held, nevertheless, that to detain a person who is confined to a wheelchair and suffering from paraplegia and serious malfunctions of the urethral and anal sphincters in conditions where he does not have an unlimited and continuous supply of incontinence pads and catheters and unrestricted access to a shower, and where he is left in the hands of his cellmates for necessary assistance,

and where he is unable to keep clean without the greatest of difficulty constitutes degrading and inhuman treatment.<sup>11</sup>

An alleged violation of Article 3 of the ECHR due to the lack of adequate medical care was also raised by the applicant in the case *Zarzycki vs. Poland* (application No. 15351/03). In the judgment of 12 March 2013, by five votes to two, the Court held that there was no violation of Article 3 of the ECHR. The applicant lost both his forearms in an accident and was certified as having a first-degree disability, requiring the assistance of another person. The Polish court justified Adam Zarzycki's pre-trial detention, which is the most severe preventive measure, by the existence of strong evidence against him, the likelihood that a severe penalty would be imposed and by the need to secure the proper course of the proceedings. In his application, Mr Zarzycki claimed that the medical care provided by the administration of the penitentiary facilities where he was incarcerated was inadequate in view of his disability. In particular, he claimed that he had not received special biomechanical prostheses but only mechanical prostheses allowing him to perform only simple physical functions. As a result, he was forced to seek the assistance of other prisoners. The Court noted the proactive attitude of the prison administration vis-à-vis the applicant. The competent authorities provided the applicant with the regular and adequate assistance his special needs warranted. Moreover, there was no evidence in this case of any incident or positive intention to humiliate or debase the applicant. The Court held that even though a prisoner with amputated forearms is more vulnerable to the hardships of detention, the treatment of the applicant in the circumstances of the present case did not reach the threshold of severity required to constitute degrading treatment as per Article 3 of the ECHR.<sup>12</sup>

In the ECtHR judgment of 10 July 2001, in the case of *Price vs. the United Kingdom* (application No. 33394/96), the applicant, who was four-limb deficient and also suffered from problems with her kidneys, was committed to prison for contempt of court in a civil procedure. She spent two days in a regular prison, where she depended on the assistance of male prison officers to use the toilet. The Court declared a violation of Article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment). To detain a severely disabled person in conditions where she is dangerously cold, risks developing sores because her bed is too hard or unreachable, and is able to go to the toilet or keep clean only with the greatest of difficulty constituted degrading treatment as per Article 3 of the ECHR.<sup>13</sup>

In the ECtHR judgment of 24 October 2006, in the case of *Vincent vs. France* (application No. 6253/03), the Court declared a violation of Article 3 of the ECHR (prohibition of degrading treatment) because the applicant, who is paraplegic, could not move around the penitentiary facility autonomously; in particular, he could not leave his cell independently. The penitentiary facility where the applicant was

<sup>11</sup> ECtHR judgment in the case of *D.G. vs. Poland*, §§ 176–177.

<sup>12</sup> ECtHR judgment in the case of *Zarzycki vs. Poland*, § 125.

<sup>13</sup> ECtHR judgment in the case of *Price vs. United Kingdom*, § 30.

incarcerated was not designed to house disabled prisoners who could only move around in a wheelchair.<sup>14</sup>

In the ECtHR judgment of 8 November 2012, in the case of *Z.H. vs. Hungary* (application No. 28973/11), the Court declared a violation of Article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment). Despite the authorities' laudable but belated efforts to address his situation, the Court noted that the incarceration of the applicant without requisite measures taken within a reasonable time must have resulted in a situation amounting to inhuman and degrading treatment. The Court considered in particular that the inevitable feeling of isolation and helplessness flowing from the applicant's disabilities (he was deaf, unable to speak, illiterate and did not know sign language), coupled with the presumable lack of comprehension of his own situation must have caused the applicant to experience anguish and inferiority, especially given that he had been taken away from the only person (his mother) with whom he could effectively communicate.<sup>15</sup>

In the ECtHR judgment of 10 January 2012, in the case of *Arutyunyan vs. Russia* (application No. 48977/09), the Court declared a violation of Article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment) because the domestic authorities failed to handle the applicant in a safe and appropriate manner consistent with his disability, denying him effective access to medical facilities, outdoor exercise and fresh air.<sup>16</sup> The Court observed in particular that at least four times a week for almost 15 months the applicant, a disabled individual who depended on a wheelchair for mobility, had to descend and ascend four flights of stairs on his way to and from a lengthy, complicated and tiring but vital medical procedure. These forced movements undoubtedly inflicted unnecessary pain on the applicant and subjected him to an unreasonable risk of serious health damage. In these circumstances, the Court did not find it surprising that he refused to add yet another trip to the recreation yard, instead remaining confined within the walls of the detention facility 24 hours a day. Frustrated and unable to cope with the stress, he occasionally refused to leave his cell for life-supporting haemodialysis.

In the ECtHR judgment of 25 June 2013, in the case of *Grimailovs vs. Latvia* (application No. 6087/03), the Court declared a violation of Article 3 of the ECHR (prohibition of inhuman or degrading treatment). The applicant was detained for two-and-a-half years in a regular detention facility that was not adapted for a wheelchair-bound person. The applicant had to rely on his fellow inmates to assist him with his daily routine and mobility around the prison, even though they had not been trained and did not have the necessary qualifications to provide such assistance. Although the medical staff visited the applicant in his cell for ordinary medical check-ups, they did not provide any assistance with his daily routine. The state's obligation to ensure adequate conditions of detention includes provision for the special needs of prisoners with physical disabilities, and the state cannot merely

<sup>14</sup> European Court of Human Rights, prelease issued by the registrar, 626, 24 October 2006, s. 3.

<sup>15</sup> ECtHR judgment in the case of *Z.H. vs. Hungary*, §§ 32–33.

<sup>16</sup> ECtHR judgment in the case of *Arutyunyan vs. Russia*, § 81.

absolve itself from that obligation by shifting the responsibility to an applicant's cellmate. The Court held that the conditions of the applicant's detention in view of his physical disability and, in particular, his inability to access various prison facilities independently, including the sanitation facilities, as well as the lack of any organised assistance with his mobility around the prison or his daily routine, reached the threshold of severity required to constitute degrading treatment.<sup>17</sup>

The ECtHR's judgment of 19 February 2015, in the case of *Helhal vs. France* (application No. 10401/12), also found a violation of Article 3 of the ECHR. The applicant, who suffered from paraplegia of the lower limbs and urinary and faecal incontinence, claimed that his continuing detention constituted inhuman and degrading treatment in light of his severe disability. The Court found in particular that, although the applicant's continuing detention did not in itself constitute inhuman or degrading treatment in light of his disability, the inadequacy of the physical rehabilitation treatment provided to him and the fact that the prison premises were not adapted to his disability amounted to a breach of Article 3 of the Convention. The Court also took the view that the assistance provided by a fellow inmate to help the applicant wash himself, in the absence of showers suitable for persons of reduced mobility, did not suffice to fulfil the state's obligations with regard to health and safety.<sup>18</sup>

#### 4. Findings of the Commissioner for Human Rights

The Commissioner for Human Rights has, for a number of years, focused on the situation of persons with physical disabilities who have been deprived of their liberty. This issue has been covered in general statements by the Commissioner (the key general statements are described below) and during visits to penitentiary facilities undertaken to inspect the conditions of incarceration of prisoners with physical disabilities. The sections below outline the key findings of on-the-spot visits to prisons and detention centres.

##### A. General Statements

In a statement of 11 December 2013, the Commissioner for Human Rights raised the issue of Polish penitentiary facilities not being well adapted to the needs of persons with disabilities.<sup>19</sup> The statement emphasised that, under applicable law, Polish prisons and detention centres were not required to provide prisoners with disabilities with adequate conditions in penitentiary facilities, which was in contradiction of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 13 December 2006, ratified by Poland.

<sup>17</sup> ECtHR judgment in the case of *Grimailovs vs. Latvia*, §§ 160–162.

<sup>18</sup> The conditions of detention of a severely disabled prisoner found to be contrary to the Convention, press release, *ECHR* 061 (2015), 19 February 2015, p. 2.

<sup>19</sup> RPO-744194/13/II/702, <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2013/07/744194/1775735.pdf>.

In a reply of 21 January 2014, the Undersecretary of State in the Ministry of Infrastructure and Development acknowledged the need to change the law and provided assurance that steps would be taken to carry out an in-depth impact analysis of an amendment to the Regulation of the Minister of Infrastructure of 12 April 2002 on technical conditions for buildings and their locations,<sup>20</sup> and that the outcome of the impact analysis would be presented to the Construction Law Codification Committee to be considered, as required, in the Urban Development and Construction Code.<sup>21</sup> In a reply of 29 July 2015, the Minister of Infrastructure and Development reported legislative work on the issue. A draft amendment of the Regulation on technical conditions for buildings and their locations accommodates all of the Commissioner's proposals referred to in the general statements.

In view of the long time horizon of the steps described by the Minister of Infrastructure, on 14 May 2014, the Commissioner requested that the Minister of Justice<sup>22</sup> set up at least one cell in each penitentiary facility that would be adapted to the needs of persons with disabilities and to adjust the infrastructure in its proximity to enable persons in wheelchairs or with mobility impairments to exercise their rights as persons deprived of their liberty.

In a reply of 5 June 2014, the Secretary of State in the Ministry of Justice stressed that prison officials follow, to the extent possible, the rule whereby prisoners with physical disabilities are placed in specially adapted cells on the ground floor with direct access to common rooms, courtyards, showers and surgeries. In addition, out of 156 prisons and detention centres, 58 penitentiary facilities offered 91 cells dedicated to persons with disabilities that could accommodate 270 persons in total.<sup>23</sup>

According to representatives of the Commissioner, the personnel at penitentiary facilities are often unaware of the needs of persons with disabilities. Consequently, in a general statement of 21 May 2015,<sup>24</sup> addressed to the Director-General of the Prison Service, the Commissioner for Human Rights raised the issue and noted that proper performance of professional duties by prison officers with respect to persons with disabilities in penitentiary facilities required a proper understanding of their needs. Awareness should be raised through training provided to prison officers. According to employees of the Office of the Commissioner, the methods of conducting body searches on persons with disabilities should also be regulated in an appropriate procedure.

In a reply of 18 June 2015, the Director-General of the Prison Service acknowledged that no special procedures were in place to govern body searches conducted on persons with disabilities; however, in each case where a prisoner with disabilities

<sup>20</sup> Dz. U. of 2002, No. 75, item 690, as amended.

<sup>21</sup> RPO- II/744194-702/13/EB/AT.

<sup>22</sup> KMP.571.26.2014, <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2014/5/KMP.571.26.2014/117212.pdf>.

<sup>23</sup> <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=117212&sygnatura=KMP.571.26.2014>.

<sup>24</sup> KMP.571.1.2015, <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2015/5/KMP.571.1.2015/423717.pdf>.

needs to be searched, the responsible prison officers consider the degree and type of the disability and ensure individual and humane treatment. In addition, medical recommendations are strictly followed during each body search. Prisoners are transported by specially trained teams of prison officers. If a prisoner in a wheelchair needs to be transported, penitentiary facilities usually use sanitary vehicles available to the prison administration, which are adapted for the transportation of persons in a horizontal position, or procure the services of a third-party specialised medical transport operator.<sup>25</sup> The Director-General of the Prison Service provided assurance that all reported cases of irregularities in the handling of prisoners with disabilities are investigated.<sup>26</sup>

The Commissioner raised the need to regulate the methods of handling of prisoners with disabilities during the evacuation of penitentiary facilities in the event of a contingency in a general statement of 28 July 2015, addressed to the Commander-in-Chief of the State Fire Service,<sup>27</sup> and in a general statement of 26 October 2015, addressed to the Director-General of the Prison Service.<sup>28</sup> The Commander-in-Chief of the State Fire Service raised no objections to the drafting of specific regulations governing the handling of such prisoners during evacuations, but added that the initiative was with the directors of each penitentiary facility (reply of 20 August 2015). The Director-General of the Prison Service considered the existing evacuation procedures to be sufficient: although they do not specify the methods for handling such persons in the event of a contingency, they do ensure security. In the opinion of the Director-General of the Prison Service, the evacuation procedure required no additional provisions for the handling of such prisoners (reply of 16 November 2015).

## B. Visits to penitentiary facilities

More than half of all visits completed in 2015 within the National Preventive Mechanism were carried out to check whether detention facilities were adapted to meet the needs of persons with disabilities.<sup>29</sup> The facilities visited were selected

<sup>25</sup> <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=423717&sygnatura=KMP.571.1.2015>.

<sup>26</sup> To address the requirements, the Prison Service organised a training session called 'Overcoming Barriers in Handling of Persons with Disabilities in Penitentiary Isolation', which was held at the Detention Centre Warszawa-Białoleka on 23 September 2015. The training was delivered by representatives of the Foundation 'Poland without Barriers'. It was a pilot initiative aimed at raising awareness about persons with disabilities and recommending appropriate conduct and behaviour towards them. Ten such training sessions were completed across Poland in 2015.

<sup>27</sup> KMP.571.1.2015, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyst%C4%85pienie-generalne-z-dnia-28072015-r-do-komendanta-g%C5%82%C3%B3wnego-stra%C5%BCy-po%C5%BCarnej-w-sprawie>.

<sup>28</sup> KMP.571.1.2015, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2015/10/KMP.571.1.2015/556110.pdf>.

<sup>29</sup> Thematic visits to five prisons and seven detention centres were completed in 2015 to check the status of respect for rights of persons with (physical and sensory) disabilities.

on the basis of the annex to Regulation No. 30/15 of the Director-General of the Prison Service of 1 July 2015, specifying the designation of prisons and detention centres,<sup>30</sup> and prior regulations of the Director-General of the Prison Service specifying the designation of prisons and detention centres.

These thematic visits identified weaknesses in detention facilities that hinder or prevent the exercise of rights by persons with disabilities. More often than not, only the cells in facilities are adapted to the needs of persons with disabilities, while other infrastructure is not equipped as required to allow persons with disabilities to exercise their rights as prisoners (the right to visits, the right to go for a walk, the right to religious worship, the right to cultural and educational activities).

Representatives of the NPM checked whether architectural barriers in the facilities had been eliminated to an extent enabling persons with physical disabilities to go for a walk; to see a physician, a psychologist or a counsellor; or to use the common room, the chapel, the dining room, the canteen, the dispensary, the visitor room, and the computer room, where they could access the public information bulletin. The visits identified a need to make adjustments outside the cells. The necessary upgrades include the following: sufficiently broad hallways, pay phones located at an appropriate height and the availability of elevators, staircase platforms and lifts. In addition, it is necessary to level the paths from the living quarters to the courtyard by means of low curbs, and to install courtyard benches with seats 45–55 cm from the ground equipped with backrests and armrests, enabling prisoners to move from a wheelchair to the bench.<sup>31</sup>

The thematic review identified cells designated for persons with disabilities in many penitentiary facilities. However, measurements identified a range of design and construction defects resulting from either inadequate design or installation, including defects arising from lack of awareness of the needs and limitations of persons with disabilities. Consequently, the reviewers recommended that repairs be made in and outside of the cells. Furthermore, NPM representatives noted that the infirmaries in some penitentiary facilities were not adapted to the needs of persons with disabilities.<sup>32</sup> Other identified irregularities included insufficient space for prisoners in wheelchairs in cells adapted to the needs of persons with disabilities; no adaptation of showers; assigning persons with crutches to upper bunks; assigning persons with mobility impairments to cells on upper floors; prison officers rushing persons with mobility impairments; allowing able-bodied prisoners to occupy showers equipped with handles and seats dedicated for persons with mobility impairments, being assigned additional duties and having to queue for meals due to assignment to a cell together with minors or members of prison subcultures; assignment of persons with disabilities to cells that have been adapted but are located on an upper floor, preventing prisoners from moving independently

<sup>30</sup> [http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/aktyprawne/zal\\_do\\_zarz\\_30\\_15.pdf](http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/aktyprawne/zal_do_zarz_30_15.pdf).

<sup>31</sup> 'Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015', *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich* 2016, No. 4: Źródła, p. 30.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 29.



to the courtyard; assigning prisoners with leg prosthetics to cells with holes in the floor, impairing safe mobility; and long-term assignment of persons in wheelchairs to temporary cells not adapted to the needs of persons with disabilities.<sup>33</sup>

Furthermore, it should be noted that in addition to persons in wheelchairs who are deprived of their liberty, there are prisoners incarcerated in Polish penitentiary facilities who have seeing and hearing impairments, i.e., sensory disabilities. Penitentiary facilities should be adapted to accommodate such disabilities by means of the following: contrasting colours marking levels and stairs; anti-slip step covers; portable inductive loops; audiobooks; and computer assistance software that reads texts from screens out loud.<sup>34</sup> This is an important part of the approach to different forms of disabilities that has been previously overlooked but that is included in, among others, the Nelson Mandela Rules.

### C. Individual cases

The review of individual applications filed with the Office of the Commissioner for Human Rights identified a range of irregularities in the handling of persons with physical disabilities. For example, a prisoner in a wheelchair with amputated legs complained that he was assigned to cells that were not adapted to the needs of persons with disabilities. An investigation confirmed the allegations. In particular, the size of the sanitation facilities and the absence of appropriate handles forced the prisoner to ask for the assistance of others in order to go to the toilet.

Alleged irregularities in the arrangement of sanitation facilities were also confirmed in the cases of many other applications filed with the Office of the Commissioner by persons with physical disabilities. The irregularities caused these persons major difficulties in the independent use of sanitation facilities, going to the toilet and keeping clean.

A hospital ward where an applicant was assigned was found to lack necessary space for wheelchairs at the sides of beds, to have inconveniently high beds and to lack equipment allowing each prisoner to call a nurse. The cells did not offer conditions necessary for prisoners in wheelchairs to use the sanitation facilities independently. The only adaptation identified was a rail next to the toilet; however, there was insufficient space to approach and move to the toilet. Showers that the prison administration considered to be adapted to the needs of persons in wheelchairs were actually not adapted to such needs: the doors should be at least 90 cm wide, thresholds should be removed, and rails and racks should be available at the appropriate height.

A visit to the facility also identified irregularities in the courtyard dedicated to persons with disabilities. The benches were found to be too low, as they were less than 45-55 cm from the ground, and they were made of metal bars lacking a backrest,

<sup>33</sup> 'Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014', *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich* 2015, No. 4: Źródła, pp. 25–26.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 30.

which could hinder their use by persons with mobility impairments. The pathway to the courtyard was uneven, hindering the transit of persons in wheelchairs. The entrance to the courtyard was substandard, as it was 75 cm wide and lacked appropriate space to manipulate a wheelchair by the door.

The same prisoner reported other irregularities to the Commissioner. In one application, he raised the issue of irregularities in transport. He claimed that he was transported in a prison vehicle that was not adapted to the transportation of persons in wheelchairs. He claimed that he was tied to the seat with a bandage and kept for close to 11 hours completely immobilised in a seated position. Although the vehicle stopped multiple times at different penitentiary facilities, he was not allowed to go to the toilet during the breaks or even to change his posture momentarily during stops. The vehicle was not equipped with a wheelchair for him to use to go to the toilet. The Commissioner found that the transportation process violated the principle of human treatment of persons deprived of their liberty as specified in Article 4 of the Executive Penal Code. In the opinion of the Commissioner, the prisoner should have been transported in a sanitary vehicle equipped with a versatile stretcher dedicated to the transport of persons in a horizontal position, and the health condition of the prisoner should have been monitored by a nurse participating in the transportation team.

The single case described above indicates how many irregularities may occur with respect to just one person with a serious physical disability. The prisoner in question filed a number of applications with the Office of the Commissioner, many of which were found to be legitimate.

## 5. Summary

The foregoing comments suggest that further efforts should be made to ensure the proper standard of treatment of prisoners with physical disabilities, respect for their dignity and human treatment in line with applicable standards under the case law of the ECtHR and international recommendations.

In this vein, it should be stressed that all measures necessary to enable prisoners with disabilities to have full and efficient access to prison life in prison on equitable terms are the responsibility of penitentiary facility administrations. However, the inspections carried out by representatives of the Commissioner for Human Rights suggest that solutions implemented in some detention centres and prisons designated for prisoners in wheelchairs are insufficient. Further upgrades are required to ensure that penitentiary facilities are adapted to the needs of prisoners with physical disabilities. Many of the cells in penitentiary facilities assigned to persons with physical disabilities, including persons in wheelchairs, are far from being adapted to their needs. Infrastructure at facilities also poses barriers to the exercise of the rights of persons with physical disabilities, such as the right to take a walk, the right to have a hot shower, and the right to visits.

Furthermore, the prison administration has failed to provide persons with serious disabilities who are incarcerated in detention centres or prisons with

---

round-the-clock care and assistance in their basic routines. Such persons face problems when using sanitation facilities in cells and taking showers. In light of the case law of the ECtHR, shifting the responsibility of care for prisoners with mobility impairments to other cellmates is considered unacceptable by the Strasbourg Court.

*Advocate Mikołaj Pietrzak*  
Dean of the Warsaw District Bar Council

---

## **Internal and external security of a penitentiary institution and the right to privacy**

What do we understand by the external and internal security of a penitentiary? When it comes to the need to provide external security, we mean threats which a detainee can pose to those who are outside the penal institution or detention centre. This applies in particular to people who are involved in organized crime or have been sentenced for brutal crimes. The issue at hand concerns individual prevention. Such persons can be accorded D-status, which stands for a particularly dangerous detainee. On the other hand, external security is about protecting detainees of detention centres or penal institutions who can be brutalized by people from outside or their fellow detainees. Such persons can be eligible for special protection, or S-status.

The decision to confer either status results in restriction of many rights, including the right to respect for private life. In this context, the right in question should be construed as broadly as possible. This is because it involves more than just decisions affecting one's personal life, the secrecy of correspondence, or respect for one's personal sphere. Rather, it should also be understood as the right to self-fulfilment, which is strongly linked with human dignity. The upholding of the right to respect for private life goes hand in hand with other rights and freedoms of people deprived of liberty.

Necessary as it is, the provision of external and internal security in penitentiaries cannot disproportionately curtail the rights of people who have been deprived of liberty. A limitation clause is to be found not only in the European Convention on Human Rights, but also in Article 31 (3) of the Constitution, which in many respects resembles ECHR provisions, and just like the ECHR requires that such restriction be statutory, does not violate the nature of a given law, and pass the test of proportionality.

In preventing violations of the rights of people deprived of liberty, the focus is often placed on the D's. A lion's share of European Court of Human Rights judgments are concerned with particularly dangerous detainees or people with such status. Comparable restrictions, including of the right to respect for private life, are also applied to persons under special protection, or the S's. These two protection regimes pursue different objectives. On the one hand, we have persons who pose a threat to others or to the order and security, hence their rights are protected and restricted on account of their nature and the threat they pose outside. On the

other hand, those subject to the special protection regime could become victims themselves, and this is why they are given a special status. Protective measures should each time be adapted to the objectives. The necessary restrictions of rights and freedoms should come in the form of mechanisms that would reflect these objectives. Security measures should also be appropriately diversified.

If the same measures are applied to the S's, we end up with secondary victimization. We are dealing with a potential victim who is exposed to a threat, and as such has been granted protective regime. At the same time, if you talk to the S's and D's and ask them about their experience of a penal institution, their descriptions of everyday life will often overlap. Many people who are under special protection on account of being exposed to grave threats relate experiences which we know from ECtHR judgements concerning the D's. Such persons often fail to appreciate their situation and unlike in the D-regime, are not aware that their consent is required for some types of interference with their personal sphere.

A good example is cell monitoring and body searches. Attorneys who deal with criminal cases often discover that people under special protection believe they are subject to this measure because they pose a threat. They are in isolation which can be protracted and may turn into cruel, unhumanitarian and inhumane treatment, and they are subjected to a kind of personal control that they can only associate with repression. They do not understand that these types of measures require their consent. At a certain stage they did express their consent in an implied or explicit way, but without proper understanding of the implications of their decision. This goes to show the lack of effective legal assistance during enforcement proceedings. Such persons will not be supported by an independent attorney or legal counsellor who would be able to explain the meaning and purpose of the regime they are subject to, the reasons for such protection, and the extent to which the detainee can control it.

With a view to executing the judgement in the cases *Horych vs. Poland* and *Piechowicz vs. Poland*, efforts by, among others, Government Agent Justyna Chrzanowska and her associates have led to amending the Code of Execution of Criminal Sentences, thus meeting the requirements set out in the ECtHR judgements. The amendment abolished a certain automaticity with which the dangerous detainee status had been applied and extended, and to that end made decisions conditional on competence, the convicted person's personal circumstances, motives and conduct when committing the offence, the nature and extent of the negative impact of the offence, conduct in a penal institution, the degree of demoralization, and the progress with rehabilitation. What also deserves recognition is the introduction of a new mechanism which is supposed to allow the penitentiary commission to gradually ease the rigours stemming from the dangerous detainee status.

However, these criteria leave much room for interpretation. Against such a backdrop, advancing arguments in favour of the detainee requires the assistance of an experienced attorney or a legal counsellor. When arguments are built on the basis of clauses that give so much discretion, detainees are to all intents and purposes defenceless. What they need is an active defender, but most probably

they will be appointed one by the court. Unfortunately, it is rare for attorneys to have had more than two court-appointed cases in proceedings to execute a criminal sentence throughout their career.

There are many limitations related to the imposition of one or the other status, as these are often used unproportionately. The amendment established mechanisms which are meant to strike a balance between security and the rights and freedoms, in particular with regard to the right to respect for private life. Despite amendments to the Code of Execution of Criminal Sentences, practice still looks different. It is very often the case that all available measures are put in place. These include the monitoring of cells, especially their sanitary facilities, and the lack of separation between the sanitary facilities and the rest of the cell, something that would guarantee a modicum of privacy. In this context, one should recall the ECtHR judgement in the case *Szafrański vs. Poland*, in which the Court found that Article 8 of the Convention was violated on this account. This also includes the monitoring of rooms for receiving visits from the closest relatives, notably the so-called intimate visits.

There is little intimacy in a visit in front of a camera. Censorship is also applied to the most intimate correspondence. Special attention should be paid to body searches, which the D's and S's are regularly subjected to, and, let us be straight forward about it, to rectal examinations. Detainees describe it as the most humiliating experience anyone can have, including those who have been sentenced for particularly serious crimes. In this context one should note the judgement in the case *Iwańczuk vs. Poland*, where the Court found a violation of Article 3 of the Convention (rather than Article 8), which prohibits torture or inhuman or degrading treatment, as the applicant had been ordered to strip naked and undergo a body search in order to be allowed to vote in an election. This of course led to the applicant not being able to vote, as he was unwilling to undergo the search.

This kind of body search has a huge impact on the detainee's decision-making process. The point is well illustrated by a case I was involved in myself, where a person accused of homicide, no doubt a dangerous individual, refused to meet the defender at some stage of the proceedings. Work on such a serious case requires communication for the defence to be prepared. In a number of written messages the defender was informed that his client would not meet him, as meetings with the defender were preceded and followed by body searches, including humiliating rectal examinations. In one case, such strip-search was particularly traumatic, as the accused was an orthodox Muslim for whom the experience felt especially oppressive from the point of view of religious freedom. The humiliation was so severe that the accused decided to relinquish his right to defence and stop contacting his defender. A search that involved rectal examination was viewed by him as a punishment for meeting the defender.

All the rights and freedoms of the individual, with the right to respect for private life being no exception, have their axiological origins in human dignity. The treatment of detainees is an expression of this dignity. Addressing someone who is not our friend or relative by their first name in Polish culture is neither neutral

nor acceptable. It is a behaviour that actively conveys disrespect for another person. Calling prisoners by their first names when we are in control, telling them where to go and when to go, and ordering them to undergo rectal examination, well, that's just another way of stripping them of their dignity. When people who are deprived of liberty are not respected by detention centre or prison staff, one can hardly expect them to learn to respect themselves. As a result, they have no self-respect upon leaving a penal institution, and cannot respect the others. This criticism is not aimed at the Prison Guard only; it is true of all the uniformed services and law enforcement agencies. It is a systemic problem, and this symbolic issue must be noticed.

It is necessary to identify mechanisms that would enable those deprived of liberty to assert their rights and freedoms guaranteed by the Constitution and the Convention, while providing for security not only at the statutory level, but also in the day-to-day practice of the penitentiary system. Second, when looking for such mechanisms, we should construe the right to respect for private life more broadly, alongside the right to self-fulfilment which is closely linked to human dignity. Third, it is imperative that measures to ensure external and internal security of penitentiaries which interfere with the right to respect for private life should always be applied in a proportionate manner. And this goes beyond mere legislation. As I have mentioned, restrictions of the individual's rights and freedoms must each time take into account the objectives of such restrictions. There must be other restrictions with respect to special protection, and other still when it comes to particularly dangerous detainees. Fourth, to ensure security of a penitentiary it is not sufficient to install the right kind of monitoring devices or to impose restrictions on the use of rights to which persons deprived of liberty are entitled. The equipment that enables a far-reaching interference in the right to respect for private life will not substitute for other, more important actions, such as tailor-made measures, conversations, and individual psychological support, which also help enhance security. I am convinced that what also contributes to the right application of these restrictions is the actual availability of defenders in proceedings to execute a criminal sentence. And this is a recommendation not only for practice, but also for legislation.

*Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, PhD*

Poznań Human Rights Centre, Institute of Legal Sciences  
of Polish Academy of Sciences

---

## **Right to respect the inmate's religion and beliefs**

### **1. Preliminary remarks**

This chapter deals with standards of the European and universal human rights protection system as regards the freedom of religion of persons deprived of liberty and respect for their religion and beliefs. This domain is regulated by a number of international human rights acts, and has been often subject to review by international oversight bodies, including the European Court of Human Rights and the United Nations Human Rights Committee. But more and more often, particularly in political discourse, you will come across the treatment of religious freedom or related human rights and freedoms as a 'whim' if it is to be applied to people other than the general public. Demands from minority groups are perceived as claims to undeserved privileges, and if they are made by such groups as prisoners they rarely meet with understanding and the acknowledgement of a basic fact: inmates have the right to respect for their religion and beliefs. Obviously, as is true of nearly all human rights and freedoms, the freedoms and rights in question have their limits. However, limitations used in the legislation of individual countries certainly cannot harm these rights and freedoms or constrain them in a way that violates the principle of proportionality.

This chapter will briefly outline the most important standards of the Council of Europe and the United Nations, as well as the subject of the criminalisation and penalisation of certain religious practices and of state repressions on religious grounds that result in the deprivation of liberty for entire communities, a subject which is related to inmates' right to respect for religion and beliefs. What such situations amount to is not only disrespect for religious freedom but outright religious persecution. This aspect of the subject area at hand will be examined from the perspective of the UN Human Rights Council's Universal Periodic Review mechanism. This paper aims to demonstrate that the standards under discussion should be respected and enforced by Poland's competent authorities and organs as regards the treatment of people deprived of liberty, while taking into account all necessary and proportionate limitations.



## 2. Council of Europe standards

In the so-called Strasbourg system, which relies on the Council's human rights protection instruments, the following Article 9 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms deserves a particular mention:

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.
2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

together with the relevant part of the European Prison Rules, which deals with the freedom of religion and reads as follows:

- 29.1 Prisoners' freedom of thought, conscience and religion shall be respected.
- 29.2 The prison regime shall be organised so far as is practicable to allow prisoners to practise their religion and follow their beliefs, to attend services or meetings led by approved representatives of such religion or beliefs, to receive visits in private from such representatives of their religion or beliefs and to have in their possession books or literature relating to their religion or beliefs.
- 29.3 Prisoners may not be compelled to practise a religion or belief, to attend religious services or meetings, to take part in religious practices or to accept a visit from a representative of any religion or belief.<sup>1</sup>

The Strasbourg standard is mostly based on the Court's case law, which supports the view that persons deprived of liberty have the right to attend religious practices, the right to respect for their religion, including its dietary requirements, the right of access to holy books, attend religious meetings and receive pastoral visits. At the same time and particularly in the Court's earlier case law, this freedom had its boundaries demarcated, with the States Parties to the Convention usually being conferred a wide discretion about the degree to which and the circumstances in which the rights of persons deprived of liberty to respect for their religion and beliefs may be limited, especially if such states invoked the need to ensure order and security at penitentiaries. In *McFeeley et al vs. Great Britain*,<sup>2</sup> the Court held that a prisoner cannot invoke his religious freedom by refusing to wear a uniform and contesting the obligation to work at a penitentiary. The Court also accepted the state's argument that the prohibition on facial hair was necessi-

<sup>1</sup> Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation. Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

<sup>2</sup> *McFeeley et al vs. Great Britain*, 1980.

tated by identification needs (although in its subsequent case law the Court took a different position on this issue, as will be discussed below), and that the refusal of access to items of religious worship, even when they are indispensable for the prisoner's religious observance, was based on security reasons.<sup>3</sup>

One of the most widely commented upon and well-known decisions in Poland involves the case of *Jakóbski vs. Poland*,<sup>4</sup> in which the Court issued a judgement in 2010, and which concerned the provision of a prisoner with a meat-free diet as required by his faith (the applicant was a Buddhist). The applicant alleged that the prison authorities had not offered him any alternative diet in response to his request nor, according to him, was the Buddhist Mission consulted on the issue of his dietary needs. Considering the application against Poland, the Court referred to the European Prison Rules, which recommend that prisoners should be served meals taking their religion into account. The Court found the applicant's right to have been violated, and did not find convincing arguments in support of the state's refusal to provide meals as required by religious beliefs.

In 2013, the Court upheld and elaborated on its ruling in *Jakóbski vs. Poland*, issuing an opinion on the restricted access to special diets used by the prison authorities in Romania.<sup>5</sup> Also in examining this application, the Court ruled that the state had not proved that the refusal to provide a person deprived of liberty with meat-free meals was sufficiently justified so as to persuade the Court not to find any violation of the Convention. Admittedly, the applicant was receiving meals prepared specially for ill people (he had hepatitis C), but they also contained meat, which he could not eat being a Buddhist. Furthermore, this ruling examined a very interesting element of finding a 'significant disadvantage' in terms of rights and freedoms – a new criterion of the admissibility of applications, which has been introduced by Protocol 14 to the Convention. It was exactly the lack of significant disadvantage that the government side cited, demanding that the application should be found inadmissible. The Court did not agree with that view, though, and found that the applicant's rights and liberties had indeed suffered a significant disadvantage, but emphasised that it was aware of the difficulties and additional financial costs that might be involved in prison conditions in connection with the need for different individual diets. The Court in particular considered that providing the applicant with a diet matching his requirements would have had no negative consequences for his fellow prisoners; besides, some followers of Orthodox Christian churches had such meals delivered to them. Additionally, the applicant was deprived of the possibility of obtaining such a diet or such meals from other sources, as an additional ban had been introduced on receiving food parcels from the family. It is of course arguable whether the lack of adequate prison diet should be qualified as among a group of actions that put the rights and liberties of an individual at a significant disadvantage. This is, however, what the Court has said, and this

<sup>3</sup> *X. vs. Austria*, 1965; *Z. vs. Great Britain*, 1976.

<sup>4</sup> *Jakóbski vs. Poland*, 2010.

<sup>5</sup> *Vartic v. Romania*, 2013.

pronouncement by the Strasbourg Court must be taken into account so as to not put Poland at risk of losing in similar cases.

As has been already mentioned, the right to grow a beard by inmates has returned in the Court's more recent case law.<sup>6</sup> In its judgement in the case of *Biržietis vs. Lithuania*,<sup>7</sup> the European Court of Human Rights found a violation of Article 8 of the Convention. Admittedly, the application concerned an alleged violation of the right to privacy under Article 8 of the Convention, while the religion element was not raised by the applicant (but rather a health issue in the context of the prison's strict prohibition on beards), but conclusions from the ruling can be helpful in similar cases that indeed involve religious freedom. In a nutshell, the Court: held that the prohibition on beards in force in Lithuania's prisons disproportionately interfered with the applicant's right to privacy. In a separate opinion, a Polish judge pointed to the religious dimension, dissenting from the Court's assessment. Judge Wojtyczek found that a general prohibition against growing beards by inmates, which did not carry any additional requirements, could be considered as problematic only if religious grounds were involved and if the applicant had invoked this right to observe his religious rules. The judge noted that in the case of much more far-reaching restrictions, such as the ban on burkas in all public spaces (*S.A.S. vs. France*), the Court had not found any violation of the Convention.

### 3. UN standard

Like the Strasbourg system, the UN system, also called universal, provides for guarantees of freedom of religion. Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights reads as follows:

1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.
2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.
3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.

Furthermore, the universal domain is governed by the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, which are largely identical with the Council of Europe's Prison Rules, and which provide for a ban on discrimination on the grounds of religion in detention conditions and the requirement to respect prisoners' religion, religious custom and rules.

<sup>6</sup> For more information on this ruling, see: A. Gliszczyńska-Grabias, 'Zakaz noszenia brody naruszeniem prawa do prywatności', *Dziennik Gazeta Prawna* of 21 June 2016.

<sup>7</sup> *Biržietis vs. Lithuania*, 2016.

Another important guidance is laid down by the United Nations Human Rights Committee in General Comment no 22 on the Covenant, in which the Committee addresses the interpretation of religious freedom laws.<sup>8</sup> The Committee says that prisoners' rights and religious freedom should be respected, and their religious rules should be observed to the fullest extent possible also in compulsory isolation and imprisonment. Therefore, the States Parties to the Covenant are obliged to ensure that inmates can observe their religion to the broadest extent possible.

Within the case law of the United Nations Human Rights Committee, its 2002 decision on an individual application against Trinidad and Tobago is of prime importance.<sup>9</sup> The applicant was a Muslim person deprived of liberty. He claimed to have been denied access to the holy books of Islam, which he studied, on the grounds of his religion. He was practically prevented from observing his faith, including prayer, in addition to being forbidden from wearing a beard, which he had had compulsorily shaven off earlier. Examining the application, the Committee found decisively and unequivocally that the inmate's religious freedom was violated on many counts. The State Party to the Covenant was obligated to desist from further violations of the applicant's rights and to ensure that such practices, which are contrary to the standard of universal protection of human rights, would not be pursued in the future towards any prisoner. As is the case with other treaty instruments of the UN human rights protection system, the Committee's decisions, formally binding as they are, are often not implemented by states. That is so because the Committee has no means at its disposal that would be even remotely similar in financial and political terms to those available to the Court. And that was true of Trinidad and Tobago, whose violations of religious freedom of persons deprived of liberty were not redressed, a fact subsequently noted by the Committee in its periodic review of the country under final comments on its reports.<sup>10</sup>

Furthermore, the UN forum raises another, particularly flagrant, case related to the freedom of religion and prisoners, which involves deprivation of liberty on the basis of professed religion. Such cases occur in authoritarian or religious states, where everybody has the rules of a specific faith imposed on them. In such situations as these, it is difficult to talk about ensuring religious freedom for inmates at all – they are persecuted and deprived of liberties on the very grounds of their religion, which is why ensuring such inmates access to religious practices or complying with their religious dietary requests is purely an abstract notion. UN member states are subject to the Universal Periodic Review of their compliance with the international legal protection of human rights standards, which is performed under the auspices the UN Human Rights Council, and this procedure

<sup>8</sup> Human Rights Committee, General Comment 22, Article 18 (Forty-eighth session, 1993). Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994).

<sup>9</sup> *Clement Boodoo vs. Trinidad and Tobago*, 2002.

<sup>10</sup> All concluding observations and information on Trinidad and Tobago's commitments and human rights violations are available at: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/TTIndex.aspx>

examines this aspect of violations of religious freedom of individuals and groups. Recommendations to change this extremely bad state of affairs have been so far issued for Iran, Egypt, Iraq, Saudi Arabia and Eritrea, among others. These countries were recommended to grant a general amnesty to all prisoners sentenced on religion-related charges (recommendation for Eritrea), release prisoners sentenced for defamation of the dominant religion (recommendation for Uzbekistan), release prisoners who are members of religious minorities and were incarcerated solely on the grounds of opinions and beliefs they manifested (recommendation for Saudi Arabia).<sup>11</sup> Of course, recommendations made under the Universal Periodic Review procedure are not binding on states in a manner that would ensure their enforcement. However, they are a useful instrument of a policy of ‘naming and shaming’ states with a record of human rights violations, and in some cases, coupled with the political and civic pressure, can bring about results. The cases of persecution and deprivation of liberty on the grounds of religious beliefs should surely be met with a solidary response from the free world and its pressure on the states that violate this liberty drastically and systemically to change their behaviour.

The draft International Convention on the Elimination of All Forms of Religious Discrimination is an interesting, if secondary, thread of the subject covered by this analysis. The idea of adopting such treaty instrument is a few decades old and is linked to a certain disproportion that emerged between the degree of protection afforded by UN documents against racial discrimination and hatred versus against religious discrimination and hatred: whereas race is governed by an applicable and universally adopted treaty (together with a competent treaty authority – the Committee on the Elimination of Racial Discrimination), in the case of religion the sole applicable document is the Declaration on the Prevention of Religious Discrimination. The draft international treaty that would introduce protection of followers of religions and beliefs from discrimination and hatred includes a provision that guarantees protection against religion-based discrimination for persons deprived of liberty. That proves not only the initiators’ progressive approach that expands guarantees for human rights and liberties, but also the seriousness of the violations of inmates’ rights and liberties. It should be noted, however, that the UN is currently not very likely to adopt a new treaty.

#### 4. Final remarks

As a closing line, let me recapitulate on what definitely comprises the standard as to respect for inmates’ freedom of religion and belief, in both the European and the universal UN system. This standard is certainly made up of the right of persons deprived of liberty to take part in religious practices. They have the right to continue such religious practices and the right to respect for their religion and all related issues, including relevant dietary requirements, access to holy books, and the right to attend religious services. They should also have the right to receive

<sup>11</sup> All recommendations are available at: <https://www.upr-info.org/database/>.

pastoral visits and assistance by an approved religious representative, e.g. priest, imam, or rabbi. This standard also encompasses a refusal to receive such visits. But in some parts of the world it is not so much systematically breached as it is an unattainable ideal – which occurs when the very religion becomes the grounds for state persecutions and detention targeting members of certain religious communities. The rights of persons deprived of liberty to respect for their religion and belief are then utterly negated.

However, it seems that the starting point for a debate on the rights and liberties of inmates is to admit that they indeed have rights and liberties despite the situation they found themselves in. Perhaps some of such rights warrant more limitations than those which apply to all other people, but absolutely no grounds exist for excessive curbs on such rights as the right to religious freedom. It might also be worth looking at a possible rehabilitation function of religious worship, quite apart from international human rights guarantees, which are of paramount legal importance, and which clearly point to states' obligation to ensure that persons deprived of liberty should be able to observe a religious faith of their choice. This issue, however, goes beyond the scope of this section.

## **Right of a prisoner to respect for private and family life and right to marry**

Good morning, Ladies and Gentlemen, thank you for your invitation,

Deprivation of liberty, even though it seems obvious, is associated with deprivation of only one of the prisoner's rights, i.e. the right to personal freedom and security for as long as he or she is detained under a court decision that has been carried out with respect to him or her. The inmate still enjoys all the other rights provided for by the Convention; in other words, deprivation of liberty is not tantamount to deprivation of dignity or privacy – no matter how we understand it in the context of 3 sq. m – or to deprivation of the right to a family life, the right to a fair trial in certain aspects, to freedom of thought, conscience and religion, nor to deprivation of many other rights.

However, Ladies and Gentlemen, the definition of privacy in the penitentiary context, in the context of other detention centres, is one that can hardly be fully applicable there, while every person, even if deprived of liberty, does have the right, within the constraints of such privacy, to pursue his or her personal development, to the extent practicable, as well as the right to a minimum space, which was discussed before the break.

In *Hirst vs. the United Kingdom*, the Court held that prisoners enjoy all the rights and freedoms guaranteed under the Convention and that any limitations have to be imposed in pursuit of a legitimate aim. And that is what we have been discussing today. This means that we cannot make abstract judgements and speak about whether a given limitation is legal and in conformity with the Convention without knowing the circumstances of a specific case. Each interference with any right, including the right to privacy, will have to be subject to an assessment in light of the circumstances of a specific case. The judgement mentioned earlier that concerned a beard also falls within the scope of privacy as such; our image is our privacy; it is our own choice how we want to shape our body, whether we want to have long or short hair; whether we want to grow a beard or not; at least for one sex it is a matter of choice.

This judgement, given in June 2016 against Lithuania (*Biržietis vs. Lithuania*), found no grounds for such a blanket ban on beards in prison i.e. the government

did not indicate any grounds for a total ban or any urgent social need behind it, which led to doubts as to possible arbitrariness. Neither hygienic nor identification requirements warranted the ban, which was deemed as excessive interference with privacy.

*Nota bene*, Ladies and Gentlemen, the beard and jewellery in the form of earrings was something that a German administrative court dealt with back in the 1990s. The case involved a police officer who wanted to wear long hair and an earring, and it turned out that, as he was not a line officer but a front office staff member working at a computer, he was not free to do so under his superior's order. But that case involved the authority to give an order that restricted an officer's freedom. Here it was found that, as a rule, the beard, or facial hair, is also an element that is associated with privacy.

Ladies and Gentlemen, a case that involved securing evidence recorded at a British police station during a meeting between a lawyer and a detainee also fell into the category of privacy. He was arrested and detained three times in Northern Ireland over the killing of a policeman. When the arrests were made, the lawyer was assured by the police that his conversation with the applicant would not be wiretapped and, ultimately, he did not receive such assurance at the third visit. In this case, *R.E. vs. the United Kingdom*, it turned out that the problem, in the context of the right to privacy, lay in seizing telephone conversations and securing thus recorded material.

Another issue which was mentioned today more in the context of Article 3 but which the Court also sees in terms of the right to privacy, is the issue of detention conditions and the *Szafrański vs. Poland* case of December 2015, quoted at least three times today. It is, Ladies and Gentlemen, a case in which the applicant complained about a number of sanitary conditions at his facility which, in his view, constituted a violation of Article 3 and Article 8. The Court found itself competent to examine the case only with respect to the improper separation of the annex with a toilet cubicle and a washbasin from the rest of the cell. And let us be clear, we are talking about a situation where the toilets were separated from the cell with a low partition board at the height of one metre twenty centimetres, with no comfort whatsoever. *Nota bene*, there is a penitentiary in Pomerania which uses curtains for this purpose and, as one inmate told me, those curtains, when a prison officer comes in, are flying up in the draft, adding to discomfort of fellow prisoners and the person using the toilet.

Body searches also fall within the scope of the right to private life. These issues have already been mentioned today, for example by Mr Pietrzak, as regards the detention of special status persons, but we are talking about situations when the applicants themselves are saying that body searches combined with the requirement to strip down naked violate their right to privacy. That was the case of *Chyla vs. Poland*, where the Court held that it had examined the issue in the context of Article 3 and concluded that no separate issue emerged that would require examining it in the context of Article 8.

Let us look at another case, that of *Milka vs. Poland* from September 2015, which – if I recall correctly – has been mentioned by Judge Janczarek today. The



inmate received disciplinary punishment for refusing to undergo a body search before transported to another location for the purpose of executing some procedural measures, on being admitted to a living ward, and on returning from a walk. At first, he would be given a reprimand, then he was forbidden from receiving his food parcels, and only eventually he would be punished by placement in a solitary cell. The application stated that subjection to body searches amounted to inhuman and degrading treatment under Article 3 and that it violated the right to private life. It was in this other context that the Court considered the application to be valid, because such body searches interfered with the right to respect for the individual's private life. It did not conclude that the punishment was illegal but that although legal, it was not proportionate or necessary.

Let me recall that under Article 8, the state may restrict the right to privacy, if it can prove that it is necessary in a democratic society on account of a closed catalogue of protected interests; but in this case neither the government nor the entities that performed these actions had been able to prove that the individual posed a real threat to the security of penitentiary units. It was a verbal form of aggression that he used but, as a rule, it did not justify the application of such a measure. No evidence existed to suggest that he could have been in possession of dangerous items; he had no previous record of attempting to smuggle dangerous items, either, so the Court held that such measures as the personal check of an invasive, or even humiliating, nature must be supported with credible reasons by the authorities of a penitentiary unit.

Ladies and Gentlemen, even the inmate has the right to enjoy family life, but this right is necessarily limited, even though some say that it is a time free from domestic worries, so you could also say that inmates do not need to share those worries during this time, but that is an altogether different matter. Undoubtedly, the utter arbitrariness of denying the right to receive visits, e.g. from family members, had been a big problem before the Code of Execution of Criminal Sentences was amended following a Constitutional Tribunal ruling, resulting in applications submitted to the Court, among others the case of *Mazgaj vs. Poland*. The case concerned a 72-year old who had been accused of murder by a mentally ill son, and was ultimately acquitted. He asserted that his right to family life was violated by the limited opportunities for contacts with his family when he was detained on remand.

In the *Bystrowski case* of September 2011, the applicant complained about the lack of contact with his family members. The applicant was a suspect in repeated theft, fraud, illegal possession of firearms, and running an organized crime group. In this ruling, the Court found no breach of the Convention, because a court, while ordering the limited number of family visits, also applied oversight and had clearly indicated the reasons why visits were not allowed at that stage of proceedings, invoking well-founded issues relating to securing the proper course of proceedings. What is more, the limitations in question were connected with the initial stage of the proceedings and the applicant's wife, who was denied visits, was also a witness in his case. The court held that there was a fear of criminal conspiracy and forbade contact at that stage, but later on, when the evidence was heard by the

court, such contacts were not disallowed. The Court found that a proper balance existed between the need to ensure that evidence is properly collected and respect for private life, hence no violation of the Convention was found.

The next two cases, Ladies and Gentlemen, or three, actually, are: *Dochnal vs. Poland*, *Mariusz Kurkowski vs. Poland*, and *Popenda vs. Poland*. Mr Popenda was an associate of Marek Dochnal, a rather well-known name – a businessman and lobbyist arrested and accused of corrupting a senior public official and inciting to bribery to the detriment of the Treasury. Apart from the right to freedom and personal security in the context of pre-trial detention, the applicant also complained about the difficulty of maintaining contact with the family, and they were considered valid.

The applicant, Mariusz Kurkowski, a former Board member of Mostostal Gdańsk, had been charged with having intentionally acted to the detriment of the enterprise on whose Board he sat. His application concerning the limited or denied visits was also found to be valid. All these cases, Ladies and Gentlemen, reflect the problem of automatism that was applied in decision to grant or deny permission for visits. Sometimes, permissions would be given for months on end, only to be suddenly withdrawn. The applicant would be allowed direct visits, at a table, and suddenly for reasons unknown he would be separated from visitors by plexiglass.

The Court clearly held that when there are no defined grounds for denying permission for a visit, the situation leads to undue interference, which violates the Convention. But if it turns out that such grounds were indicated in the ruling, the Court can attempt to examine whether they were proportionate and necessary in a democratic society. Depending on the stage of proceedings and a person's role in proceedings, it may be consequential in establishing whether the right to privacy was violated.

The *Horych* case, which is better known in the context of conditions of detention of an individual subjected to heightened security measures, also concerned an application asserting the difficulties with visits. The daughters of the applicant Horych could not visit him because they had to walk through the entire prison with cells on both sides of the corridor to reach the meeting place. That seemed too traumatic given their age and sex, and the applicant ultimately gave up further contacts to protect his children from such dramatic experiences. The Court held that this situation also amounted to interference in the right guaranteed under Article 8, while in the *Piechowicz* case the argument was that no other ways of contact had even been contemplated.

As regards compassionate leave, let me point out that the matter concerns finding an effective domestic measure. I have to say this because two cases of denying permission for compassionate leave to attend a funeral were found to be in violation of the Convention. When the national authorities started proposing that inmates should go on a leave accompanied by the police and they did not go along with that, their rights – it turns out – were not violated, because it is up to each prisoner to make such a decision. Checking correspondence is self-evident – when you see the ‘censored’ stamp. Unfortunately, the Court must presume that

such correspondence has been opened and read, which is absolutely unacceptable in the case of applications or letters to the Court, just as it is in communications with defence counsels.

And, thirdly, Ladies and Gentlemen – marriage, guaranteed separately, is very much permitted under the Convention. In this context, a prison director may not decide on the grounds that, for example, a relationship does not bode well for the future, as was the case in one instance, or that the marriage to be entered into by a defendant and a person whom he allegedly sexually assaulted might affect the outcome of criminal proceedings. This does not fall under the competence of the prison service.

Thank you.

## Discussion

### **Aleksandra Mężykowska**

Thank you very much. And now I would like to invite you to ask questions or share your reflections concerning the speeches delivered.

### **Bogdana Słupska-Łuczkiwicz**

Counsellor Bogdana Słupska-Łuczkiwicz, Human Rights Committee of the Supreme Bar Council. I have a couple of words of reflection typical for an advocate, I believe – as a counsellor, I have to point to issues mentioned in speeches as concerns the state's positive procedural obligations, the state's positive obligations to inmates, specifically under circumstances of a breach of the right to life, all reasons and circumstances of death clarified.

As the Professor has rightly clarified, such procedural and material obligations of the state – yet chiefly procedural, as I am offering an advocate's perspective here, a perspective imperative to efficient and effective legal assistance and to effective protection of the individual's rights under circumstances of the Convention having been violated. I have to mention the ruling in the case of *Byrzykowski versus Poland*, this was the first ruling in a Polish case wherein the Court had ruled to the effect of the right to life having been violated in the wake of a woman's death in the hospital during labour; notably, the essence of the ruling involved the highlighting of a procedural breach of the right to life resulting from the absence of effective investigation. And the Court told us something very significant, namely that all procedures initiated as part of these proceedings in connection with a young woman's death interfered with any action to clarify the reasons for and circumstances of death rather than serve this purpose, for which they were after all established.

As an advocate representing family members of victims in domestic cases as well as appearing before the Court of Human Rights, I am occasionally under the impression that often as not, these procedures are actually applied to make any clarification of the reasons for and circumstances of death more difficult – both in case of persons dying in hospitals under circumstances not entirely explained, and especially when death occurs in prison conditions, where people's fate is dependent on state officials. This often happens in the context of or in connection with a short-

age of appropriate or timely medical or nursing assistance, and here is where we encounter practical problems – because the prosecution service obviously conducts the procedure, discontinues the procedure, conducts it and discontinues it; a procedure discontinued twice gives rise to an eligibility to file a subsidiary indictment. And here comes a question I cannot fully answer: is this an effective domestic legal measure as interpreted by the Convention one has to exhaust to become eligible to seek protection before the Court of Human Rights once it becomes obvious that these domestic procedures are more of a barrier than assistance in clarifying the reasons for and circumstances of the death of imprisoned individuals? Thank you.

### **Zofia Daniszewska-Dek**

Maybe I could take the opportunity to speak as well – I will be very brief. I am an advocate from Białystok, my name is Zofia Daniszewska-Dek, also of the Human Rights Committee of the Supreme Council, under the auspices of counsellor Pietrzak. I would like to answer the question concerning the lawyers in executive proceedings – yes, we do follow such practice in Białystok, we are often appointed advocates in executive proceedings. The court also probably wants to have some convenience, because in such cases the appellate court has representation secured and the inmate is protected. It is also about early release on parole cases. And I would like to make a general, very general comment.

We have heard here that we will change the Code, that there is going to be new legislation. Well, then I would like to offer a practitioners' concept, please consider it, I myself was introduced to the concept by Professor Murzynowski in the nineteen nineties, he said that in all this penitentiary service, in these decision-making authorities deciding whether an inmate can be released or not, we are missing an external element: a human being, in short. Not a prison guard and not a judge. And please bear that in mind: that the whole system has no outside people whatsoever. We advocates are the only people from the outside world – we have nothing resembling the so-called social factor – a person capable of taking a closer look at the case. I don't think that the judge is the best person to decide if rehabilitation will yield the intended purpose or not. And this is something I wanted to appeal for the future. Thank you very much.

### **Aleksandra Mężykowska**

Before you take the floor, let me hand the microphone to the professor who wished to respond, and then, unfortunately, exercising my discretionary powers as this panel's moderator, I will limit interventions to the two gentlemen who requested the floor, so that we can take a break and resume as planned, alright? The gentlemen over here requested the floor, thank you.

### **Dobrochna Bach-Golecka**

Thank you. I wanted to offer thanks for the comment concerning procedures, because there was no time to describe them properly; the Court of Human Rights indeed emphasises the need to establish a judicial system of supervision, public

supervision of how the medical care system works, both in the ruling I mentioned in the case of *Genç*, and indeed in the case of *Byrzykowski*, and in other cases, highlighting that formal norms, so to speak, are not that important, as something of a theoretical appeal system, but that effective procedures are significant – i.e. that the system actually obliges domestic authorities to engage in formal, impartial, independent and effective investigation, in particular in the context of verifying a death case for medical error or certain irregularities relating to methods of treatment. And that does not have to be a criminal procedure – it may involve civil proceedings, damages in civil proceedings, all medical staff accountability duly assessed. And, interestingly – the Court emphasises that information concerning all such proceedings should be disseminated, as knowledge of irregularities in medical staff procedures may serve the purpose of comprehending the practical reasons for such error or errors, and allow avoiding them in the future – so this is also a certain preventive and cognitivist dimension emphasised in the Court’s case law. Thank you.

### **Paweł Nasiłowski**

General Paweł Nasiłowski, let me introduce myself officially this way, currently plenipotentiary of the Minister of Justice; I will have the honour of speaking before you in the second part of our session. Here, however, I would like to respond to what my predecessor have said: Counsellor, despite what you are claiming that there are no people from the outside behind prison walls; I would just wish to remind you, counsellor, that at Białystok itself there is around thirty civic organisations entering our facilities on their mission. Also, public supervision under Article 38 of the Criminal Executive Code is not perfect, but we are aiming for perfection, let me remind you of an invocation of the Senate of the Harvard University, who, in debating on what man is striving for claims that man strives for perfection, and we are striving for perfection as a system each day, and leaning towards eternity, but this is another, eschatological, aspect that I will lay aside.

I wish to assure you that there are civic organisations in every unit of a Polish prison, and I see a chairman of one such organisation here, and it would be hard to imagine a more detailed supervision system for what is going on behind prison walls. Furthermore, there are at least four leading audit authorities supervising the penitentiary system present in this room. Obviously, the office of the Commissioner for Human Rights, a very distinguished office, mind you, and the prevention services, and ladies and gentlemen of the bar, not to mention direct procedures and the related role of penitentiary judges we have here with us, whose system role is to assure detailed and professional supervision of the enforcement of all custodial sentence enforcement. And there is another element involved, I assure you, counsellor – there are a lot of people, maybe they are striving for such perfection and regrettably every penitentiary system, as we have gleaned from all judgements quoted, well, there are no ideal systems enforcing the most onerous punishment in the world’s history. Yet I wish to emphasise, as the former Director General and Commander-in-Chief of the Penitentiary Service, this system is truly striving for perfection. And we find all your comments valuable – and are also striving to take

advantage of all rulings quoted. And such is our road to perfection. And I wish to assure you of that.

The final matter I wished to point to – let me draw your attention to the fact that the current population of Polish penitentiary facilities totals 71,000 – approximately 150,000 persons in any given year. And with regard to the Court rulings quoted, please don't see me as acting to defend myself, because we take heed of them most seriously, and try to draw immediate conclusions. The Ombudsman here was wearing this uniform as I have for thirty years and served his homeland in this unit, so he knows all this stuff from experience, as I do. With regard to isolated and other cases, let me assure you, we are truly striving for such perfection, and to dispose of all of them. And I would like to request your assistance here. Because there is no such thing as a closed, isolation-targeting institution capable of educating anyone for freedom purposes. Without these invaluable civic organisations, without public supervision, without connection to the outside world our work makes no sense – all it becomes is restriction, internal isolation we do not want to pursue. So, thank you for all your comments, and now over to the chairman.

### **Marek Łagodziński**

Good afternoon, Marek Łagodziński, I am the chairman of the “Sławek” Foundation, and I would like to say that we are occasionally invited to attend penitentiary court sessions, we participate in sessions, that is we only make an appearance if a client of ours is on trial – in other cases we would have no idea if that person, if his or her rehabilitation procedure is effective or not; whereas in case of our clients whom we often have, and we frequently have known for more than ten years, well, the court sometimes agrees and sometimes does not, to us making a court appearance and offering an opinion. With regard to prison facility openness – well, here I have to agree with the general, that we have nothing to complain about. It seems to me that there could be many more organisations approved for prison access. Do take a look at our website, [www.fundacjaslawek.org](http://www.fundacjaslawek.org), you will find all our activities described there, we do a lot for convicts.

If there are any penitentiary judges here in this room, let me ask them a question – what criteria do you apply when refusing early release on parole to our clients we know very well? One of them, let me quote a case study, potentially extreme, but maybe not – well, this is a man sentenced to twenty-five years, and has served eighteen. During that time, he finished high school with A levels, graduated from university, a B.A. course, that is, he is now working on his M.A. thesis and is a university employee, he is serving in open regime, meaning he can go outside to attend university classes and to work, has a fiancée and they have a flat together, they intend to get married once he is released. And when the court refused him early release on parole, I asked the judge what else we can reasonably do, I asked him to give us a hint as to how to work with this man to help him complete the rehabilitation process. Oh yes, the man has also published two or three books of poems. And so I asked – what criteria did the court apply, not least because the early release on parole application had actually been filed by the director of the

facility, who probably knows our client's behaviour best, having consulted a psychologist, security staff, the prison educator. And yet the court finds differently. So I would be inclined to question this.

I would be very interested in potential changes to contact allowed between convicts and their families, because I very much care for as sound family relations as reasonably possible. The purpose of the punishment should be to work with him and educate him and prepare him from day one for future release, but the family is innocent, so why should we punish the family – I also think that unsupervised conjugal visits for married couples should be more readily available.

**Aleksandra Mężykowska**

Thank you very much, ladies and gentlemen. Panellists also wanted to take the floor, because all of them – listening to your comments – certainly have their own related reflections. I do not know if I should be happy that these topics are triggering so many reflections, and many speakers would like to take the floor – regrettably, however, our time has come to an end. Please join us for the equally interesting panel three, in the course of which we will be presenting challenges for the future. Thank you.



# **PANEL III**

## **Future challenges**



*Michał Zoń*

Director of the Legal Bureau of the Central Board  
of the Prison Service

---

## **Legislation regulating the system and functioning of the Prison Service in 1989–2016**

The famous playwright, critic and publicist Bernard Shaw said that ‘The most anxious man in a prison is the governor.’ A wide presentation in this paper of the origins and reasons for this anxiety seems to be – for obvious reasons – beside the point. However, it should be argued that the legal guarantees provided in laws that regulate the system and functioning of the Prison Service have, to a large extent, contributed to increasing the comfort of the prison officer’s day-to-day work.

The period of almost thirty years beginning in 1989 and ending in 2016 was a time when legislation characteristic for a democratic state ruled by law referred to in Article 2 of the Polish Constitution was developed and was consolidated.

In 1989–1996 the Prison Service officers were bound by the Law on Prison Service of 10 December 1959 (Dz. U. of 1984, No. 29, item 149, as amended). The law was divided into the following nine chapters: general provisions (chapter 1), service ranks (chapter 2), duties of an officer (chapter 3), rights of an officer (chapter 4), distinctions (chapter 5), disciplinary liability, honorary courts (chapter 6), changes in service relation and dismissal from the service (chapter 7), remuneration and other cash benefits (chapter 8) and final and interim provisions (chapter 9).

Just by looking at the titles of the respective chapters, we can see that the 1959 Law (many times amended, which is important) was significantly different from the Law on Prison Service of 9 April 2010 now in force, and from the Law on Prison Service of 26 April 1996 that directly preceded it. Without going into a detailed analysis of the legal regulations of the statute that preceded the legislation now in force with respect to the Prison Service (i.e. contained in the 1959 Law), we can point to certain regulations that were typical for the period of the so-called people’s democracy (the period of the Polish People’s Republic). And so at the outset we should note that in line with the wording of Article 21 of the ‘old’ pragmatic law, officers were required to faithfully serve the Polish People’s Republic and to guard the people’s democracy. Moreover, every Prison Service officer was obligated to continuously raise his or her level of political awareness! Candidates for the service had to have an unblemished record (see Article 5(1)), and prison officers were promoted (especially during the period preceding political transformation) if they

demonstrated specific and measurable service qualifications and had achieved the right level of political and social awareness. It should be noted that in line with the spirit of the 1959 Law as reflected in the widespread saying 'It's not your high school diploma, but your earnest willingness...', a superior could not only exempt a 'trusted' officer from the duty to complete initial training, but also commission an officer even if he or she did not have the required education qualifications or in-service training (see Article 4(3) and Article 15(2)).

Noteworthy is the fact that the 1959 Law did not specifically regulate the so-called housing issues. A careful reading of the legislative act, however, lets us see that the housing benefits of Prison Service officers were regulated in a manner corresponding to the rules adopted in the 1996 Law. The 'old' law used vague terms, which could raise (and did raise – as evidenced by the case-law of the administrative courts at the time) many doubts regarding their interpretation. For example – Article 31(3) provided that 'officers are entitled to renovate their apartments at the expense of the Ministry of Justice.' In normative ranks below the rank of statute detailed explanations provide that this right does not entitle officers to renovate the whole apartment at the expense of the State Treasury, but only to a payment of the so-called renovation equivalent (see Order of the Minister of Justice of 11 August 1993 providing for rules of making renovations of apartments occupied by the Prison Service officers at the expense of the Ministry of Justice – Official Journal of the Minister of Justice No. 5, item 19, as amended).

The 1959 Law also provided for a number of 'specific' regulations on disciplinary responsibility of officers (Articles 44–54). As an example: the catalogue of disciplinary punishments included the punishment of postponing promotion. Pursuant to Article 45(5) of the Law, disciplinary punishment could be administered by postponing promotion to a higher non-commissioner's rank for a period of one year, and to the rank of ensign or officer – for a period of two years. Interestingly, the Prison Service officers were tried by honorary courts for deeds violating the honour and dignity of an officer. Such courts were elective and independent while their members adjudicated 'on grounds of their conviction based on a free assessment of evidence, guided by the principles of honour and dignity of an officer and by law' (the way the provision was drafted might suggest that honour and dignity had primacy over legislative provisions!). The method of instituting proceedings by honorary courts was also characteristic of the past period – they had to institute disciplinary procedure on the motion of, among others, 'a collective group of officers.'

Provisions of Articles 53 and 54 of the 1959 Law clearly illustrate the separate nature of the Prison Service officers as a group, similar to the distinct nature of persons who were part of other 'uniformed services'. Under these regulations, officers had the right to refuse a ticket issued by the Civic Militia (later the Police) officers. In the event of such refusal, the body authorised to administer a fine with a ticket would address a request to punish the officer in question with disciplinary measures to the relevant Prison Service body. Officers had sole disciplinary liability for acts with respect to which authorised bodies were empowered to administer fines for breach of order (this regulation remained in force in the 1996 Law).

With regard to the so-called staff regulations, under the 1959 Law a report for dismissal from service drawn up by an officer was regarded as an optional premise for dismissal (see Article 60(2)(4)). In other words, unlike now, his/her superior instead of the person concerned had the right to dismiss an officer from service at his/her request!

Ending this concise analysis of the December 1959 Law on the Prison Service, as a reflection of the past times, let us point to a regulation in Article 67(1), under which 'officers dismissed from service who are not yet aged: men – 55 years, women – 50 years and who were not qualified to one of the disability groups are delegated at their request to work in socialised work establishments.' As Cicero used to say – *o tempora, o mores*.

The 1959 Law was replaced by the Law on the Prison Service of 26 April 1996 (Journal of Laws of 2002 No. 207, item 1761, as amended). The 'new' pragmatic law was divided into 9 thematic areas under the following chapter headings: chapter 1 – tasks and organisation of the Prison Service, chapter 2 – powers of the Prison Service, chapter 3 – service relation of officers, chapter 4 – corps and ranks of the Prison Service, chapter 5 – duties and rights of officers, chapter 6 – apartments of officers, chapter 7 – remuneration and other cash benefits of officers, chapter 8 – disciplinary liability of officers and chapter 9 – amendments to applicable provisions, interim and final provisions. Even though the number of chapters in the 1996 Law is the same as the number of chapters in the 1959 Law (9), the former has much more content. The 'new' law contains legal norms placed in 141 articles, while the 'old' law ended with Article 98.

The pragmatic Law of April 1996 was drafted on the basis of law on other uniformed services, specifically the Police Law of 6 April 1990 and the Border Guard Law of 12 October 1990. It is important to note that the first article of the new law states that the Prison Service is an apolitical formation – this provision was not included in the Law on the Prison Service of December 1959.

Article 1(3) of the pragmatic law lists the basic tasks of the Prison Service: resocialisation of persons sentenced to punishment of deprivation of liberty; pre-trial detention to secure proper course of criminal proceedings; ensuring that persons sentenced to punishment of deprivation of liberty or in pre-trial detention may exercise their rights, specifically ensuring that they have humanitarian conditions, their dignity is respected and that they have access to health and religious care; protection of the society against perpetrators of offences who are sentenced to prison and are in remand centres; to ensure that there is order and security in prisons and remand centres and to carry out detentions pursuant to other regulations and legal assistance under international agreements.

Pursuant to the regulations then in force, the Prison Service had the following organisational units: Central Board of the Prison Service, district inspectorates of the Prison Service, prisons and remand centres, as well as training and in-service staff training centres. Officers were on duty and penitentiary civil personnel could be employed by these units (see Article 10). Duties of persons who managed the respective units were set out in the pragmatic law. All Prison Service officers

and employees – consistently with the letter of the law – should have appropriate general and vocational preparation, experience and high moral level and they should also undergo regular training and raise their professional qualifications (see Article 12). On the other hand, according to the wording of Article 13 of the pragmatic law, officers and employees were not allowed to be involved in activities that undermined their official authority or in which official information was used for non-official purposes. In particular, maintaining contacts with prisoners other than arising from official duties was prohibited if such contacts could pose a threat to proper course of service or its good name; providing information to unauthorised persons about persons deprived of liberty was prohibited, also after their release.

Pursuant to Article 14, officers have gained the right to association in a trade union of the Prison Service officers which was not allowed under the previous law for obvious reasons. The Independent and Self-Governing Trade Union (NSZZ) of Prison Officers and Employees enjoys the benefits of the Law on Trade Unions of 23 May 1991, but it does not have the right to strike.

Revenues and expenditures of the Prison Service are set out in the annual budget law (see Article 16).

Provisions concerning the powers of the Prison Service are set out in a separate part of the 1996 pragmatic law. The rank of statute was given to legal regulations that permit proper and legal exercise of basic protection activities by prison officers (for example: activities involving ID checks, strip search, as well as detention of persons who are justifiably suspected of having committed a punishable offence). It should be noted that these activities are performed not only on persons deprived of liberty, but also on other persons who want to enter a correctional facility and even on persons who remain near such facility. Article 19 enumerates direct coercive measures, while also specifying how they should be applied. The pragmatic law also regulates the use of firearms or a service dog.

The chapter called ‘Service relation of officers,’ which has 24 articles, regulates a whole range of issues involving the establishment, change and termination of a service relation. It should be noted at this point that a part of the adopted measures has been repeated verbatim from the 1959 law. The new staff regulations, however, do not provide for the option to nominate a Prison Service officer on the basis of a discretionary decision and do not release from the obligation to complete at least a shortened preparatory service. A noteworthy premise was added as a prerequisite to becoming an officer that is the obligation to have the relevant professional qualifications. The following form of an oath was added to the law which reads as follows:

I, a citizen of the Republic of Poland, conscious of the duties undertaken as a Prison Service officer, hereby solemnly pledge allegiance to the constitutional bodies of the Republic of Poland, to observe the law, to adhere to the principles of humanism and respect for human dignity, placing myself and my efforts at the disposal of the service, to contribute to the implementation of Prison Service tasks.

I pledge: to observe service discipline, state and official secrets, to carry out my duties and orders of my superiors conscientiously and diligently, to protect the honour and good name of the service and to observe professional ethics.

Under the 1996 law, the basic duty of a Prison Service officer is to act in line with the sworn oath and to observe the law. Moreover, officers were obligated to refuse to carry out an order or instruction of his or her superior, if by carrying them out they would be committing an offence (Article 58(2)).

Since September 1996, Prison Service officers may not be members of political parties, while their current membership of a political party ends once they join the service.

Ending the short overview of the provisions of the pragmatic law of April 1996, it can also be added that the law regulated issues involving disciplinary responsibility of officers in a completely different way. Elective disciplinary courts, which represent an appellate instance to which complaints against disciplinary punishment administered by the superior should be addressed, represent a new intuition in the legal system. It should also be stressed that the new pragmatic law delegates authority to the Minister of Justice to regulate several specific and technical issues in ordinances, instead of orders (as was the case with the 1959 law). This was done to align the law with constitutional requirements, specifically with Article 87 of the basic law, according to which the sources of generally applicable law in the Republic of Poland are: the Constitution, statutes (laws), ratified international agreements and ordinances.

When presenting legal regulations setting out the system and rules of operation of the Prison Service, one needs also to mention new concepts and measures included in the Law on the Prison Service of 9 April 2010 currently in force.

The law introduced new rules for establishing a service relation. The institution of nominating someone to a specific position in order to establish a service relation was replaced by nominating someone for preparatory service or for an unlimited period of time. This measure resulted from court case-law that challenged independent discharge of an officer from his or her service post without discharging him or her from the service at the same time. The duration of a service relation should result from a separate act of accepting someone to service and not from nominating an officer for a specific service post, which can obviously change in the course of the service relation.

In one of the law's chapters, the provisions concerning obligatory and optional termination of service relation and its expiry were significantly 'overhauled.' Moving on to discussing changes of the premises determining obligatory discharge of an officer, it should be noted that they have been significantly narrowed down. It was decided that the majority of these premises should be the basis for stating that a service relation has expired, not that it has been terminated. Since the application of the majority of the hitherto premises for obligatory discharge from the service resulted from final decisions previously adopted by bodies independent of the Prison Service (e.g. by a criminal court or medical board), there were no grounds

for administrative proceedings to be conducted solely for the purpose of reaffirming an already established fact.

New regulations included in the law's chapter concerning the duties of the Prison Service officers seem important. A new regulation, modelled on public service pragmatism was introduced relating to the issue of nepotism. Pursuant to this normative act, spouses, persons related by blood up to twice removed or related by marriage once removed and persons who are living together may not serve or be employed in the same organisational unit if a direct reporting line would exist between them. By extending the catalogue of duties performed by Prison Service officers, the law obligated them at the same time to file declarations of financial interests which cover conjugal property and personal property.

In the next chapter of the law, new measures were proposed that deal with dispute resolution in claims by officers arising from service relations. Under the law, only personnel matters relating to the so-called permanent change of service relation (involving, among others, discharge from the service or reassignment to a service post of lower rank) will be determined by way of an administrative decision. Therefore, proceedings in such cases will be conducted under the Administrative Procedure Code that guarantees officers the right to lodge a complaint with an administrative court. The catalogue of personnel issues arising from subordination was set separately because in line with the doctrine and case-law of administrative courts, such cases are not subject to the jurisdiction of such courts. These issues involve, among others, nomination to a position or awarding ranks. To distinguish the above-mentioned cases from administrative cases, the law provides that they will be resolved in the form of a personal order from which there is no appeal, but only a complaint may be lodged with a superior or a higher superior as a result of which the personal order could be repealed.

I would like to end this paper by quoting Demosthenes, the Athenian orator and statesman, who said 'writing a law is nothing, the willingness to implement it is everything'. So let's hope we will never lack the willingness to introduce innovative and fair measures.



*Col. Andrzej Leńczuk*

Director of the Penitentiary Bureau of the Central Board  
of Prison Service

---

## **Professional activation of convicts**

Honourable Ombudsman, Honourable Director, Honourable General, Honourable Professor, Ladies and Gentlemen,

I hope that I can rise to the challenge that Mr Professor put before me. My speech is addressed mainly to those of you in the audience who are not Prison Service officers or employees. I would like to brief you shortly on the prison work scheme operated by the Prison Service. Before I start, I would like to share a couple of basic truths with you. Work is extremely important to all of us, there is no doubt about it. Work in prison has a specific significance.

When we talk about work generally, we tend to focus on four areas. Firstly, when we work, we create something. Whether we produce material or immaterial goods, the final effect of creation is always there. It goes without saying that work has an economic value. To put it simply, we work to earn money. However, as we well know, this is by far not the only or the most important role of work. Work has a social value, because it lets us have contact with other people and gives us a sense of belonging. Work defines our social standing. Obviously work is of major importance to all of us also because of its personal and psychological dimension.

We can say that the situation in prison looks almost the same, but viewed from a different angle. Definitely if we get people in prison working, on the one hand they gain financial means, and on the other they can satisfy their material needs, and last but not least they can support their families. Work of prisoners brings a number of benefits in the social dimension. Many benefits also come with an effective, rational managing of prisoners' time.

The lack of work has its consequences. People deprived of their liberty cannot settle their financial obligations that are a drag on the society.

The lack of financial means makes you more dependent on others, weakens your social position, and can cause anti-social incidents that reduce the security of individuals. Working routine in prison is important also from the point of view of physical and mental health.

All these factors lead us to conclude that work is one of the most important measures to change people who are behind bars. This is why work has an important place among the rehabilitation measures set out in Article 67, next to other purposeful activities such as education, cultural and training activities, family contacts and therapy.

This is also why the Ministry of Justice announced a prisoner work scheme that is based on three pillars: we plan to create 40 modern production facilities in the prisons estate, we plan to expand possibilities to second prisoners to work for the community, and in order to deal with the economic aspect we have drawn up draft legislation that will regulate the whole issue of employing prisoners by entrepreneurs to make it pay off for them.

I would like to show to you how this work is organised. Before I do this, let me tell you that there has been a drop in the number of prisoners in recent years. There are currently just over 70,000 inmates in prisons all over Poland. They have various life situations. They frequently have accumulated debts, mostly stemming from overdue maintenance payments. The total amount of financial liabilities of convicts exceeds the huge sum of 1.1 billion zlotys. Therefore it seems that creating employment opportunities and making it possible for the debtors to settle their financial liabilities is perfectly rational.

At present we employ approx. 39% of the prison population. I would like to strongly emphasize that around 27% of this population, that is approx. 7,000 prisoners, leave prison every day to work outside. I believe that this is one of the most characteristic features of the Polish penitentiary system as far as employment is concerned. Every day more than 7,000 inmates leave prisons to go to work. They work in a variety of jobs and generally their employers are satisfied with such arrangements.

Who is our main partner, and how is work organised? Almost 70% of prisoners are employed by the prison service itself. They work mostly inside prisons and they do paid or unpaid jobs. Prisoners work in kitchens, boiler rooms, and in many other places that are indispensable for proper everyday prison life.

We also have more and more partners in the wider business sector. At present contractors from outside prisons employ 11% of all people who can work. I hope that the government programme will contribute to broadening the spectrum of cooperating providers. Prisoners do public works, so we cooperate mostly with local governments. They work in sports and recreation centres, they do municipality maintenance work, this is where they mostly engage. Prison industries are our major state partner that currently employs almost 7% of prisoners, and we hope that this number grows. Prisoners also engage in charity work for a non-governmental organization.

Mr. Professor is looking at me, so let me sum up straight away. Work is without doubt one of the most important resocialization measures. Work gives opportunity for professional and social development, increases the effectiveness of rehabilitation system, reduces reoffending, and thus contributes to enhancing civic security. When you think of what goes on inside prisons, work reduces many negative phenomena, including anti-social ones, that exist in prisons. Taking into consideration the amount of financial liabilities it seems that work, in particular paid work, is the only rational way to let the prisoners concerned settle them. Last but not least, work has undoubtedly an economic value, not to mention its resocialization and social aspects.

Thank you for your attention.

*Paweł Moczydłowski, PhD*

Advisor to the Director General of the Prison Service

---

## **Prisoners' access to information and right to an effective remedy in infringement of prisoners' rights**

Ladies and Gentlemen,

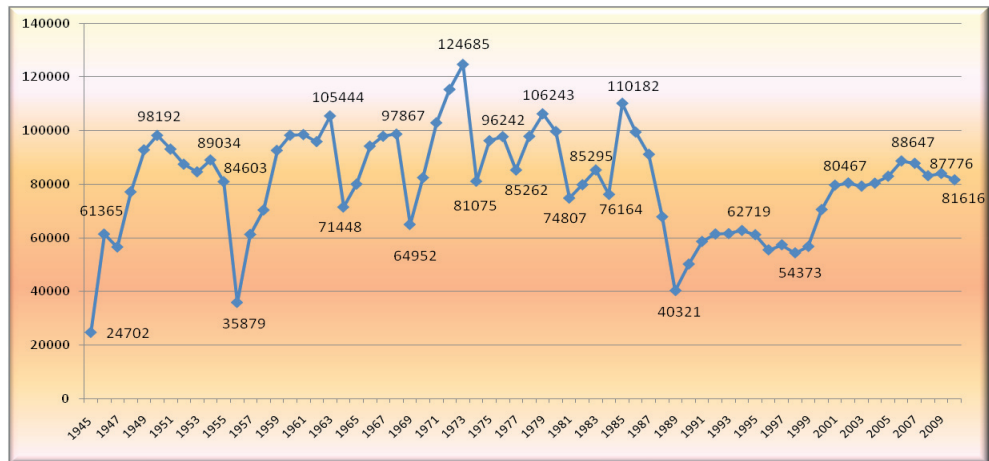
I will try to define the condition of the Polish prison system from the perspective of its history and transformation – where we come from, who we are, and where we are going to.

In communist Poland, the number of prisoners in remand centres and penitentiary establishments was in the region of 100,000. This level of population made a stable situation in prisons impossible to maintain. The criminal policy pursued by communist authorities entailed a constant upward trend in the number of prisoners and the extreme overcrowding of penitentiary establishments and remand centres. This policy resulted in a permanent high level of social tension in prisons and periodic waves of prison riots that spread across Poland. That was the case in 1955–1956. Then, after the December 1970 protests in Gdansk, a wave of unrest broke out in 1971, with 104 revolts and 58 group hunger strikes. This continued in 1972, which saw 132 revolts and 135 group hunger strikes. Starting from 1980, prisons were in a state of constant turmoil before the largest tide of revolts swept them in 1989. Between 1981 and 1988, around 500 riots took place, which involved about 55,000 prisoners. After *Solidarność* emerged in 1981, 276 collective protests were mounted in 116 out of the 146 prisons that existed at the time. In 1982, the wave of protests receded, but after Martial Law was suspended, unrest returned to prisons. The year 1983 was relatively calm, but already in 1984 protests began to gather pace anew. Although many of them were nipped in the bud, 89 collective protests were reported, involving 3,441 prisoners. 1985 witnessed a total of 45 riots, in which 2,632 inmates took part. Of these, 13 were dangerous, active protests, in which 949 prisoners were involved. The remaining 32 incidents were passive in nature, and involved 1,683 prisoners. They consisted mainly in refusing to eat, to work, to leave the cell, and to comply with other instructions issued by the administration. The following year, 1986, saw a significant reduction in the number of riots and the prisoners involved. There were 30 incidents in which 966 prisoners took part; of these, 8 were dangerous, active revolts involving 154 prisoners (with the breaking of blind windows, the destruction of furnishings, the burning of mattresses, and the barricading of cell doors). The remaining 22 protests involved

841 prisoners. All of them were passive – refusal to work, to eat and to comply with the instructions issued by superiors. Another increase in the number of riots occurred in 1987, when 2,952 prisoners participated in 37 protests, including 19 active ones that involved 1,843 prisoners. The most dangerous revolt of convicts took place on 25 May 1987 at Potulice prison and involved 1,700 inmates. In 1988, the number of major prison riots was significantly reduced. There were only 21 of them, involving 1,104 prisoners, and only two were of an active character. In total, between 1985 and 1988, 5,626 prisoners took part in protests.

In order to regulate the prison population, ease social tensions in prisons and regain control over them, communist-era criminal policy would repeatedly fall back on amnesties: in 1945, 1947, 1952, 1956, 1964, 1969, 1974, 1977, 1981, 1983, 1984, and 1989. Every time the prison population dropped below 60,000 following an amnesty, calm and law and order returned to prisons: the rule of law was restored.

**Chart 1. Number of prisoners between 1945 and 2009**



Source: Office for Statistics, Central Board of Prison Service

The prison system in Poland has been designed for an optimal number of 50,000, and a maximum number of 60,000 convicts and pre-trial detainees. The maximum capacity of 60,000 prisoners has been confirmed by reports of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. After inspecting Polish prisons in 1996, 2000, and 2004, the CPT consistently recommended that the surface area per prisoner be at least 4 sq. m, and over 6 sq. m in individual cells. By dividing living space at the Polish prisons by 4 sq. m we get approx. 60,000 places. This surface is even smaller when compared with standards in other EU countries. Once you take into account the infrastructure at Polish prisons and the number of Prison Service officers employed there, you arrive at 50,000 as the optimal number of inmates. Amnesties bringing the prison population below this level enabled the Prison Service to carry out their tasks as defined in the code without major disruptions. The 3 sq. m standard of

space per prisoner, adopted by Poland, fails to solve the problem of overcrowding in terms of the psychosocial consequences it brings about.

Penitentiary policy of the Prison Service used to employ physical and mental forms of repression, exploitation through physical work, and extensive spying on prisoners. Since prison violence was often illegal, the prison system was placed beyond public control in order to create conditions that would enable the Prison Service to use violence at will. In these circumstances, prisoners' access to information and their right to an effective remedy in the event of violation of their rights were extremely limited.

After the 1989 political breakthrough in Poland and the great social effort of building democracy and the rule of law, the previous model of prison control was rejected as contrary to the principles of democracy and the rule of law, and simply ineffective. Unfortunately, this coincided with the loss of control by the Prison Service, which in communist Poland had been accustomed to pursuing a model of management and control of penitentiary establishments and remand centres based on repression. 1989 saw the worst crisis in the history of Poland's prison system. Prisoners mounted 112 collective protests (strikes, hunger strikes, revolts and other forms of protest) which involved 54,572 people. Nine prisoners were killed and over a hundred heavily injured. Several prisons were burned and destroyed, causing billions of old zlotys (PLN) in losses. The protests came to a head towards the end of the year. The amnesty announced on 7 December 1989, which did not cover reoffenders, triggered waves of aggressive revolts in prisons for reoffenders in the northern Polish towns of Goleniów, Nowogard, Czarne and Kamińsk. The unrest did not subside until 1993. The situation was exacerbated by protests of Prison Service officers. In the most critical cases, prisoners and officers would protest at the same time. This wave of protests of prisoners and Prison Service staff was quite unprecedented in Europe's history.

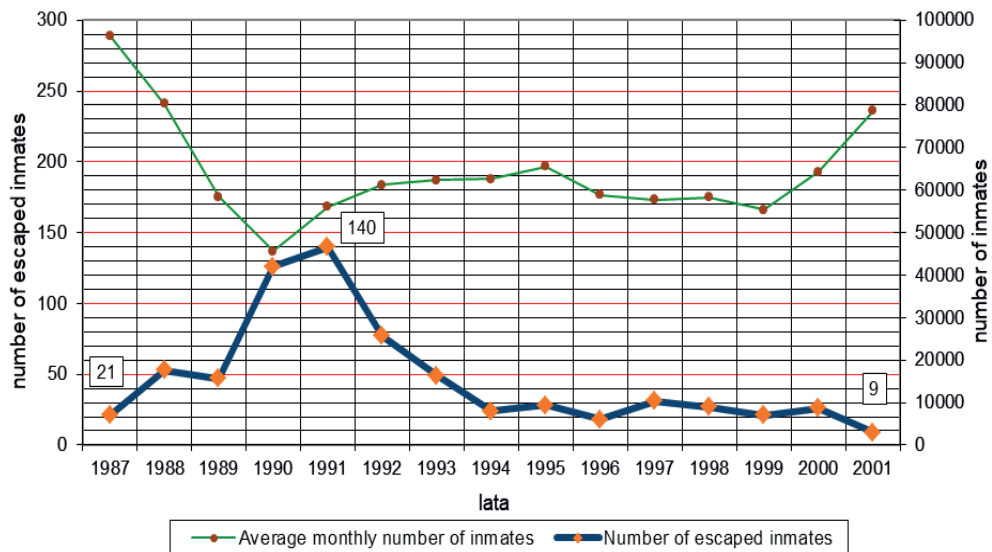
At the same time, a new rational model of criminal policy began to be searched after 1989 with a view to harmonizing relations between all criminal policy subjects, and thus meeting the expectations and standards of democracy, the rule of law, the European Union, and international obligations ratified by Poland. The aim of liberalising the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure and the Code of Execution of Criminal Sentences was to prevent prisons from becoming overcrowded in the future. The new model of executing custodial sentences was seen as an effective way of achieving the objectives of punishment, as set out in the Code of Execution of Criminal Sentences. It was also supposed to be lawful and humanitarian enough for citizens who received final and binding sentences to turn up at penitentiary establishments without apprehension to serve their sentences when summoned by the court. This would enable the courts to control the population of prisons by creating a 'jail queue.' The prison system became a subject of democratic and lawful procedures, and ceased to be beyond the pale of public control. It came under the scrutiny of international organisations, the Parliament, the judiciary, the Ombudsman, and various NGOs.

Changes in Polish criminal policy which occurred in the early 1990s, i.e. the amnesty of 1989, reasonable penal policy, the political climate of those years, and amendments to the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, and the Code of Execution of Criminal Sentences, helped to reduce the number of prisoners to around 60,000. This paved the way for necessary reforms and ensured that conditions of serving prison sentences in Poland are comparable with those in other European Union countries, and comply with the standards set by the relevant international acts (UN, CE, EU) which Poland has ratified. The new prison administration faced the task of making the system of carrying out prison sentences comply with the principles of democracy and the rule of law, as embodied by inmates' access to information and right to an effective remedy should their rights have been violated. The primary job, however, was to regain control over penitentiary establishments, to calm nerves among the prisoners, and to teach the Prison Guard how to control situations in prisons by legal and non-repressive means. As this process progressed, the number of inmates rose from 40,000 to 60,000 in the course of two years (1990-91) following the amnesty of December 1989. The unemployment rate among prisoners climbed to 70%, with state-owned enterprises going bankrupt and inmates being dismissed from prison industries. Prisoner protests continued in 1991, 1992 and 1993, albeit their intensity decreased. The prolonged and deep crisis of the prison system did not come to an end until 1994, when peace returned to the prisons.

A new standard was set by opening prisons to the Church and community organizations, and deepening the bond between inmates and their families. Each prison was equipped with its own chapel, and community organizations were issued with permanent passes for entering prisons. Inmates were allowed more visits and parcels from their families, and the number of leaves granted annually to prisoners exceeded 200,000. The prison system's internal environment was made more humane. The doors of prison cells were opened for inmates, and both inmates and guards were allowed to wear plain clothes (except for the Protection Wards). The furnishings and appearance of cells were changed to make them more home-like. The military-style standards of cleanliness were abandoned and more cultural offerings were provided, especially in mass culture, with inmates being allowed to have their own TV and radio sets. Around 40% of the staff, including 75% of the management, were replaced in the course of two years. The Prison Guard officers radically changed the way they treated prisoners, with a sharp decrease in negative psychosocial tensions that used to lead to rebellions and different social problems. A major feature of prison conditions, the 'second life' was scaled down and sometimes even eliminated. The Prison Guard was taught how to control situations with methods that meet the principles of democracy and the rule of law, and comply with European Union standards. The Border Guard began to lose its paramilitary nature: it became less hierarchical and instrumental, with a greater emphasis placed on functions and competences. Examples of this include the decision to allow all services except for the security branch to wear plain clothes, putting an end to the

personnel's anonymity, and transforming the role of prison governor into a manager responsible for organizing and managing a correctional facility. By and large, it was possible to create organizational harmony within the penitentiary system, and rid it of many of its past ills. Since 1992, Poland's penitentiary establishments have seen no rebellion understood as inmates seizing control of a certain prison area. Collective protests have abated, as have prison-related problems. While it is true that the number of prisoners who were granted leave was subsequently reduced, there was a steady decrease in the number of those who did not return from their leave, i.e. from about 6% in 1991 to 0.5% in 2001. Prisoners virtually stopped escaping from prisons (see chart 2).

**Chart 2. Number of inmates who escaped from penitentiary establishments in 1987–2001**



Source: Office for Statistics, Central Board of Prison Service

It is to the reforms of the early 1990s that the prison system owes its unprecedented record of 20 years without a prisoners' rebellion. The change of standards not only ensured a better respect for law, but also improved security at prisons. Moreover, the reforms helped the prison system emerge from its deepest crisis in history, served as a model for Central and Eastern European countries, and were widely praised in the West.

Unfortunately, amid the rising crime rate in Poland in the first half of the 1990s and the political turmoil in Poland in the second half of the 1990s and the early 2000s (third, fourth, fifth and sixth terms of the Sejm), penal populism made its way into Polish criminal policy, resulting in tougher penalties and more people convicted and placed in pre-trial detention. Between late 1988 and 2007, the number of prisoners grew by 70%. Changes for the worse, notably the hardening

of attitudes towards prisoners, also occurred in the Prison Service itself, which had previously helped the Polish prison system to overcome its deepest ever crisis by delivering a step change in relations with prisoners, stabilizing the prison system despite economic constraints, and ensuring that prison sentences are served in line with the principles of democracy and the rule of law.

If we were to try and express differences between communist-era prisons and today's prisons in a literary language, I would put it as follows:

In the past the prison was like a rusty iron box abandoned in a thick wood. Access was difficult, you really had to try hard to find it, and once you did, you couldn't have a look inside. So, there was no way of knowing what was going on inside. Prisons were beyond public control. Today, it's a transparent box in the middle of town, easy for anyone to find and peek inside. And that's precisely what is being done by such institutions as the Ombudsman's Office, the CPT, Senate and Sejm committees, individual deputies and senators, the press, radio, television and individual citizens, provided that the convicted prisoner has put them on his or her list of visitors. Also, prisoners are granted over 100,000 leaves more each year, they receive more visits from their family and friends, and are allowed contact by phone. Everyone can see what is happening there, watch the officers at work.

This has certain consequences. The Prison Service is constantly in the public eye, it works in very difficult conditions where the risk of making a mistake is very high. It works with the largest prison population in the EU. Poland's Prison Service officers handle the biggest workload among all prison staff in the EU, as measured by the number of prisoners per officer. They work in a prison infrastructure seventy percent of which predates World War One and World War Two. The prison staff's salaries no longer act as a magnet attracting people to take up this difficult job. We have as few as three new prisons in Poland.

In the days of communist Poland, prison administration could have their peace by falling back on repression as a way of holding and controlling people in prisons, which resulted in a high degree of radicalization of the prison population. The situation is now reversed. We have a prison population whose catalogue of rights is well secured, and dispirited Prison Service staff, who have to cope with a workload that is well above European standards and who face legal consequences for ineffective work, become increasingly radicalized, and take their frustration out on prisoners.

So if you contemplate the future of Poland's prison system, what I can see looming ahead is a confrontation between Prison Service officers and prisoners. It may sound a bit provocative, but things could improve after this crisis. When it comes to penitentiary systems around the world, you will not find a single country where citizens take to the streets demanding penitentiary reforms. As a rule, the public will not call for penitentiary reforms, so no pressure is put on politicians to proceed with them. It is only when the situation in prisons slips out of state control that governments embrace reforms, which, incidentally, are understood as a way of regaining control over prisons. And that's an opportunity to be seized!

Thank you very much.



*Gen. Paweł Nasitowski*

Plenipotentiary of the Minister of Justice for the Implementation  
of Electronic Monitoring System, Director of the Electronic Monitoring  
Bureau of the Central Board of the Prison Service

---

## **Electronic monitoring and other non-custodial penalties as a way to tackle overcrowding**

Ladies and Gentlemen,

Let me come straight to the point and start with a question: ladies and gentlemen, what do you think (based on your own experience) a professional officer of the Polish prison service, otherwise called a screw in slang, dreams about? What does an educated prison guard, aware of his role in the state security system and of his important function in the administration of justice dream of?

A voice from the audience: ‘of not overcrowded and safe prisons.’

You hit the nail on the head. He dreams of a prison that would be safe enough to keep only dangerous criminals in effective isolation combined with a broad offer of resocialization measures and the possibility to work. So that offenders who do not pose a serious threat to the public order and security could serve sentences in non-isolation conditions and have the possibility to study, attend therapy and do various jobs. I would like to show to you how this dream can come true by presenting to you a recent institution of the Polish judiciary and prison system – electronic monitoring of convicts. You know this institution from other countries’ systems. Let me be direct and say that the implementation of the electronic monitoring system in Poland is a success on a European and global scale.

Ladies and Gentlemen, Polish electronic monitoring was set up in 2000 when the first legislative draft was drawn up. Legislative work lasted from 2004 to 2007, during which several drafts were elaborated. In the years 2005–2007 a government draft law was drawn up on the basis of these documents on executing the punishment of deprivation of liberty outside of prison under electronic monitoring. The law was passed by Parliament on 7 September 2007. It was a difficult beginning. According to the above-mentioned EMS temporary law, electronic monitoring could only be applied to convicts who were convicted for the first time, sentenced to up to one year in prison, not punished for tax offences or intentional offences and who were not persistent offenders. I need to emphasize (as we were reasoning at that time) that the legislator defined a too theoretical and fragmentary model of a convict sentenced to EMS, subjecting him to the highest parameters of executing a penalty (like platinum in Sèvres near Paris). This can be compared to the

syndrome of a Harvard white whale which reportedly exists in nature but is so unique that it is hard to spot.

A similar situation occurred while implementing the original version of the temporary EMS law. Around 7000 convicts served up to one year-long prison sentences in prison facilities in 2007. Under Article 6 of the above-mentioned EMS law, only about 700 convicts could apply for the EMS. In addition, they had to be exceptionally motivated to submit their applications to the court, bearing in mind a certain deterioration of the formal and legal context. Convicts who complied with such high parameters of executing a penalty are best-qualified for the highest distinction under the Code of Execution of Criminal Sentences – a motion for conditional release which is filed *ex officio* by a director of a prison facility. Such motion filed with respect to these applicants generally guarantees a positive decision by a penitentiary court and an earlier release from prison.

The original version of the electronic monitoring system was addressed to the wrong group of beneficiaries. When I was put in charge of implementing the EMS in 2008 as Deputy Director General of the Prison Service and later as Director General, we had to introduce a fast-track amendment to the above-mentioned EMS law, in particular as regards the proper selection of the target convict groups.

The Polish electronic monitoring system is based on the British model. The first convict began to serve his sentence in our system on 18 September 2009. The current EMS law has been amended six times, all of them out of necessity. The year 2017 marks the fifth anniversary of the full use of electronic monitoring in Poland. Please bear it in mind that this institution of the Polish justice system is still young and developing.

We have just introduced the latest amendment which entered into force on 15 April 2016 and restores the previous state dating from before the amendment of 1 July 2015. The changes introduced by the amendment of 1 July 2015 turned out to be almost ‘deadly’ not only for the whole system, but mainly for the newly introduced punishment of restriction of freedom which the courts of first instance barely ruled: in the course of 7 months of 2015, the courts ruled to restrict liberty by EMS in Poland in only 28 cases.

Ladies and Gentlemen, electronic monitoring in Poland is characterized by three important features:

Firstly – monitoring is carried out in a public-private partnership. The lawmaker set out tasks in monitoring (clearly defined physical and technical actions) carried out by a commercial business entity selected by the Minister of Justice by way of open tender first in the transitional law and then in the codes. It is the first such large-scale successful public-private partnership project implemented in democratic Poland and it has been operational ever since. Secondly, short-term punishment of deprivation of liberty of up to one year is carried out in the EMS in Poland. Thirdly – punitive and safeguarding measures are also carried out.

The present monitoring unit which carries out EMS activities is the second contractor of this service. It is a consortium of Polish companies headed by Impel Security Polska. The leader cooperates with three other Polish companies which

carry out all relevant monitoring activities. The present contract is valid four years and terminates on 1 October 2018. The consortium in question should ensure the following parameters of serving a sentence:

- it was to ensure 10 000 places a day in the system in 2015,
- 12 500 places in 2016,
- in 2017 the system reaches its final capacity of 15 000 places to serve a sentence per day.

During the implementation of the EMS, the system was used to its maximum capacity when just under 6000 convicts a day, or 78% of the capacity at that time, were in the system. Now (thanks to the above-mentioned amendment), the system's use dropped to a maximum of 26% of its capacity. Since 15 April 2016, when the last 'emergency' amendment entered into force, the daily population covered with the system has increased by 1 500 convicts a day, in the course of just eight months. This was possible thanks to the hard work and commitment of all users of the system.

We have the following system of carrying out electronic monitoring in Poland:

- the private part (i.e. physical and technical activities set out in the Code of Execution of Criminal Sentences) is carried out by a private consortium under the oversight of the Justice Minister who set up the Bureau of Electronic Monitoring of the Central Board of Prison Service, which I now head, to carry out this task.

The management board of the private consortium is subject to my oversight as the Justice Minister's Plenipotentiary and is under the oversight of other relevant units of the ministry. All procedures and activities of the consortium are fully supervised in the above-mentioned functional scheme. I would like to draw your attention to the fact that this functional model refers to a systemic execution of penalties, punitive measures and security measures under the EMS. As an example, when the maximum population density of the system reached around 6 000 convicts a day, all activities and tasks to ensure the correct functioning of this electronic prison were carried out by a team composed of 72 persons maximum at any time of day: officers and civil employees of the Central Board of Prison Service (11 people maximum work during one shift). They monitor convicts 24 hours a day, every day of the year, coordinate the activities of this private entity and intervention patrols of the monitoring unit, communicate with the courts, prosecutors, the Police, the prosecutor's office, and at the same time carry out all other duties arising from codes and statutes. There are now 22 field centres operated by the Impel Group, and 24 two-person teams are based there that are constantly on the move, i.e. 48-person staff at the maximum.

The most popular type of electronic monitoring is stationary monitoring, which covers 99.9% of all convicts.

Restraining order monitoring protects victims of offences from direct contact with the perpetrator of the offence. It is a special punitive measure in the form of a restraining order prohibiting an offender from coming near a protected person. It guarantees absolute protection to the victim of the crime against the perpetrator. If the offender violates the safe distance determined by the court in its decision

by as little as one metre, the device on the protected person instantly sounds an alarm and displays a message. The protected person is immediately contacted by the monitoring central office to instruct him or her how to move safely, while it orders the convict to move away from the protected person. Mobile monitoring carries out security measures with respect to the most dangerous criminals. There are 22 of them at present, mainly ex-murder convicts and paedophiles who were released after serving 25 years in prison, and who continue to pose a potential threat to public order and security.

Another feature – stationary supervision is the most individualized form of serving a sentence. We can adapt and individually change the measures adopted with respect to every convict. To do this we use an IT application called SDE24, which cooperates with all monitoring devices. The tasks and duties of the convict are set out in a schedule whose original version is fixed by the penitentiary judge. The timetable is flexible and can be modified by court probation officers and a judge as during the term of the sentence, depending on the life situation of the convict and his or her conduct. In mobile monitoring, devices with a GPS system can control a convict every second, indicating his or her position and moves. The restraining order is enforced by the fact that we know where the protected person and the aggressor are.

In conclusion, I would like to emphasize that about 55 000 convicts are currently subject to electronic monitoring. The effectiveness and efficiency of executing punishment, punitive and security measures in the Polish electronic monitoring system is now approx. 93.7%. We have registered only 6.3% of failures resulting in revoking adjudged electronic monitoring by courts and putting the convict in prison to serve the remaining part of his or her sentence.

The low costs of monitoring are also noteworthy. The daily cost of serving a sentence by one convict is PLN 10.86, and the average monthly cost of serving a sentence is around PLN 331. Compared with the monthly cost of serving a sentence in prison, which is PLN 3 200, it is almost ten times less expensive.

## List of participants

*Apessos Michail* – State Legal Council of the Hellenic Republic  
*Bach-Golecka Dobrochna* – University of Warsaw  
*Badowska-Hodyr Monika* – University Rzeszów  
*Balcerzak Michał* – Nicolaus Copernicus University in Toruń  
*Baliński Andrzej* – Regional Inspectorate of Prison Service in Katowice  
*Bartkiewicz Andrzej* – Regional Inspectorate of Prison Service in Olsztyn  
*Bartoszuk-Nielsen Ewa* – Royal Danish Embassy in Warsaw  
*Beroud-Korowajczyk Magdalena* – State Prosecutor’s Office  
*Biernacka Olga* – General Counsel to the Republic of Poland  
*Błażewicz Grzegorz* – Office of the Patients Ombudsman  
*Błażewicz Małgorzata* – Remand Centre in Suwałki  
*Bogusz Karol* – Ministry of Health  
*Borkowski Grzegorz* – National Council of the Judiciary  
*Borowska Magdalena* – Ministry of Foreign Affairs of Poland  
*Bralczyk Katarzyna* – Ministry of Foreign Affairs of Poland  
*Buczek Urszula* – Higher Police School in Szczytno  
*Charkiewicz Piotr* – Ministry of Justice  
*Chmielewski Radosław* – Regional Inspectorate of Prison Service in Gdańsk  
*Chojnacka Magdalena* – Training Centre of the Prison Service in Kalisz  
*Chrapkowska Justyna* – Ministry of Justice  
*Chruściel Ryszard* – Regional Inspectorate of Prison Service in Szczecin  
*Chrzanowska Justyna* – Ministry of Foreign Affairs  
*Czapracki Ryszard* – Regional Inspectorate of Prison Service in Poznań  
*Czepek Jakub* – University of Warmia and Mazury in Olsztyn  
*Czereba Leszek* – Regional Inspectorate of Prison Service in Opole  
*Czerwińska Kamila* – Penal Association “Patronat”  
*Czerwiński Adam* – National School of Judiciary and Public Prosecution  
*Czyżowicz Aleksander* – Central Board of Prison Service  
*Daniszewska-Dek Zofia* – Bar Association in Białystok  
*Dawidziuk Ewa* – Office of the Commissioner for Human Rights  
*Dąbrowiecka Agnieszka* – Amnesty International  
*Deczkowski Marek* – Regional Prosecutor’s Office in Warsaw

*Degener Renata* – European Court of Human Rights  
*Domagała Przemysław* – Ministry of Justice  
*Domurad Arkadiusz* – Prison in Przytuły Stare  
*Dudar Mirosław* – Regional Inspectorate of Prison Service in Białystok  
*Ferenz Jerzy* – Ministry of Foreign Affairs  
*Filipczak Dariusz* – Regional Court in Zamość  
*Florjanowicz-Błachut Przemysław* – Supreme Administrative Court  
*Garliński Dariusz* – Prison in Przytuły Stare  
*Gęślak Iga* – Ministry of Foreign Affairs  
*Ghazaryan Edgar* – Embassy of Armenia in Warsaw  
*Gliszczyńska-Grabias Aleksandra* – Poznań Human Rights Centre  
*Głuch Włodzimierz Jacek* – Regional Inspectorate of Prison Service in Lublin  
*Gniewek Paulina* – Ministry of Justice  
*Goździk Agnieszka* – National Public Prosecutor’s Office  
*Grabek Marek* – Regional Inspectorate of Prison Service in Rzeszów  
*Grzelak Agnieszka* – Office of the Commissioner for Human Rights  
*Grzelak-Bach Katarzyna* – Government Legislation Centre  
*Horban Dmytro* – Embassy of Ukraine in Warsaw  
*Janczarek Szymon* – Council of Europe  
*Jankowska Elżbieta* – Regional Inspectorate of Prison Service in Warsaw  
*Jaworska Maryla* – Publishing House C.H. Beck  
*Kalicka-Andziak Justyna* – Ministry of Foreign Affairs  
*Kamińska Magdalena* – Penal Association “Patronat”  
*Kanigowska-Wajs Małgorzata* – Ministry of Justice  
*Kijowski Paweł* – Regional Court in Tarnów  
*Kitliński Jacek* – Central Board of Prison Service  
*Kładoczny Piotr* – University of Warsaw, Helsinki Foundation for Human Rights  
*Kos Katarzyna* – Government Legislation Centre  
*Kossakowska-Kocemba Joanna* – Regional Inspectorate of Prison Service in Rzeszów  
*Kubaszewski Piotr* – Helsinki Foundation for Human Rights  
*Kujawa Teresa* – Central Board of Prison Service  
*Kulikowska Anna* – Amnesty International  
*Kundrák Viktor* – Ministry of Justice of the Republic of Czech Republic, Office of the Government’s Agent  
*Kurek Sebastian* – Ministry of Foreign Affairs  
*Kuzborska Elżbieta* – Ministry of Foreign Affairs  
*Kwiatkowski Wiesław* – Regional Prosecutor’s Office in Warsaw  
*Lenart Jacek* – Regional Inspectorate of Prison Service in Łódź  
*Leńczuk Andrzej* – Central Board of Prison Service  
*Lewandowska Justyna Róża* – Office of the Commissioner for Human Rights  
*Lewandowski Bartosz* – Ordo Iuris Institute for Legal Culture  
*Lipski Tomasz* – General Headquarters of the Border Guard  
*Łagodziński Krzysztof* – Foundation “Sławek”  
*Łagodziński Marek* – Foundation “Sławek”

Łuczyńska Anita – Ministry of Foreign Affairs  
Machińska Hanna – Council of Europe Office in Warsaw  
Maciejewska Joanna – Ministry of Family, Labour and Social Policy  
Mahmudova Fidan – Embassy of the Republic of Azerbaijan in Warsaw  
Martyniuk Mateusz – National School of Judiciary and Public Prosecution  
Masło Krzysztof – Ministry of Justice  
Matusiak Grażyna – Regional Prosecutor's Office in Ostrołęka  
Mazur Marcin – Office of the Commissioner for Human Rights  
Metecka-Draus Bogumiła – Court of Appeals in Szczecin  
Mężykowska Aleksandra – Ministry of Foreign Affairs  
Miękisz Krzysztof – Regional Inspectorate of Prison Service in Rzeszów  
Mitera Maciej – Ministry of Justice  
Moczydłowski Paweł – Central Board of Prison Service  
Mrowicki Marcin – Office of the Commissioner for Human Rights  
Murawski Wojciech – General Counsel to the Republic of Poland  
Muzeja Edward – Prison no. 1 in Wrocław  
Nadażdin Draginja – Amnesty International  
Nagy Márton Gábor – Ministry of Justice of Hungary  
Nasiłowski Paweł – Central Board of Prison Service  
Nedvědický Kamil – Ministry of Justice of the Czech Republic  
Niewiadomska Justyna – Ministry of Foreign Affairs  
Nowakowska Iwona – Regional Court in Radom  
Olkowicz Krzysztof – Office of the Commissioner for Human Rights  
Olszówka Marcin – Lazarski University  
Orr Aleksandra – Ministry of Foreign Affairs  
Orzeszyna Krzysztof – John Paul II Catholic University of Lublin  
Osowska-Rembecka Anna – Central Board of Prison Service  
Paruch Stanisław Adam – Jan Kochanowski University in Kielce  
Paszka Anna – Lech Kaczyński National School of Public Administration  
Patsopoulou Ourania – State Legal Council of the Hellenic Republic  
Pavlicic Valentina – Government of Montenegro  
Pereteatcu Victor – Embassy of the Republic of Moldova in Warsaw  
Pietrzak Mikołaj – Dean of the District Bar Council in Warsaw  
Pilaszek Joanna – Ministry of Foreign Affairs  
Pintea Virgiliu – Embassy of Romania in Warsaw  
Podgajny Łukasz – General Counsel to the Republic of Poland  
Połuszny Bernadeta – Regional Court in Rzeszów  
Reizer Livia – Embassy of Austria in Warsaw  
Roch Jan – Central Board of Prison Service  
Rogalska-Piechota Agata – Ministry of Foreign Affairs  
Romankiewicz Ewa – Regional Prosecutor's Office in Rzeszów  
Schaak Julian – Embassy the Kingdom of Belgium in Warsaw  
Siemon-Bielska Karolina – Ministry of Foreign Affairs  
Słupska-Uczkiewicz Bogdana – Bar Association in Wrocław

*Sobkiewicz Justyna* – Ministry of Foreign Affairs  
*Soloch Bartosz* – General Counsel to the Republic of Poland  
*Steć Leszek* – Regional Court in Łódź  
*Stęplewska Ewa* – Regional Prosecutor’s Office in Łódź  
*Stępniaak Piotr* – Adam Mickiewicz University in Poznań  
*Suchożebrska Eliza* – Ministry of Foreign Affairs  
*Sykulska-Przybyś Magdalena* – Human Rights Committee of National Bar Council  
*Szafrańska Urszula* – Ministry of Justice  
*Szczerba Maciej* – General Counsel to the Republic of Poland  
*Szczęch Renata* – Ministry of Foreign Affairs  
*Szczucki Krzysztof* – Chancellery of the President of the Republic of Poland  
*Szpunar Maciej* – Court of Justice of the European Union  
*Szymon Neumann* – Penal Association “Patronat”  
*Świtalska-Forenc Aneta* – District Court in Bełchatów  
*Tabaszewski Robert* – John Paul II Catholic University of Lublin  
*Talar Ilona* – Regional Prosecutor’s Office in Szczecin  
*Tańcula Janusz* – Regional Court in Łomża  
*Tarkus Tiina* – Embassy of the Republic of Estonia in Warsaw  
*Trojniak Marek* – Regional Court in Lublin  
*Urbańska Iwona* – Regional Prosecutor’s Office in Katowice  
*Wach Tomasz* – John Paul II Catholic University of Lublin  
*Warenik Piotr* – Regional Inspectorate of Prison Service in Koszalin  
*Wieczorek Leszek* – Jan Kochanowski University in Kielce  
*Więckowski Włodzimierz* – Regional Inspectorate of Prison Service in Kraków  
*Wilczyńska Agnieszka* – Lech Kaczyński National School of Public Administration  
*Wilkołek Beata* – Ministry of Justice  
*Witkowska Elżbieta* – Regional Court in Koszalin  
*Wojciechowski Zbigniew* – Ministry of Finance  
*Woźnik Janusz* – Regional Prosecutor’s Office in Tarnobrzeg  
*Wójcik Aleksandra* – Publishing House C.H. Beck  
*Wrona Zbigniew* – Supreme Chamber of Control  
*Zagórska Vita* – University of Warsaw  
*Zieja Małgorzata* – Regional Prosecutor’s Office in Kielce  
*Zoń Michał* – Central Board of Prison Service



















































**FOTOGRAFIE Z X SEMINARIUM WARSZAWSKIEGO**  
**PHOTOS FROM X WARSAW SEMINAR**

---







1. Od lewej: Krzysztof Olkowicz, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Maciej Szpunar, Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE/ Left to right: Krzysztof Olkowicz, Deputy Commissioner for Human Rights, Prof. Maciej Szpunar, Advocate-General at the Court of Justice of the European Union.



2. Od lewej: Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, dr hab. Leszek Wiczorek, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, prof. Maciej Szpunar, Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE / Left to right: Renata Szczęch, Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs, Leszek Wiczorek, Associate Prof. at Jan Kochanowski University in Kielce, Prof. Maciej Szpunar, Advocate-General at the Court of Justice of the European Union.



3. Od lewej: Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, Justyna Chrzanowska, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych / Left to right: Renata Degener, Deputy Registrar of Section at the European Court of Human Rights, Justyna Chrzanowska, Plenipotentiary of the Minister of Foreign Affairs for cases and procedures before the European Court of Human Rights, Agent for the Polish Government, Renata Szczęch, Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs.



4. Od lewej: gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, prof. Maciej Szpunar, Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE / Left to right: Gen. Jacek Kitliński, Director General of the Prison Service, Renata Szczęch, Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs, Prof. Maciej Szpunar, Advocate-General at the Court of Justice of the European Union.



5. Od lewej: Krzysztof Masło, Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości, Szymon Janczarek, sędzia delegowany do Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy, Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej / Left to right: Krzysztof Masło, Director of the Department for International Cooperation and Human Rights, Ministry of Justice, Szymon Janczarek, judge seconded to the Execution of Judgements Section of the Council of Europe Secretariat, Renata Degener, Deputy Registrar of Section at the European Court of Human Rights, Gen. Jacek Kitliński, Director General of the Prison Service.



6. Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych / Renata Szczęch, Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs.



7. Paneliści konferencji, od lewej: dr hab. Leszek Wieczorek, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Michał Zoń, Dyrektor Biura Prawnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, Krzysztof Olkowicz, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, dr Ewa Dawidziuk, Dyrektor Zespołu do spraw Wykonywania Kar, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, dr Magdalena Sykulska-Przybysz, adwokat / Participants of the conference, from left to right: Leszek Wieczorek, Associate Prof. at Jan Kochanowski University in Kielce, Michał Zoń, Director of the Legal Bureau of the Central Board of the Prison Service, Krzysztof Olkowicz, Deputy Commissioner for Human Rights, Ewa Dawidziuk, PhD, Director of the Execution of Penalties Team, Office of the Commissioner for Human Rights, Magdalena Sykulska-Przybysz, PhD, advocate.



8. Gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej / Gen. Jacek Kitliński, Director General of the Prison Service.



9. Prof. Maciej Szpunar, Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE/ Prof. Maciej Szpunar, Advocate-General at the Court of Justice of the European Union.



10. Od lewej: Krzysztof Masło, Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości, Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, Renata Szczęch, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych / Left to right: Krzysztof Masło, Director of the Department for International Cooperation and Human Rights, Ministry of Justice, Renata Degener, Deputy Registrar of Section at the European Court of Human Rights, Gen. Jacek Kitliński, Director General of the Prison Service, Renata Szczęch, Undersecretary of State, Ministry of Foreign Affairs.



11. Uczestnicy pierwszego panelu, od lewej: dr Marcin Mazur, Zastępca Dyrektora Zespołu do spraw Wykonywania Kar, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, Krzysztof Masto, Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, Ministerstwo Sprawiedliwości, dr hab. Leszek Wieczorek, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Szymon Janczarek, sędzia delegowany do Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy / Participants of the first panel, left to right: Marcin Mazur, PhD, Deputy Director of the Execution of Penalties Team, Office of the Commissioner of Human Rights, Renata Degener, Deputy Registrar of Section at the European Court of Human Rights, Krzysztof Masto, Director of the Department for International Cooperation and Human Rights, Ministry of Justice, Leszek Wieczorek, Associate Prof. at Jan Kochanowski University in Kielce, Szymon Janczarek, judge seconded to the Execution of Judgements Section of the Council of Europe Secretariat.



12. Dr hab. Leszek Wieczorek, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach / Leszek Wieczorek, Associate Prof. at Jan Kochanowski University in Kielce.



13. CZSW: Krzysztof Olkowicz, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, uczestnicy drugiego panelu, od lewej: dr hab. Dobrochna Bach-Golecka, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, dr Ewa Dawidziuk, Dyrektor Zespołu do spraw Wykonywania Kar, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Aleksandra Mężykowska, Zastępca Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, dr Magdalena Sykulska-Przybysz, adwokat, Mikołaj Pietrzak, Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, adwokat, dr Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk / Krzysztof Olkowicz, Deputy Commissioner for Human Rights, participants of the second panel, left to right: Dobrochna Bach-Golecka, Associate Prof. at University of Warsaw, Ewa Dawidziuk, PhD, Director of the Execution of Penalties Team, Office of the Commissioner for Human Rights, Aleksandra Mężykowska, Deputy Plenipotentiary of the Minister of Foreign Affairs for cases and procedures before the European Court of Human Rights, Deputy Agent for the Polish Government, Magdalena Sykulska-Przybysz, PhD, advocate, Mikołaj Pietrzak, Dean of the Warsaw District Bar Council, Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, PhD, Poznań Human Rights Centre, Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Sciences.



14. CZSW: Uczestnicy trzeciego panelu, Od lewej: gen. Paweł Nasiłowski, Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego, Dyrektor Biura Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, Michał Zoń, Dyrektor Biura Prawnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, prof. Piotr Stępiak, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, dr Paweł Moczydłowski, doradca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, płk Andrzej Leńczuk, Dyrektor Biura Penitencjarnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej / Participants of the third panel, from left to right: Gen. Paweł Nasiłowski, Plenipotentiary of the Minister of Justice for the Implementation of Electronic Monitoring System, Director of the Electronic Monitoring Bureau of the Central Board of the Prison Service, Michał Zoń, Director of the Legal Bureau of the Central Board of the Prison Service, Prof. Piotr Stępiak, Adam Mickiewicz University in Poznań, Paweł Moczydłowski, PhD, advisor to the Director General of the Prison Service, Col. Andrzej Leńczuk, Director of the Penitentiary Bureau of the Central Board of the Prison Service.



15. Uczestnicy X Seminarium Warszawskiego/ Participants of the X Warsaw Seminar.



16. Uczestnicy X Seminarium Warszawskiego/ Participants of the X Warsaw Seminar.