

BRIEF TECHNICZNY

DECYZJE KOMITETU
MINISTRÓW RADY EUROPY W
SPRAWIE PRZELUDNIENIA
ZAKŁADÓW KARNYCH

Marzec 2024



Autorzy: Béranger Dominici, Martin Jouvin

EUROPEAN PRISON LITIGATION NETWORK (EPLN)

Réseau Européen de Recherche et d'Action en Contentieux Pénitentiaire (RCP)

Stowarzyszenie prawa francuskiego działające na mocy ustawy z 1901 r.

21 ter rue Voltaire

75011 Paris, Francja

www.prisonlitigation.org

©EPLN, 2024

Spis treści

Wstęp	4
1. Odniesienia do prac Rady Europy i krajowych instytucji praw człowieka	5
2. Promowanie kompleksowej strategii obejmującej wszystkie zainteresowane strony	5
3. Strategie koncentrujące się na tymczasowym aresztowaniu, skracaniu wyroków i przepływach przyjęć.....	6
4. Mniejsza uwaga poświęcona długości okresu pozbawienia wolności i przedterminowemu zwolnieniu	8

Wstęp

Niniejszy dokument ma na celu **przedstawienie stanowiska Komitetu Ministrów Rady Europy (KM) i jego Sekretariatu w sprawie strukturalnego problemu przeludnienia więzień.**

W tym celu przedstawiono analizę rekomendacji KM i jego Sekretariatu dotyczących **13 wybranych krajów**: Belgii, Bułgarii, Francji, Grecji, Węgier, Włoch, Mołdawii, Polski, Portugalii, Rumunii, Rosji, Słowenii i Ukrainy.¹ Analizie poddano jedynie uwagi i decyzje opublikowane do września 2023 r. Późniejsze dokumenty nie zostały wzięte pod uwagę.

W wybranych sprawach, z których niektóre są **wyrokami pilotażowymi lub quasi-pilotażowymi**², Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) stwierdził, że przepełnienie więzień **stanowi problem strukturalny lub złożony**, który należy rozwiązać poprzez podjęcie stanowczych działań.

Europejski Trybunał Praw Człowieka czasami wskazuje sposób rozwiązania problemu. Wytyczne ETPCz mogą zarówno wskazywać na ukierunkowane działania, które należy podjąć w określonym terminie (przykładowo, w zakresie wyroków pilotażowych dotyczących udostępniania skutecznych środków odwoławczych osobom pozbawionym wolności, które chcą zaskarżyć warunki pozbawienia wolności, zob. w szczególności *Torreggiani i Inni p. Włochom*, nr [43517/09](#), 2013, §§ 96–99), jak i zawierać szersze rozważania na temat polityki penitencjarnej państwa (zob. w szczególności wyrok *Orchowski p. Polsce*, w którym ETPCz stwierdził, że „[j]eśli państwo nie jest w stanie zapewnić zgodności warunków pozbawienia wolności z wymogami art. 3 Konwencji, musi zrezygnować z surowej polityki karnej w celu zmniejszenia liczby osób pozbawionych wolności lub wprowadzić system kar alternatywnych (*Orchowski p. Polsce*, nr [17885/04](#), 2009, § 153; zob. także *Torreggiani*, § 95).

Bez względu na własne wskazania, ETPCz wielokrotnie podkreślał, że KM jest „lepiej usytuowana” do formułowania wytycznych dotyczących sposobu, w jaki państwo powinno zorganizować swój system karny lub przeprowadzić reformy więziennictwa (*Sukachov p. Ukrainie*, nr [14057/17](#), 2020, § 145; zob. także *Torreggiani*, §§ 94–95).

KM zbiera się na poziomie wiceministrów cztery razy w roku w celu weryfikacji postępów w wykonywaniu wyroków wydanych w pewnej liczbie spraw (są to tzw. „posiedzenia WM”). Weryfikacja prowadzona jest na bazie sprawozdań z postępów przygotowanych przez rządy („plany działania”, „sprawozdanie z działań”), a także przedłożonych przez organizacje pozarządowe (NGO) i krajowe instytucje praw człowieka (NHRI).

Należy rozróżnić **dwa podstawowe źródła**. Po pierwsze, są to **decyzje podjęte przez KM** („decyzje KM”), które stanowią dokumenty referencyjne umożliwiające poznanie stanowiska Komitetu.

Po drugie, są to **uwagi przygotowane przez Sekretariat KM** („uwagi”) przed posiedzeniem WM na podstawie dokumentacji otrzymanej od rządów, organizacji pozarządowych i NHRI. uwagi takie zawierają opis i analizę sytuacji w danym kraju, a także działania, podjęte lub planowane przez władze krajowe. Zawierają one również propozycje, na które KM powinien zwrócić uwagę. Treść uwag nie jest wiążąca, ale mogą być one wykorzystywane w celu dokonania wykładni decyzji Komitetu.³

¹ Kraje i odpowiadające im sprawy: **Belgia**: *Vasilescu p. Belgii*, nr 64682/12, 25 kwietnia 2014 r.; **Bułgaria**: *Neshkov p. Bułgarii*, nr 36925/10, 27 stycznia 2015 r. i *Keyahov p. Bułgarii*, nr 41035/98, 18 stycznia 2005 r.; **Francja** : *J.M.B. i Inni p. Francji*, nr 9671/15, 30 stycznia 2020 r.; **Grecja**: *Nisiotis p. Grecji*, nr 34704/08, 10 lutego 2011 r.; **Węgry**: *Varga i Inni p. Węgram*, nr 14097/12; **Włochy**: *Torreggiani p. Włochom*, nr 43517/09, 8 stycznia 2013 r. oraz *Sulejmanovic p. Włochom*, nr 22635/03, 16 lipca 2009 r.; **Mołdawia**: *Ciorap p. Mołdawii*, nr 12066/02, 19 czerwca 2007 r. oraz *I.D. p. Mołdawii*, nr 47203/06, 30 listopada 2010 r.; **Polska**: *Orchowski p. Polsce*, nr 17885/04, 22 października 2009 r. oraz *Norbert Sikorski p. Polsce*, nr 17599/05, 22 października 2009 r.; **Portugalia**: *Petrescu p. Portugalii*, nr 23190/17, 3 grudnia 2019 r.; **Rumunia**: *Rezmiveş p. Rumunii*, nr 61467/12, 25 kwietnia 2017 r. oraz *Bragadireanu p. Rumunii*, nr 22088/04, 6 grudnia 2007 r.; **Rosja**: *Ananyev p. Rosji*, nr 42525/07, 1 października 2012 r.; **Słowenia**: *Mandic p. Słowenii*, nr 5774/10, 20 stycznia 2012 r.; **Ukraina**: *Sukachov p. Ukrainie*, nr 14057/17, 30 stycznia 2020 r. Więcej informacji na temat tych spraw można znaleźć w załącznikach.

² Wyroki pilotażowe wydawane są wówczas, gdy dana kwestia, ze względu na swój strukturalny lub systemowy charakter, skutkuje pojawieniem się znacznej liczby podobnych skarg. W wyrokach tego rodzaju Trybunał może wskazać działania, które mają zostać podjęte przez państwo, przeciwko którego kierowana jest skarga, i określić termin na ich podjęcie. Wydanie wyroku pilotażowego umożliwia Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (ETPCz) odroczenie rozpatrzenia powiązanych skarg. Zobacz [informator na temat wyroków pilotażowych](#) przygotowany przez ETPCz.

³ Aby uzyskać więcej informacji, zob. [iGuide: Committee of Ministers Procedures and working methods](#) (E-przewodnik: Procedury i metody pracy Komitetu Ministrów), część III. 5: „Dokumentacja [posiedzenia] obejmuje podstawowe dokumenty, które są niezbędne do przeprowadzenia dyskusji oraz uwagi do porządku obrad określające projekty decyzji. Sekretariat

Z tych źródeł wybrano jedynie elementy dotyczące przeludnienia zakładów karnych (nie wzięto pod uwagę kwestii związanych z materialnymi warunkami pozbawienia wolności ani informacji na temat wprowadzonych środków zaradczych, które nie są związane z przeludnieniem).

1. Odniesienia do prac Rady Europy i krajowych instytucji praw człowieka

Komitet promuje rozwiązania przedstawione w innych pracach Rady Europy (RE) dotyczących przeludnienia więzień i polityki penitencjarnej, takich jak **zalecenia** ([zalecenie Rec\(99\)22 dotyczące przeludnienia więzień i wzrostu populacji więziennej](#), [zalecenie Rec\(2000\)22 w sprawie poprawy wdrażania europejskich przepisów dotyczących sankcji i środków wspólnotowych](#), [zalecenie Rec\(2003\)22 w sprawie zwolnienia warunkowego](#) i [zalecenie Rec\(2006\)13 w sprawie przetrzymywania w areszcie, warunków takiego przetrzymywania oraz zagwarantowania ochrony przed nadużyciami](#) – patrz np. w odniesieniu do [Słowenii, uwagi do 1259. posiedzenia, 2016](#)), **Biała księga** (Europejski Komitet Problematyki Przeszłości, [Biała księga na temat przeludnienia więzień](#), 2016, zob. np. w odniesieniu do [Rumunii, uwagi do 1362. posiedzenia, 2019](#); [uwagi do 1398. posiedzenia, 2021](#); [uwagi do 1468. posiedzenia, 2023](#)), **Stanowiska CPT** (dotyczące konkretnego kraju lub o szerszym znaczeniu – np. [sprawozdanie roczne CPT za 2021 r.](#), promujące stosowanie „wiążącego systemu prawnego regulacji więziennictwa” w celu przeciwdziałania przepełnieniu więzień, patrz w odniesieniu do [Portugalii, uwagi do 1475. posiedzenia, 2023](#)), lub **pomoc techniczna świadczona przez Radę Europy** (np. Plan działania Rady Europy dla Republiki Mołdawii 2021 – 2024, finansowany przez Human Rights Trust Fund Project (HRTF) program nr 18 – patrz, w odniesieniu do [Mołdawii: decyzja KM podjęta na 1265. posiedzeniu, 2016](#); w odniesieniu do [Rosji: uwagi do 1157. posiedzenia, 2012](#)).

Jako przydatne źródła inspiracji uzupełniające źródła Rady Europy wymieniane są również sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka (zob. w odniesieniu do [Bułgarii, decyzja KM podjęta na 1172. posiedzeniu, 2013](#), w której KM zachęca władze do „należytego uwzględnienia [...] odpowiednich zaleceń wydanych przez organy monitorujące na szczeblu krajowym i międzynarodowym, w tym CPT i i ombudsmana”; w odniesieniu do [Portugalii, decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#), w której KM zachęca tamtejsze władze do „pełnego wykorzystania odpowiedniej wiedzy specjalistycznej, pracy i instrumentów Rady Europy oraz zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji“).

2. Promowanie kompleksowej strategii obejmującej wszystkie zainteresowane strony

KM wyraźnie stwierdza, że przeciwdziałanie przeludnieniu zakładów karnych wymaga wdrożenia kompleksowej strategii angażującej wszystkie odpowiednie podmioty i obejmującej wiele aspektów tego zjawiska. Strategia taka powinna być realizowana poprzez zmiany polityki działania organów publicznych, inicjatywy uświadamiające skierowane do odpowiednich podmiotów, działania organizacyjne wpływające na systemy wykonywania kary oraz interwencje dotyczące infrastruktury więziennej.

O ile sądy są szczególnie wyróżnione jako „jedynie podmioty, które mogą **nakazać zwolnienie lub zmianę sposobu wykonywania kary**, a tym samym są w stanie **działać «u źródła» naruszeń art. 3**” (cytat dotyczący [Francji, uwagi do 1411. posiedzenia, 2021](#)), należy zaangażować **wszystkie odpowiednie zainteresowane strony w obszarze więziennictwa** (zob. w odniesieniu do [Belgii, uwagi do 1436.](#)

przygotowuje uwagi do porządku obrad tylko wtedy, gdy prezentują one wartość dodaną w stosunku do treści debaty przedstawicieli lub gdy są one niezbędne do przygotowania decyzji przedstawicieli”; zob. także European Implementation Network, [Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights. A Handbook for NGOs, injured parties and their legal advisers](#) (Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podręcznik dla organizacji pozarządowych, poszkodowanych i ich doradców prawnych), str. 14; „Uwagi te zawierają streszczenia spraw i wszelkich pojawiających się problemów, a także projekty wszystkich decyzji KM dotyczących poszczególnych spraw”.

posiedzenia, 2022, w których wskazano prokuratorów, sędziów śledczych i penitencjarnych, administrację więzienną i służby kuratorskie; w odniesieniu do Grecji, [uwagi do 1288. posiedzenia, 2017](#), w których Sekretariat wzywa do „dokonania ponownej analizy kształtu systemu karnego i interakcji pomiędzy ustawodawcą (system karny), sądami (wyrokowanie) i systemem penitencjarnym (warunki pozbawienia wolności)”; w odniesieniu do Portugalii, [uwagi do posiedzenia, 2023](#), w którym Sekretariat podkreśla „wyraźną wartość dodaną konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami” w tym procesie i bezpośrednio odnosi się do wkładu „podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które oferują solidną wiedzę w zakresie pierwotnych przyczyn problemów i rodzaju działań, które mogą służyć ich rozwiązaniu”).

Krajom, na temat których wypowiada się Komitet Ministrów, nierzadko brakuje takiej strategii, a jest ona przecież często wskazywana jako **niezbędny element rozwiązania problemu przeludnienia więzień** (zob. na przykład, w odniesieniu do Francji, [uwagi do 1451. posiedzenia, 2022](#) i [decyzja KM](#); w odniesieniu do Ukrainy: [uwagi do 1475. posiedzenia, 2023](#) i [decyzja KM](#); w odniesieniu do Portugalii: [uwagi do 1475. posiedzenia, 2023](#) i [decyzja KM](#)). Omówione przykłady pokazują, że taka strategia musi służyć rozwiązaniu problemu przeludnienia zakładów karnych poprzez podjęcie działań wpływające na prawo karne materialne (w celu ograniczenia stosowania kary pozbawienia wolności), przepisy procesowe (w celu zagwarantowania osobom osadzonym dostępu do skutecznych środków odwoławczych) oraz infrastrukturę więzienną (w celu poprawy warunków materialnych pozbawienia wolności).

Przykład realizacji takich strategii można znaleźć w kontekście Rosji i wczesnych etapów wykonywania wyroku *Ananyev i Inni p. Rosji* (nr [42525/07](#), 2012), kiedy to KM „z zadowoleniem odnotował, że plan działania opiera się na kompleksowej i długoterminowej strategii rozwiązania problemu strukturalnego zidentyfikowanego przez Trybunał” ([uwagi do 1157. posiedzenia, 2012](#) i [decyzja KM](#)). Ten plan działania obejmował jednocześnie „działania służące szerszemu stosowaniu środków alternatywnych wobec pozbawienia wolności; działania służące dalszej poprawie materialnych warunków pozbawienia wolności; [oraz] działania służące ustanowieniu [nowych] krajowych środków kompensacyjnych i zapobiegawczych oraz usprawnienie istniejących” (tamże). Pomimo początkowego „zadowolenia” z działań podjętych przez władze krajowe, podczas ostatniego badania sprawy, które nastąpiło siedem lat później, Komitet zauważył „z niepokojem, że [ETPCz] nadal wydaje wyroki stwierdzające przeludnienie w wielu miejscach pozbawienia wolności i zwrócił się do władz o przekazanie informacji na temat działań podjętych w celu rozwiązania tego problemu” ([decyzja KM podjęta na 1348. posiedzeniu, 2019](#)).

Analogicznie, Sekretariat niekiedy wskazuje, że działania podjęte przez władze włoskie w ramach wykonywania wyroku pilotażowego w sprawie *Torreggiani* (postępowanie zakończono w 2016 r.), mogą stanowić „źródło inspiracji” dla innych krajów (zob., na przykład, w odniesieniu do Węgier, [uwagi do 1250. posiedzenia, 2016](#); w odniesieniu do Słowenii: [uwagi do 1259. posiedzenia, 2016](#)).

Jak podkreślił Sekretariat, władze włoskie podjęły działania w trzech obszarach: środków polityki karnej mających na celu poszerzenia stosowania alternatyw dla kary pozbawienia wolności oraz ograniczenia stosowania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania za drobne przestępstwa, środków organizacyjnych mających na celu poprawę warunków życia osób osadzonych oraz remontów zakładów karnych ([uwagi do 1214. posiedzenia, 2014](#)).

KM jasno stwierdził, że **same tylko działania mające na celu zwiększenie liczby miejsc w zakładach karnych nie wystarczą do rozwiązania problemu przeludnienia** (zob. w odniesieniu do Francji, [uwagi do 1451. posiedzenia, 2022](#); w odniesieniu do Belgii, [uwagi do 1475. posiedzenia, 2023](#) i [decyzja KM](#); – chociaż mogą stanowić jeden z elementów rozwiązania w sytuacji, gdy są podejmowane równoległe z innymi inicjatywami w zakresie polityki działania organów publicznych (zob. w odniesieniu do Grecji: [uwagi do 1172. posiedzenia, 2013](#); w odniesieniu do Rumunii, [uwagi do 1122. posiedzenia, 2015](#)).

3. Strategie koncentrujące się na tymczasowym aresztowaniu, skracaniu wyroków i przepływach przyjęć

W licznych uwagach Sekretariatu i decyzjach KM kładzie się nacisk na „politykę ograniczania lub moderowania liczby osób kierowanych do zakładów karnych”, co w niektórych przypadkach wydaje się

„jedynym realnym sposobem kontrolowania przeludnienia” (cytaty w odniesieniu do [Węgier](#), [uwagi do 1250. posiedzenia, 2016](#), Sekretariat cytuje [raport z wizyty CPT opublikowany w 2014 r.](#), § 39).

W związku z tym często promowane są **alternatywy dla zatrzymania i tymczasowego aresztowania** (stosowanie alternatywnych sankcji lub środków przymusu). Jest to np. główny cel interwencji KM w odniesieniu do [Węgier](#), w której Komitet uznał, że alternatywy dla pozbawienia wolności są tam „niedostatecznie wykorzystywane” ([uwagi do 1377. posiedzenia bis, 2020](#); [uwagi do 1310. posiedzenia, 2018](#)). Wspomniano o tym również w kontekście tego problemu występującego w innych krajach, takich jak [Ukraina](#) ([uwagi do 1390. posiedzenia, 2020](#) i [decyzja KM, 2020](#)), [Francja](#) ([uwagi do 1157. posiedzenia, 2022](#) i [decyzja KM](#)), [Mołdawia](#) ([uwagi do 1186. posiedzenia, 2013](#) i [decyzja KM](#)), [Słowenia](#) ([uwagi do 1259. posiedzenia, 2016](#) i [decyzja KM](#)), i innych. Zalecenie szerszego wykorzystania alternatyw dla pozbawienia wolności wydano również w odniesieniu do [Portugalii](#), mimo że kraj ten ma jeden z najniższych wskaźników przyjęć do zakładów karnych spośród wszystkich krajów Rady Europy – co sugeruje, że u źródeł problemu przeludnienia leżą inne przyczyny ([decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#)).

Alternatywy dla tymczasowego aresztowania były szczególnie zalecane lub analizowane w krajach, w których **częstotliwość stosowania i czas trwania tymczasowego aresztowania** uznano za poważny problem – zob. w szczególności przypadki [Polski](#) ([uwagi do 1164. posiedzenia, 2013](#) i [decyzja KM](#)), [Grecji](#) ([uwagi do 1390. posiedzenia, 2020](#)) czy [Rosji](#) ([uwagi do 1288. posiedzenia, 2017](#)).

Wśród działań wdrożonych przez kraje będące podmiotem weryfikacji lub zaleceń KM lub Sekretariatu znaleźć można upowszechnienie wykorzystania **dozoru elektronicznego** jako alternatywy dla tymczasowego aresztowania, kary pozbawienia wolności albo jako środka służącego zabezpieczeniu wykonania kary” (cytat w odniesieniu do [Belgii](#), szersze zastosowanie tego środka zostało odnotowane „z zainteresowaniem” zarówno przez Sekretariat, jak i KM: [uwagi do 1475. posiedzenia, 2023](#) i [decyzja KM](#)).

W przeanalizowanych dokumentach brak jest krytycznej analizy stosowania tego środka. W dwóch zakończonych sprawach (dotyczących [Polski](#) i [Włoch](#)) z powodzeniem upowszechniono wykorzystanie dozoru elektronicznego krótkich wyroków, **co – jak wskazano – stanowiło element szerszego pakietu działań**, które przyniosły pewne efekty w obszarze ograniczania przeludnienia (zob. w odniesieniu do [Polski](#), [Uchwała podjęta na 1265. posiedzeniu, 2016](#), która wspomina o ostatnio przedłożonym planie działania wskazującym na możliwość orzekania dozoru elektronicznego jako alternatywy dla kary bezwzględnej pozbawienia wolności przez okres do jednego roku; w odniesieniu do [Włoch](#), [uwagi do 1201. posiedzenia, 2014](#)).

W innych, pozostających wciąż w toku sprawach, **zaleca się upowszechnienie stosowania dozoru elektronicznego jako metody zmniejszenia przeludnienia** (zob. w odniesieniu do [Belgii](#), wspomniana powyżej [decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#) – upowszechnione stosowanie alternatyw dla pozbawienia wolności, w tym dozoru elektronicznego, miało „przyczynić się do zmniejszenia populacji więziennej” już sześć lat wcześniej, zob. [uwagi do 1302. posiedzenia, 2017](#); w odniesieniu do [Rumunii](#), [decyzja KM podjęta na 1310. posiedzeniu, 2018](#)). Wiąże się to z **zaleceniem wzmocnienia służby kuratorskiej** (zob. w odniesieniu do [Belgii](#), [decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#); w odniesieniu do [Rumunii](#): [uwagi do 1362. posiedzenia, 2019](#), w których Sekretariat ubolewa, że „pomimo zasadniczego wkładu w wyprowadzenie ponad 100 000 osób z systemu penitencjarnego”, służba kuratorska „nadal cierpi na poważne braki kadrowe, co sprawia, że jej skuteczne funkcjonowanie ma kluczowe znaczenie dla krótko- i długoterminowego sukcesu rumuńskiej strategii walki z przeludnieniem”; zob. także przypadek [Słowenii](#), gdzie jednym z podjętych działań było utworzenie służby kuratorskiej: [uwagi do 1294. posiedzenia, 2017](#)).

Inne działania obejmują **ukierunkowane interwencje w zakresie prawa karnego**, których celem jest zagwarantowanie, że „kara pozbawienia wolności pozostanie środkiem ostatecznym” (cytat w odniesieniu do [Mołdawii](#), [uwagi do 1406. posiedzenia, 2021](#)). Interwencje tego rodzaju podjęto, w odniesieniu do wykroczeń, np. we [Włoszech](#) ([uwagi do 1150. posiedzenia, 2012](#) i [decyzja KM](#)) lub w [Polsce](#) ([Uchwała podjęta na 1265. posiedzeniu, 2016](#) wymieniająca najnowszy plan działania). Zostały również zaplanowane w 2020 r. przez [Grecję](#) w ramach reformy „mającej na celu realizację łagodniejszej polityki karnej” ([uwagi do 1390. posiedzenia, 2020](#) i [decyzja KM](#)), a także uznano je za konieczne w

pierwszym badaniu wykonania przez Węgry wyroku pilotażowego w sprawie *Varga i Inni p. Węgrom*, (nr [14097/12](#), 2015; zob. [uwagi do 1236. posiedzenia, 2015](#): Sekretariat stwierdził, że opracowanie alternatyw dla pozbawienia wolności jest niezbędne ze względu na to, że kary izolacyjne orzekane są często za drobne przestępstwa). W odniesieniu do Belgii KM użył alternatywnego sformułowania, sugerując „zmniejszenie liczby sytuacji, w których prawo przewiduje pozbawienie wolności” ([Decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#)).

Innym środkiem, który wydaje się zyskiwać na znaczeniu w ostatnich decyzjach, jest ustanowienie systemu **prawnie wiążącej kontroli populacji więziennej**. Odnotowano jego zastosowanie przez władze Słowenii w ramach realizowanej przez nie „wieloaspektowej krajowej strategii zwalczania problemu przeludnienia [zакладów karnych]” ([uwagi do 1294. posiedzenia, wrzesień 2017](#): osoby osadzone w zakładzie karnym w Lublanie mieli być automatycznie przenoszeni do innych placówek w przypadku wystąpienia w nim maksymalnego obłożenia) i zostało zarekomendowane w przypadku Francji ([1451. posiedzenie, decyzja KM, 2022](#): KM wezwał tamtejsze władze do „rozważenia podjęcia nowych działań legislacyjnych, które regulowałyby kwestię populacji więziennej w bardziej wiążący sposób”) i Belgii ([Decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#): KM wezwał władze tego kraju do „niezwłocznego rozważenia zastosowania wiążących środków w celu uregulowania kwestii populacji więziennej”).

Podjęcie analogicznych działań Sekretariat zalecił również Portugalii, stosowna rekomendacje nie pojawia się jednak w decyzji KM podjętej na 1475. posiedzeniu 19–21 września 2023 r. W uwagach natomiast zarekomendowano wprowadzenie „wiążącego systemu prawnego regulacji więziennictwa, który miałby zostać uruchomiony, gdy tylko wystąpi sytuacja przeludnienia [...], na przykład poprzez ustanowienie bezwzględnego limitu maksymalnej liczby więźniów dla każdego zakładu karnego”. Dla porównania, wskazana decyzja KM po prostu wzywa władze portugalskie do „wykorzystania wszystkich środków dostępnych w ramach obowiązującego prawodawstwa w celu ograniczenia liczby osób kierowanych do odbycia kary w systemie penitencjarnym”).

4. Mniejsza uwaga poświęcona długości okresu pozbawienia wolności i przedterminowemu zwolnieniu

Realizowane przez państwa reformy mające na celu ograniczenie długości wyroków dotyczą głównie **drobnych przestępstw**. Widać to na przykładzie zmian dokonanych we *Włoszech*, gdzie wprowadzono „łagodniejsze kary za drobne przestępstwa związane z narkotykami” ([uwagi do 1201. posiedzenia, 2014](#)) lub w *Grecji*, która zniósła kategorię „wykroczeń” ([uwagi do 1390. posiedzenia, 2020](#)).

Rzadko porusza się kwestię **długich wyroków**.

Dwukrotnie zostały one pobieżnie wspomniane jako jeden z czynników sprzyjających przeludnieniu. W odniesieniu do Francji, Sekretariat podkreślił wpływ na przeludnienie wyroków krótkoterminowych, po czym dodał, że dłuższe wyroki przyczyniają się do „nadmiernego obłożenia zakładów karnych w miarę upływu czasu” ([uwagi do 1451. posiedzenia, 2022](#)). Wskazując na Rumunię, Sekretariat wyraził obawę, że „dłuższe wyroki orzekane w przypadku recydywistów i surowsze warunki dostępu do warunkowego zwolnienia” mogą zniwelować pozytywny wpływ upowszechnienia stosowania dozoru elektronicznego ([uwagi do 1310. posiedzenia, 2018](#)).

Kwestia ta została omówiona bardziej szczegółowo w odniesieniu do Grecji: komentując reformę prawa karnego przewidującą surowsze wyroki za szereg poważnych przestępstw, Sekretariat stwierdził, że „zaostrenie sankcji karnej polegające na podwyższeniu górnej granicy zagrożenia karą nie może być zrekomensowane bardziej ograniczonym obniżeniem dolnej granicy zagrożenia” oraz że taka polityka „zazwyczaj skutkuje wzrostem liczby osób osadzonych w więzieniach, a w konsekwencji nie służy trwałemu rozwiązaniu problemu przeludnienia w zakładach karnych” ([uwagi do 1428. posiedzenia, 2022](#)).

Częściej pojawiają się przykłady **ulepszeń mechanizmów zmiany sposobu wykonywania kary**, czy to w treści zaleceń (zob. w odniesieniu do Belgii, [decyzja KM podjęta na 1355. posiedzeniu, 2019](#); w przypadku Mołdawii: [decyzja KM podjęta na 1406. posiedzeniu, 2021](#); w odniesieniu do Portugalii: [decyzja KM podjęta na 1475. posiedzeniu, 2023](#)), czy też w treści pozytywnej oceny działań przyjętych przez władze (zob. w odniesieniu do Bułgarii, [uwagi do 1411. posiedzenia, wrzesień](#)

2021 r., w których pozytywnie oceniono przeprowadzoną reformę, która umożliwiła osobom osadzonym wnioskowanie o warunkowe zwolnienie bezpośrednio do właściwego sądu i złagodziła przesłanki umożliwiające warunkowe zwolnienie recydywistów; w odniesieniu do Włoch: [uwagi do 1214. posiedzenia, 2014](#), dotyczące reformy, która zwiększyła możliwości skorzystania przez osoby osadzone z możliwości nadzorowanego przedterminowego zwolnienia poprzez zwiększenie liczby dni pozbawienia wolności w okresie półrocznym, które uprawniają osobę osadzoną do przedterminowego zwolnienia; w odniesieniu do Rumunii: [uwagi do 1348. posiedzenia, 2019](#) oraz [decyzja KM](#) dotyczące reformy instytucji warunkowego zwolnienia, która przyczyniła się do zmniejszenia liczby więźniów; w odniesieniu do Grecji: [uwagi do 1230. posiedzenia, 2015](#), w których Sekretariat proponuje uzupełnienie działań podejmowanych w celu „ograniczenie liczby osób kierowanych do zakładu karnego w celu wykonania kary (alternatywy dla kary pozbawienia wolności) oraz zapewnienie zmniejszenia liczby skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności poprzez zawieszenie jej wykonania lub wprowadzenie systemu przedterminowego zwolnienia” o środki stanowiące alternatywę dla tymczasowego aresztowania).

Wydano również zalecenia dotyczące nadania trwałego charakteru **środkom tymczasowym przyjętym podczas pandemii COVID-19**. Środki te często skutkowały zmniejszeniem populacji więziennej po wdrożeniu programów zmiany sposobu wykonywania kary. (zob. w odniesieniu do Portugalii: [uwagi do 1398. posiedzenia, 2021](#) oraz [decyzja KM](#) w której KM zalecił utrwalenie systemu „bardziej elastycznego wykonywania kar”, który Sekretariat określił w uwagach jako „częściowe darowanie kary pozbawienia wolności, ustanowienie nadzwyczajnej przerwy w odbywaniu kary, skrócenie okresu odbywania kary i warunkowe przedterminowe zwolnienie” – zalecenie to nie zostało powtórzone w toku badania sprawy w 2023 r.). Wypowiadając się na temat Belgii (która zastosowała analogiczne środki w postaci przerwy w odbywaniu kary i przedterminowego zwolnienia) Sekretariat zauważył jedynie, że „wykorzystano okazję, która pojawiła się podczas pierwszej fali COVID-19, ale jej efekty nie zostały trwale utrzymane”, co nie może być interpretowane jako zalecenie dalszego stosowania takich środków ([uwagi do 1398. posiedzenia, 2021](#), podkreślenie dodane: środki te są wymienione w dokumencie NHRI cytowanym w przypisie 15 do uwag Sekretariatu).

Kwestie przeludnienia jako zjawiska demograficznego oraz praw procesowych osób osadzonych nakładają się na kwestię środków kompensacyjnych, które powinny zostać udostępnione przez władze: KM wielokrotnie sugerował podjęcie działań w celu zapewnienia osobom osadzonym, które pozbawiane były wolności w nieodpowiednich warunkach, **rekompensaty w postaci skrócenia wyroków** (przykładem przytoczonym w tym kontekście jest wprowadzony we Włoszech środek, który – jak wskazał ETPCz w decyzji *Stella przeciwko Włochom* (nr 49169/09, 2014), – cechuje się „niezaprzeczalną zaletą przyczyniania się do rozwiązania problem przeludnienia poprzez przyspieszenie zwolnienia osób osadzonych z zakładu karnego”, zob. również [decyzja KM podjęta na 1201. posiedzeniu, 2014 r.](#); zob. w odniesieniu do Rosji: [decyzja KM podjęta na 1288. posiedzeniu, 2017](#); w odniesieniu do Rumunii: [decyzja KM podjęta na 1362. posiedzeniu, 2019](#), w której CM ubolewa nad „zniesieniem środka prawnego wprowadzonego w celu zapewnienia rekompensaty w postaci skrócenia kary dla osób” pozbawionych wolności w złych warunkach).



Funded by the
European Union

Projekt finansowany przez Unię Europejską. Wyrażone w nim poglądy i opinie stanowią jednak wyłącznie poglądy i opinie autorów i nie muszą prezentować oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej. Unia Europejska nie ponosi za nie odpowiedzialności.