

KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r.  
o Służbie Więziennej  
(druk senacki nr 795)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-131

MARZEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:

Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,

e-mail: [sokolows@nw.senat.gov.pl](mailto:sokolows@nw.senat.gov.pl)

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,

e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

**Prof. dr hab. Marek Konopczyński \***

rektor Pedagogium Wyższej Szkoły  
Pedagogiki Resocjalizacyjnej w Warszawie

## **Opinia o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r. o Służbie Więziennej**

**(druk senacki nr 795)**

### **Uwagi ogólne**

Opiniowana ustawa o Służbie Więziennej powstaje w specyficznym czasie, który charakteryzuje się z jednej strony kilkoma spektakularnymi samobójstwami więźniów zamieszanych w nagłaśniane przez media śledztwa i procesy sądowe, z drugiej zaś kolejnymi dymisjami ministrów sprawiedliwości i szefów więziennictwa. Powstająca więc atmosfera społeczna wokół instytucji penitencjarnych wpisuje się w szerszy klimat społecznych oczekiwań wobec polityków dotyczących szybkiego „załatwienia sprawy” przestępczości i przestępców. Klimat ten jest skutecznie emocjonalnie „podgrzewany” przez różnorodne media, manipulujące informacjami na ten temat i będące wyrazicielem poglądu, iż aparat państwowy stosuje zbyt liberalne i pobłażliwe metody prawne i penitencjarne wobec „zwyrodnialców” i „łobuzów”. W ten oto sposób przeciętny obywatel naszego państwa, nie posiadając praktycznie żadnej specjalistycznej wiedzy (podobnie jak większość dziennikarzy) nabiera przekonania, że żyje w kraju przesiąkniętym patologiami, a na dodatek aparat państwowy jest wobec tego faktu bezradny. Tego typu postawy sprzyjają reakcjom odwetowym polegającym na społecznych oczekiwaniach zaostżenia kar i dyscypliny izolacyjnej oraz penalizowania wszelkich odstępstw od normy. Sądzę, że nie pozostaje to bez

---

\* W konsultacji z prof. zw. dr hab. Andrzejem Bałandynowiczem - Kierownikiem Zakładu Pedagogiki Penitencjarno-Sądowej i Kryminologicznej.

wpływu na „klimat legislacyjny”, oraz merytoryczną treść proponowanych regulacji, również w opiniowanej ustawie.

Niezależnie od naszego wewnętrznego przekonania, więzienia są instytucjami społecznymi, za które jesteśmy wszyscy w różnym stopniu odpowiedzialni. Więźniowie nie są, jak to uważano jeszcze w pierwszej połowie XX w., „niewolnikami państwa”, dlatego też jednym z zasadniczych zagadnień jest problem stopnia izolacji osoby uwięzionej od społeczeństwa i konsekwencji społeczno-gospodarczych tego faktu (K. Bass).

Izolacja objawia się w dwóch formach: a) zewnętrznej i b) wewnętrznej, zaś każda z tych form ma charakter materialny i społeczny.

Materialna izolacja zewnętrzna, której wyrazem są m. in. mury, kraty w oknach, stalowe drzwi w celach, wieżyczki z uzbrojonymi strażnikami, podwójne stalowe bramy, psy służbowe jest nie tylko zabezpieczeniem służącym ochronie przed ucieczką sprawców najbardziej poważnych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, ale wszystkich skazanych, w tym także sprawców drobnych przestępstw pospolitych skazanych w warunkach recydywy (m. in. osób niepłacących alimentów, „drobnych pijaczków”, narkomanów, lub osób posiadających przy sobie zabronione środki psychoaktywne, tzw. skorumpowanych urzędników, lekarzy, polityków, osób powodujących wypadki drogowe pod wpływem alkoholu, itp.).

Społeczna izolacja zewnętrzna polega na tym, iż więzienie jest zamknięte na większość wpływów społeczeństwa i jego różnorodnych organizacji. Otwarte jest przede wszystkim na wpływy centrum decyzyjnego (aczkolwiek w ostatnich kilku latach można zaobserwować większą aktywność i „otwartość” służby więziennej na współpracę z organizacjami pozarządowymi, oraz środowiskiem naukowym, lecz ma to wymiar nie systemowy, a uzależnione jest od decyzji konkretnych osób). Należy pamiętać, że szczelne wyjęcie jakiegokolwiek instytucji tego typu z organizmu społecznego degeneruje tych, którzy izolują, tych którzy są izolowani oraz instytucję jako taką. Dowodów na prawdziwość tej tezy dostarczają wydarzenia w więziennictwie polskim w latach 1980-81.

Szczelna izolacja materialna, wsparta szczelną izolacją społeczną świata izolowanego od społeczeństwa, warunkuje pełną totalizację życia izolowanych i izolujących.

Świadczy o tym proces totalizacji izolujących:

- a. treść kilkakrotnie nowelizowanej ustawy o Służbie Więziennej z 1996 r., wymuszającej coraz dalej idącą dyspozycyjność funkcjonariuszy i tak już zorganizowanych w formację paramilitarną,
- b. napięcia wewnątrz tej służby,

- c. blokady w naborze kadr kwalifikowanych (szczególnie wśród lekarzy, psychologów, pedagogów),
- d. duża fluktuacja etatowych pracowników służby więziennej,
- e. bardzo silne poczucie izolacji społecznej,
- f. duże nasilenie niebezpiecznych w tym zawodzie zachowań dewiacyjnych (np. alkoholizmu),
- g. niżsi funkcjonariusze mający najwięcej kontaktu z izolowanymi i najwięcej faktycznej władzy nad nimi, to głównie synowie chłopscy, zaś izolowani – to głównie synowie robotników z wielkich i średnich miast. Rodzi to naturalny konflikt kultur, wzmacniający wzajemne uprzedzenia i agresję, wynikającą z drastycznie różnego położenia prawnego i faktycznego.

Totalizacja po stronie izolowanych, nazywana jest przyzonizacją. Przybiera ona z jednej strony postać wrogich personelowi grup nieformalnych, z drugiej zaś formuje wśród skazanych typ tzw. dobrego więźnia, zwłaszcza wśród recydywistów, dla których więzienie staje się domem, gdzie spędzają często ponad połowę swojego dorosłego życia (Szelhaus). Oba te zjawiska wewnątrz społeczności izolowanych wzmagają antagonizmy między nimi oraz między nimi a personelem. Agresja wówczas staje się w tym środowisku naturalnym składnikiem.

Przeciwdziałając tym procesom należy doprowadzić do społecznej deizolacji więźniów, poprzez:

- a. kontrolowany proces minimalizowania izolacji wewnętrznej,
- b. integrowanie instytucji izolujących z pozawięzienną strukturą społeczną.

Integracja odbywać powinna się przez:

1. Uczestnictwo osób niezwiązanych profesjonalnie z więziennictwem w strukturach instytucji penitencjarnych.
2. Wprowadzanie więźniów w istniejące pozapenitencjarne struktury społeczne.

Zasady tej nie realizują społeczne rady penitencjarne złożone z osób przypadkowych, delegowanych przez nieorientowane na społeczną pracę wśród więźniów organizacje i instytucje. Rady te poddane są faktycznie pełnej kontroli przez administrację penitencjarną. Zasady tej nie realizuje też zatrudnianie więźniów w pozawięziennych firmach, gdzie otrzymują najgorsze stanowiska pracy, przebywają w ścisłym odosobnieniu od innych pracowników i pozostają pod bacznią kontrolą strażników.

Zasada integracyjności powinna być sprzężona ze stopniem zabezpieczenia danego więzienia. I tak:

- w więzieniach o maksymalnym stopniu zabezpieczenia zagwarantowany powinien być udział w realizacji pozaochronnych zadań penitencjarnych ze strony społeczników stowarzyszonych w organizacjach patronackich, głównie w zaspokajaniu socjalnych i kulturalnych potrzeb więźniów,
  - w więzieniach o minimalnym stopniu zabezpieczenia więźniowie winni mieć stworzone warunki naturalnego udziału w życiu komunalnych instytucji użyteczności publicznej,
  - w więzieniach o średnim stopniu zabezpieczenia obie te formy stosowano by równocześnie z naciskiem na ułatwienie więźniom udziału w życiu społecznym.
3. Prócz społeczników w społecznej deizolacji więzień istotną rolę odgrywają profesjonaliści wbudowani w system więzienny, ale od niego organizacyjnie i funkcjonalnie niezależni. Dzieje się tak w Anglii i w Walii, gdzie zawodowi kuratorzy sądowi spełniają rolę wychowawców.
  4. Szczególną formą deizolacji społecznej więzień, mającą wartość samą w sobie, jest umożliwienie skazanym wierzącym udziału w praktykach religijnych oraz w organizowanych dla nich specjalnych zajęciach religijno-moralnych.
  5. Należy odejść od reglamentacji i cenzury rozmów telefonicznych i korespondencji, a gdy to jest niezbędne dla zapobieżenia ucieczce, należy poddać cenzurę ścisłej kontroli sędziego penitencjarnego. O częstotliwości swobodnej rozmowy więźnia z osobą z zewnątrz mogą decydować tylko techniczne możliwości danego zakładu. Taka jest praktyka przyjmowana coraz szerzej niemal w całej Europie. W Polsce więźniowie nie wykorzystują przyznanym im limitów korespondencji, a ich rodziny limitów widzeń (Rzepliński). Stanowi to przekonujący dowód tezy irracjonalności obecnej polityki w tym zakresie.

Należy wyjść naprzeciw praktycznej w wielu już systemach penitencjarnych instytucji kilkudziesięciogodzinnych odwiedzin osób najbliższych w oddzielnych architektonicznie od więzienia pomieszczeniach.

Deizolacja wewnętrzna:

- a. eliminowanie irracjonalnych urządzeń ochronnych, gdyż wiele z nich w polskich więzieniach służy zorganizowanemu systemowi zalegalizowanego terroru stosowanego automatycznie i przybierającego formę stylu życia,
- b. minimalizowanie izolacji wewnętrznej odbywać się powinno nie przez mechaniczne i przymusowe narzucanie wzorów, ale poprzez powiększanie zakresu samokontroli zachowania się więźniów wobec innych oraz zachowania się w grupie.

Zewnętrznym wyrazem takiego podejścia w wielu systemach penitencjarnych jest prawo do tworzenia organów samorządowych oraz tworzenie związków zawodowych.

Warunki konieczne do zrealizowania tej zasady:

- a. radykalne zmniejszenie liczby izolowanych; w przeludnionych więzieniach, megawięzieniach, można tylko przetrzymywać więźniów i to stosując bardzo twarde metody postępowania,
- b. więzienia nie mogą dominować architektonicznie i demograficznie nad miejscową ludnością, utrzymującą się zresztą w większej części z pracy w więzieniu lub jego przedsiębiorstwach (Czarne, Barczewo, Kamińsk, Potulice, Białółka, Uherce),
- c. zmniejszenie liczby więźniów przy utrzymaniu liczby odludnionych więzień pozwoliłoby przekształcić jednostki penitencjarne o minimalnym stopniu zabezpieczenia w więzienia lokalne podległe samorządowi terytorialnemu,
- d. dostarczanie społeczeństwu pełnej informacji o systemie więziennym i jego celach oraz stworzenie mechanizmów wpływania przez organizacje patronackie, społeczne komitety więzienne na kształt polityki penitencjarnej. Źródłem prawa do takich informacji i działań jest obowiązek czuwania człowieka nad swoimi wytworami.

Zmieni to postrzegany przez społeczeństwo wizerunek więźnia, a więziennictwo nie będzie zmuszane do przekształcania więźnia w obywatela „bez zarzutu”, lecz będzie miał się on zachowywać w granicach przyjętych dla ludzi określonej kondycji społecznej, co tym samym będzie ułatwiało proces jego pozawięziennej readaptacji społecznej.

Podzielałam pogląd wyrażony w uzasadnieniu ustawy o Służbie Więziennej, że przeobrażenia społeczno-polityczne dokonujące się w Polsce wymagają określenia na nowo miejsca więziennictwa (i w ogóle instytucji izolacyjnych) w infrastrukturze polityki wewnętrznej państwa, gruntownej przebudowy całego systemu penitencjarnego, a więc także zmiany pragmatyki służbowej funkcjonariuszy więziennictwa. Przemawia za tym również zamiar wprowadzenia znowelizowanego kodeksu karnego wykonawczego, który stawia sobie ambitny cel dostosowania polityki penitencjarnej do wymagań wynikających z idei obywatelskiego państwa prawa i zagwarantowania respektu dla podmiotowości (ludzkich praw) osób pozbawionych wolności.

Z mniejszym natomiast przekonaniem przyjmuję utrzymaną w alarmistycznym tonie informację na temat zagrożenia bezpieczeństwa więzień i konwojów, która odwołuje się prędzej do obiegowych opinii niż wyważonej diagnozy sytuacji. Razi wobec tego niewspółmierność środków zaradczych – sięgających założeń systemowych – do faktycznych potrzeb, zdarzeń i trudności, które z równym, jeśli nie lepszym, skutkiem mogą być

rozwiązane w drodze zwyczajnych zabiegów usprawniających, leżących w prawnych, organizacyjnych i technicznych możliwościach administracji penitencjarnej.

Aczkolwiek prawdą jest, że wysoko zorganizowana, profesjonalna przestępczość grupowa stwarza niebezpieczeństwo zamachów na konwoje, prób uwalniania więźniów i – przy opieszałości, zastraszeniu czy przekupstwie strażników – nielegalnego obiegu informacji, przemytu przedmiotów oraz artykułów, których posiadania zabraniają skazanym przepisy wewnątrzwięzienne, to jednak nawet najdalej posunięta ostrożność i przewidująca wyobraźnia nie może uzasadniać programowej preponderacji izolacyjno-ochronnej funkcji więziennictwa. Ustawa o Służbie Więziennej zaś wyraźnie zmierza w tym kierunku. Jest to opcja bardzo ryzykowna.

Na pewno niekorzystna z punktu widzenia wysiłku zmierzającego do humanizowania izolacyjnych instytucji karnych, które są szczególnie podatne na zmiany koniunktury politycznej (deklarowana apolityczność i niezależność ideologiczna jest dla mnie li tylko wyrazem werbalnej akceptacji słusznego skądinąd postulatu), hermetyzację oraz przedkładanie wartości porządku i dyscypliny nad wartość kreatywnych metod postępowania ze skazanymi.

Orientacja ta jest również kontrowersyjna z punktu widzenia kryminologicznej charakterystyki populacji więziennej. Mimo wszystko ciągle w niej dominują przestępcy, których patogeneza wiąże się z niedostosowaniem społecznym w sensie nadanym tej konstrukcji przez pedagogikę i zamyka się rachunkiem ich potrzeb resocjalizacyjnych.

Tendencja ta zbiega się wreszcie z faktycznym zanikiem szkolnictwa więziennego, bezrobociem skazanych, minimalną ilością faktycznie realizowanych rozwiniętych, nowoczesnych programów resocjalizacyjnych (zdecydowana większość tych programów to tzw. programy „na papierze” tworzone dla potrzeb administracyjnych) i absolutnym zaniedbaniem realnej pomocy postpenitencjarnej. Według wszelkich znanych mi mechanizmów grozi to bardziej eksponowaniem w procesie wykonawczym represyjnych funkcji kary, niż rozprężeniem rygorów więziennych. Myśl tę wyraził swego czasu M. Czerwiec w krótkiej, podbudowanej wiedzą historyczną konstatacji, że każda administracja więzienna dąży oportunistycznie do ułatwienia administrowania przez uproszczenie skomplikowanych zadań resocjalizacyjnych i sprowadzenie ich do utrzymania samej dyscypliny, zwłaszcza jeśli nie zostanie dobrze przygotowana do prowadzenia akcji wychowawczej i gdy zabraknie ku temu odpowiednio silnych impulsów z zewnątrz. Tymczasem proponowane zmiany miałyby być przeprowadzone w sytuacji bardzo skromnych możliwości pozytywnego oddziaływania na skazanych, jakimi dysponuje służba



więzienna i silnej presji opinii publicznej na zaostrzenie polityki karnej oraz warunków odbywania kary.

Zdaje się, że przewodnie założenia opiniowanej ustawy o Służbie Więziennej powinny być rozważane w tak zakreślonym kontekście. A wyrażają je dwie, dość czytelne dążności:

- pogłębienie paramilitarnej organizacji służby więziennej;
- zapewnienie centralnej administracji penitencjarnej daleko posuniętej niezależności, a nawet autonomii, w ramach formalnego podporządkowania Ministrowi Sprawiedliwości, w którego gestii ustawa zostawia tylko „strategiczne” decyzje.

Paramilitarna organizacja służby więziennej utrzymuje się jeszcze w wielu państwach, acz jest postrzegana jako wyraźny anachronizm. Dzisiejsze więziennictwo potrzebuje wszak specjalistów dobrze wykształconych w dziedzinie terapii, opieki i wychowania. Nie ma zatem żadnych merytorycznych przesłanek ku temu, by tak kwalifikowane kadry i cały dział administracji przekształcić w działającą na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, uzbrojoną formację mundurową. Klóci się to z założeniami programowymi współczesnej polityki penitencjarnej i przeszkadza krystalizowaniu się nowej wizji zawodu. Toteż „Zalecenia w sprawie doboru i szkolenia kadr więziennictwa”, załączone do „Reguł Minimum Postępowania z Więźniami” opowiadają się jednoznacznie za odrzuceniem paramilitarnych wzorów organizacji pracowników więziennictwa. Oto odpowiednie postanowienia:

„VII – Niewojskowa organizacja personelu.

1. Personel więzienny musi mieć charakter cywilny z zachowaniem hierarchii niezbędnej dla tego rodzaju zarządu.
2. Organizacja personelu nadzorczego musi odpowiadać przepisom o dyscyplinie zakładowej, celem zachowania gradacji stopnia służbowego i niezbędnego porządku.
3. Dobór personelu musi być dokonywany indywidualnie i nie może on składać się z oddelegowanych do służby w więziennictwie członków sił zbrojnych, policji lub innej służby państwowej.

VIII – Noszenie broni.

1. Z wyjątkiem wypadków szczególnych urzędnik, wykonujący funkcje służbowe, przy których wchodzi on w bezpośrednią styczność z więźniami, nie powinien być uzbrojony.
2. Pożądane jest, aby zewnętrzna służba wartownicza była wykonywana przez personel więzienny”.

Wykluczenie możliwości angażowania do służby wartowniczej pozawięziennych formacji zbrojnych zakłada paramilitaryzację personelu uzbrojonego na uregulowanie jego

organizacji w przepisach prawa penitencjarnego. Kierując się tymi wskazaniem należałoby ograniczyć zasięg paramilitaryzacji służby do pracowników działu ochrony. Przyjęte w opiniowanej ustawie o Służbie Więziennej rozwiązanie, w myśl którego Dyrektor Generalny Służby Więziennej ustala w drodze zarządzenia stanowiska zastrzeżone dla funkcjonariuszy służby mundurowej nie określa bynajmniej granic paramilitarności, a jedynie stwarza możliwość sparamilitaryzowania jej głównych pionów. Rozciąganie zaś tej formy organizacyjnej na inne służby nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Moim zdaniem, jest podyktowane dążeniem do zapewnienia sobie pełnej dyspozycyjności kadry oraz zagwarantowania temu środowisku zawodowemu uprzywilejowanego statusu pracowniczego. Paramilitaryzacja, wbrew oczekiwaniom projektodawców, nie przyczyni się ani do podniesienia rzeczywistej atrakcyjności zawodu i jego prestiżu, ani do wewnętrznej konsolidacji zróżnicowanego pod względem ról zawodowych i pozycji środowiska. Skłaniać będzie natomiast do jednolitego określenia zadań służbowych, zacierania w ten sposób specjalizacji zawodowej i kształcenia kadr w ramach szkolnictwa resortowego (świadczy o tym przenoszenie onegdaj oddziałowych na etaty „młodszych wychowawców”, a obecnie wdrożona już w życie koncepcja „wielofunkcyjnego funkcjonariusza”), a także do upominania się administracji penitencjarnej o daleko posuniętą niezależność (i ta tendencja dała już o sobie znać w postulacie utworzenia Centralnego Urzędu Probacji i Więziennictwa).

Opiniowana ustawa o Służbie Więziennej zmierza do ustawowego usankcjonowania autonomii administracji penitencjarnej i wyposażenia jej dyrektora w uprawnienia władcze, należne centralnemu organowi administracji państwowej. Argumentacja tego stanowiska zostawia wiele do życzenia.

Po pierwsze, trudno zgodzić się z twierdzeniem, że więziennictwo jest „elementem systemu bezpieczeństwa” i łatwo przewidzieć konsekwencje takiego podejścia. Po drugie, funkcje więziennictwa istotnie różnią się od funkcji Straży Granicznej, Policji, co nawet przy tak szeroko planowanej paramilitaryzacji wyklucza przepływ wzorów i domaga się konkretnego określenia rodzaju i form współdziałania.

Po trzecie wreszcie, o wyborze wariantu organizacyjnego instytucji nie mogą decydować zdarzenia nadzwyczajne, lecz treść zadań podstawowych. Te zaś są wyraźnie związane z wymiarem sprawiedliwości i wymagają jak najściślejszego powiązania procesu wykonania kary z orzecznictwem. Idea sądowego charakteru wykonania kary – świetnie przedstawiona w pracach profesora Jerzego Śliwowskiego – nie zostawia wątpliwości, że orzekanie i wykonanie kary jest domeną sądownictwa, stanowi zintegrowaną, funkcjonalną całość, wobec czego powinna podlegać jednolitemu kierownictwu Ministra Sprawiedliwości.

Należy przeto poszukiwać takich rozwiązań organizacyjnych, które doprowadzą do

faktycznej inkorporacji więziennictwa w struktury podległe Ministrowi Sprawiedliwości i zapewnią mu rzeczywisty wpływ na kształt polityki penitencjarnej i funkcjonowanie więziennictwa. Może wbrew istniejącym tendencjom najwłaściwszą formą byłby departament zakładów karnych i aresztów śledczych w Ministerstwie Sprawiedliwości z cywilną obsadą kadrową. Wiele państw w ten sposób sytuuje centralne ogniwa administracji więziennej bez szkody dla zadań podstawowych i ochronnych.

W oparciu o nową kodyfikację karną oraz ustawę o Służbie Więziennej należy odnotować niski poziom funkcjonalności normatywnej umożliwiający realizację podstawowej zasady systemu penitencjarnego w praktyce penitencjarnej tj. integracji instytucji penitencjarnych ze społeczeństwem. Przepisy prawne pozwalają w niewielkim zakresie na rzeczywisty udział osób cywilnych z zewnątrz, na pracę resocjalizacyjną uwzględniającą zadania opiekuńcze, pomocowe i sensu stricto wychowawcze na rzecz skazanych w zakładach karnych bądź nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych. Zgodnie z przedstawioną w niniejszej opinii propozycją wbudowania w istniejący porządek prawny rozwiązań określających zasadę minimalizacji izolacji więziennej oraz integracji zakładów karnych z pozawięzienną strukturą społeczną, a także w oparciu o radykalne zmiany postanowień ustawy o Służbie Więziennej wprowadzające przewagę personelu cywilnego w stosunku do personelu służby paramilitarnej, realnym stać się może udział społeczności lokalnych w funkcjonowaniu jednostek penitencjarnych i zakładów poprawczych.

### **Uwagi szczegółowe**

1. Ustawa nie prezentuje wizji, misji i działań strategicznych pracowników służby więziennej w odpowiedzi na reformę systemu penitencjarnego zgodnie z paradygmatem myślenia liberalnego bądź myślenia abolicjonistycznego. Utrzymuje stereotyp myślenia konserwatywnego, polegającego na wyobrażeniu, iż funkcjonariusze służby więziennej to przedstawiciele umundurowanej i uzbrojonej formacji apolitycznej realizującej zadania związane z izolowaniem skazanych od społeczeństwa.

2. Ustawa winna być konstytucją zawodu tzn. określać zasady i normy praktyczne (wykonawcze) odnośnie kompetencji (wiedzy), umiejętności i etyki wykonawców zadań systemu penitencjarnego. Ustawa ogranicza się do określenia instytucji prawnych, precyzujących jedynie literalnie te kwalifikacje, nie definiując treści społecznej i aksjologicznej tychże instytucji prawnych.

3. Zawód, zgodnie z wiedzą określaną przez politykę społeczną, charakteryzować się winien szczególnymi wyznacznikami, w tym: specyfiką wykształcenia, kodeksem etycznym, odrębnymi interakcjami społecznymi na rzecz osób tymczasowo aresztowanych i odbywających karę pozbawienia wolności. Ustawa w tym zakresie zadowala się przepisami, które zaświadczać o tym, iż jest to „prawo prymitywne”, ponieważ sankcjonuje wykształcenie średnie dla osób w zawodzie, odsyła do przepisów wykonawczych określających kodeks etyczny funkcjonariuszy służby więziennej, a specyfikę pracy penitencjarnej zgodnie z art. 2 ustawy określa jako organizację, którą porównać można do produkcyjnego zakładu pracy.

4. Struktura organizacyjna i kompetencje przyporządkowane w ustawie poszczególnym organom administracji penitencjarnej są anachroniczne. Zgodnie z nauką – penitencjarystyką – należałoby zbudować autonomiczny zakład karny wyposażony w samodzielne kompetencje realizujące cele wykonania kary kryminalnej. Byłoby to możliwe na poziomie struktury sztabowej – liniowej, a nie hierarchicznego, centralnego podporządkowania. Na szczeblu centralnym należałoby określać założenia wykonawcze polityki penitencjarnej, rezygnując częściowo z szeregu zadań hierarchicznych. Zadaniem tego szczebla zarządzania przede wszystkim powinno być określanie polityki penitencjarnej samodzielnego władztwa na rzecz ustawowych zadań aparatu wykonania kary pozbawienia wolności i aresztu tymczasowego.

5. Zrozumiała jest intencja ustawodawcy powoływania Dyrektora Generalnego Służby Więziennej spoza oficerów Służby Więziennej. Natomiast w ustawie brak jest konsekwencji – obligatoryjnie wszystkich pozostałych funkcjonariuszy z wyższych stanowisk w służbie powołuje się spośród oficerów. Cywilny nadzór nad Służbą Więzienną w pełnym zakresie sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości w tym kontekście dawałby szansę „ucywilnienia” pracy penitencjarnej i większego otwarcia na korzystne wpływy zewnętrznego środowiska społecznego.

