



# **BIAŁA KSIĘGA**

**w sprawie dostępu  
tymczasowo aresztowanych  
do wymiaru sprawiedliwości**

**Raport oparty na analizie porównawczej  
i badaniach empirycznych w dziewięciu państwach UE  
w ramach projektu badawczego EUPRETRIALRIGHTS**

kwiecień 2019



# **BIAŁA KSIĘGA**

**w sprawie dostępu  
tymczasowo aresztowanych  
do wymiaru sprawiedliwości**

**Raport oparty na analizie porównawczej  
i badaniach empirycznych w dziewięciu państwach UE  
w ramach projektu badawczego EUPRETRIALRIGHTS**

kwiecień 2019

Niniejszy raport jest częścią projektu badawczego EUPRETRIALRIGHTS następujących partnerów:

- ♦ Narodowe Centrum Badań Naukowych (Centre National de la Recherche Scientifique)
- ♦ Laboratorium SAGE, Uniwersytet Strasburski (Laboratoire SAGE, Université de Strasbourg)
- ♦ Centrum Badań Socjologicznych nad Prawem Karnym i jego Instytucjami (CESDIP), Uniwersytet w Wersalu (Université de Saint Quentin en Yvelines) / Ministerstwo Sprawiedliwości
- ♦ Europejska Sieć Litygacji Więziennej (European Prison Litigation Network)
- ♦ Uniwersytet w Utrechcie, Centrum Praworządności i Wymiaru Sprawiedliwości im. Montaigne'a (Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice)
- ♦ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polska
- ♦ Uniwersytet Sztuki i Nauk Stosowanych w Dortmundzie
- ♦ Uniwersytet Florencki, Międzuczelniane Centrum L'Altro diritto
- ♦ Bułgarski Komitet Helsiński
- ♦ Uniwersytet w Gandawie, Instytut Międzynarodowych Badań w dziedzinie Polityki Karnej
- ♦ Rada Generalna Adwokatury w Hiszpanii
- ♦ Uniwersytet Pontyfikalny w Comillas



Niniejsza publikacja została sfinansowana przez program „Sprawiedliwość” Unii Europejskiej (lata 2014-2020)

Treść niniejszej publikacji przedstawia wyłącznie poglądy jej autorów i jest ich wyłączną odpowiedzialnością. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

# SPIS TREŚCI

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
<b>1. Tło programu EUPRETRIALRIGHTS</b> .....	8
1.1. Sytuacja europejska: zwięzła ocena .....	8
1.2. Program EUPRETRIALRIGHTS: krótka historia .....	10
<b>2. Zakres badania i definicje kluczowych pojęć</b> .....	11
 <b>Rozdział 1.</b>	
<b>Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec trudności z dostępem do sądu w jednostkach penitencjarnych</b> .....	15
<b>1. Wprowadzenie</b> .....	15
<b>2. Model skutecznego środka odwoławczego z art. 13: środek, z którego pozbawiony wolności może skorzystać samodzielnie</b> .....	17
2.1. Preferencja Trybunału dla uproszczonego mechanizmu odwoławczego zamiast systemu dopuszczającego interwencję prawnika .....	17
2.2. Uregulowana procedura umożliwiająca samodzielne działanie osobie pozbawionej wolności.....	18
<b>3. Prawo do sprawiedliwego procesu: duży potencjał, ale nierealizowany w wystarczającym stopniu</b> .....	20
3.1. Restrykcyjne podejście do zakresu gwarancji karnych .....	20
3.2. Cywilny aspekt art. 6 § 1: szeroki zakres stosowania, lecz bardzo specyficzne gwarancje.....	21
<b>4. Podsumowanie</b> .....	23
 <b>Rozdział 2.</b>	
<b>Konieczność ustalenia minimalnych standardów pozbawienia wolności w UE</b> .....	25
<b>1. Wprowadzenie</b> .....	25
<b>2. Dlaczego ochrona zapewniana obecnie przez EKPC jest niewystarczająca</b> .....	28
<b>3. Historyczna ewolucja unijnej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości</b> ...	30

<b>4. Trudności związane z instrumentami wzajemnego uznawania: na przykładzie ENA</b> .....	32
<b>5. Zorientowanie na prawa procesowe</b> .....	36
5.1. Falstart .....	36
5.2. Zmiana kompetencji UE na podstawie Traktatu lizbońskiego .....	37
5.3. Zorientowanie na prawa procesowe: unijny Harmonogram działań w zakresie praw procesowych .....	39
<b>6. Wyniki programu sztokholmskiego: dyrektywy i Zielona księga</b> .....	40
6.1. Dyrektywy .....	40
6.2. Zielona księga w sprawie warunków tymczasowego aresztowania i odbywania kary pozbawienia wolności .....	43
<b>7. Program posztokholmski (2015–2020)</b> .....	44
<b>8. Podsumowanie</b> .....	46

### **Rozdział 3.**

<b>Dostęp do praw w czasie zatrzymania przez policję: wysoka harmonizacja przepisów, ale i nieustanne trudności</b> .....	49
---	----

1. Wprowadzenie .....	49
2. Prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego oraz prawo do informacji: zmiany we właściwym kierunku .....	50
3. Prawo dostępu do prawnika: współzależność między dyrektywą 2013/48/UE i orzecznictwem ETPC: wciąż istnieją powody do obaw .....	52
4. Pomoc prawna z urzędu: klucz do skutecznego i praktycznego zapewnienia prawa dostępu do prawnika .....	54
5. Podsumowanie .....	55

### **Rozdział 4.**

<b>Organizacja dostępu do praw w aresztach śledczych: martwy punkt polityk publicznych</b> .....	57
--	----

1. Dostęp do informacji prawnej: skomplikowane, lecz kluczowe wyzwanie .....	57
2. Wąskie rozumienie dostępu do norm prawnych .....	59
2.1. Wymóg dostępności prawa ograniczony do regulaminu zakładu.....	59
2.2. Mnogość tekstów normatywnych niższego szczebla, przy jednoczesnym braku dostępu do ich aktualnej wersji .....	63
2.3. Nowe wyzwanie: manageryzacja i utrata widoczności norm .....	64
3. Możliwe narzędzia dostępu do prawa .....	66

4. Porady prawne w jednostkach penitencjarnych: usługa kluczowa, lecz niezwykle rzadka.....	67
5. Cudzoziemcy w zakładach karnych – izolowani pośród izolowanych .....	73
6. Podsumowanie .....	75

## Rozdział 5.

### **System pomocy prawnej z urzędu: narzędzie potrzebujące reformy i inwestycji.....**

1. Wprowadzenie .....	77
2. Dostęp do pomocy prawnej z urzędu jest uznany za zasadę, ale źle wpływają na niego niedoskonałości prawa penitencjarnego .....	78
2.1. Konsensus państw co do zasady dostępu osób pozbawionych wolności do pomocy prawnej z urzędu .....	78
2.2. Systemy pomocy prawnej z urzędu nie uwzględniają znaczenia wewnętrznych procedur administracyjnych .....	78
2.3. Nieokreśloność systemu prawnego regulującego środki penitencjarne ma wpływ na dostęp do pomocy prawnej z urzędu .....	80
3. Niejednorodne systemy prawne powodujące znaczne różnice między państwami .....	80
3.1. Administracyjne formalności pomocy prawnej z urzędu – częsta przeszkoda w uzyskaniu dostępu do sądu.....	80
3.2. Organizacyjne i budżetowe procedury regulowane w prawie powszechnym ...	82
3.3. Znaczne różnice w parametrach oceny zasadności wniosku .....	84
4. Mimo niedoskonałości polityki w zakresie pomocy prawnej z urzędu skutkuje ona pozytywnymi procesami, które nie są w wystarczającym stopniu brane pod uwagę.....	86
4.1. Pozytywne procesy wynikające z polityki w zakresie pomocy prawnej z urzędu .....	86
4.2. Pomoc prawna z urzędu – dźwignia transformacji ignorowana przez politykę krajową i europejską .....	88
5. Podsumowanie .....	89

## Rozdział 6.

### **Zaangażowanie przedstawicieli zawodów prawniczych w zapewnianie dostępu do sądów – nierówny wkład samorządów prawniczych .....**

1. Wprowadzenie .....	91
2. Organizacja spójnego systemu obrony prawnej: ograniczone zaangażowanie samorządów prawniczych w sprawy z dziedziny prawa penitencjarnego .....	93

3. Dostęp do jednostek penitencjarnych – nadal trudne zadanie dla prawników...	101
4. Podsumowanie .....	107

## **Rozdział 7.**

### **Organizacje pozarządowe i uniwersyteckie poradnie prawne – kluczowa rola w reformach systemu penitencyjnego wykonywana w trudnych warunkach.....**

	109
--	-----

#### **1. Kluczowa rola, nierówne możliwości .....**

	110
--	-----

1.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podejmują aktywne działania w niejednorodnym środowisku litygacji penitencyjnej .....

	110
--	-----

1.2. Kluczowa rola w dynamice krajowego i międzynarodowego porządku prawnego .....

	111
--	-----

#### **2. Liczne wyzwania dla organizacji pozarządowych .....**

	112
--	-----

2.1. Trudności w pozyskiwaniu finansowania.....

	112
--	-----

2.2. Interwencje zależne od legitymacji procesowej (*locus standi*).....

	113
--	-----

2.3. Niejasna relacja organizacji pozarządowych i administracji jednostek penitencjarnych .....

	114
--	-----

#### **3. Podsumowanie .....**

	115
--	-----

### **Wnioski.....**

	117
--	-----

### **Rekomendacje .....**

	123
--	-----



# WPROWADZENIE

---

Niniejszy dokument jest głównym rezultatem zakrojonego na szeroką skalę badania prowadzonego w ramach programu „Wzmacnianie ochrony praw podstawowych i dostępu do pomocy prawnej z urzędu dla osób tymczasowo aresztowanych w Unii Europejskiej” (EUPRETRIALRIGHTS)<sup>1</sup>. Program ten pozwolił grupie doświadczonych badaczy z dziedzin prawa i nauk społecznych dokładnie przedstawić zarówno przepisy prawne dotyczące dostępu tymczasowo aresztowanych do wymiaru sprawiedliwości i pomocy prawnej z urzędu, jak i rzeczywiste egzekwowanie tych przepisów w dziewięciu państwach członkowskich UE biorących udział w badaniu: we Francji, w Niemczech, Holandii, Belgii, we Włoszech, w Hiszpanii, Polsce, Czechach i Bułgarii<sup>2</sup>. Celem białej księgi jest więc: 1) przekazanie czytelnikom całościowego obrazu mechanizmów, procedur i strategii, które mogą ułatwić lub utrudnić skuteczny dostęp tymczasowo aresztowanych do wymiaru sprawiedliwości; 2) przedstawienie ich krytycznej analizy; oraz 3) wysunięcie odpowiednich, opartych na rzeczywistych danych propozycji prawnych poprawy skutecznego dostępu osób tymczasowo aresztowanych do pomocy prawnej z urzędu na poziomie europejskim. Z tego punktu widzenia niniejszy raport ma służyć jako użyteczne narzędzie do przekazania wyników naszych badań zainteresowanym podmiotom instytucjonalnym na szczeblu krajowym i europejskim oraz do promowania harmonizacji prawnej, a także stosowania praktycznych rozwiązań ułatwiających dostęp do pomocy prawnej z urzędu w ramach UE.

---

1 Dwudziestomiesięczne działanie finansowane przez Komisję Europejską (Program Sprawiedliwość, 2014–2020).

2 Patrz: raporty krajowe projektu EUPRETRIALRIGHTS, dostępne na: <http://www.prisonlitigation.org/eupretialrights/>.

## 1. TŁO PROGRAMU EUPRETRIALRIGHTS

### 1.1. Sytuacja europejska: zwięzła ocena

W 2018 r. w instytucjach penitencjarnych w całej Unii Europejskiej przebywało ponad 569 000 osób pozbawionych wolności, z których 90 000 to osoby tymczasowo aresztowane<sup>3</sup>. Według danych Instytutu Badań nad Polityką Kryminalną (*Institute for Criminal Policy Research*) wśród 20 państw europejskich o najwyższym zaludnieniu w jednostkach penitencjarnych 14 to państwa członkowskie UE<sup>4</sup>. W dokumentach wydanych zarówno przez Radę Europy<sup>5</sup>, jak i Parlament Europejski<sup>6</sup> warunki pozbawienia wolności, zwłaszcza w odniesieniu do tej drugiej kategorii osób (tymczasowo aresztowanych), nadal uważane są za problematyczne w większości państw członkowskich. Osoby tymczasowo aresztowane najczęściej przebywają w wyspecjalizowanych aresztach śledczych albo zakładach karnych przeznaczonych do odbywania krótkoterminowych kar, które są też najbardziej przeludnione. Przeludnienie zaś często dotyczy ciasnych pomieszczeń, gdzie rozwijają się pasożyty, brakuje higieny i odpowiednich systemów ogrzewania i wentylacji, a do tego ogólna dostępność usług medycznych, programów edukacyjnych czy resocjalizacyjnych w jednostce penitencjarnej jest ograniczona.

Sytuacja ta utrzymuje się pomimo licznych standardów opracowywanych przez Radę Europy nie tylko w ramach instrumentów tzw. miękkiego prawa (*soft law*)<sup>7</sup>, lecz także przede wszystkim przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), głównie w oparciu o niedergowalne wymogi art. 3 Europejskiej Konwencji

3 W oparciu o najnowsze dane Eurostatu (liczba pozbawionych wolności na rok 2016). Eurostat (jeszcze) nie wskazuje liczby osób pozbawionych wolności w Belgii i Szkocji w 2016 roku. Patrz: Eurostat, *Prison capacity and number of persons held (crim\_pris\_cap)* [Pojemność jednostek penitencjarnych i liczba osób pozbawionych wolności], ostatnia aktualizacja 10 stycznia 2019 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

4 Patrz World Prison Brief [Raport o sytuacji w jednostkach penitencjarnych na świecie], Instytut Badań w dziedzinie Polityki Kryminalnej (Institute for Criminal Policy Research, ICPR), Birkbeck, Uniwersytet Londyński, [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=14](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=14).

5 Europejski Komitet Problemów Przestępczości (CDPC), *Biała księga w sprawie przeludnienia w zakładach karnych*, Strasburg, 30 czerwca 2016 roku. Dla oceny naukowej zobacz także: W. Hammerschick (red.), *DETOUR – Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio: Comparative Report [DETOUR – W stronę stosowania tymczasowego aresztowania jako środka ultima ratio: raport porównawczy]*, Wiedeń: Instytut Socjologii Prawa i Kryminologii (Institute for the Sociology of Law and Criminology) 2018.

6 Patrz zwłaszcza: rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie programu sztokholmskiego (25 listopada 2009 r.); w sprawie warunków panujących w zakładach karnych w UE (15 grudnia 2011 r.); w sprawie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2015 r. (13 grudnia 2016 r.) i w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych (5 października 2017 r.).

7 Rekomendacja nr R (99) 22 „Concerning prison overcrowding and prison population inflation” [Dotycząca przeludnienia i wzrostu populacji w jednostkach penitencjarnych] w 1999 r., aż do zaproponowania w białej księdze w sprawie przeludnienia w zakładach karnych z 2016 r. długiej listy środków w celu dostosowania warunków przebywania w jednostkach penitencjarnych do standardów praw człowieka.

Praw Człowieka (EKPC). Aby zapewnić skuteczność tych praw, Trybunał w Strasburgu nałożył na państwa obowiązek działania, głównie w postaci konieczności zapewnienia skutecznego środka odwoławczego, który może uniemożliwić lub powstrzymać naruszenie Konwencji i zapewnić odszkodowanie. Pomimo wzmożonej presji wywieranej na sądy krajowe, Trybunał w Strasburgu nadal jest przeciążony powtarzającymi się skargami dotyczącymi jednostek penitencjarnych, co wskazuje, że nie zdołał przez swoje wyroki przekształcić krajowych systemów penitencjarnych. Kilka państw członkowskich Unii Europejskiej szczególnie przyczynia się do tego przeciążenia Trybunału; odnosiły się do nich wyroki pilotażowe i quasi-pilotażowe, tj. wyroki stwierdzające problemy strukturalne w związku z naruszeniami Konwencji.

Z perspektywy Unii Europejskiej, nawet jeśli uważa się, że za warunki pozbawienia wolności odpowiedzialność ponoszą przede wszystkim państwa członkowskie, jest oczywiste, iż warunki pozbawienia wolności niespełniające standardów nie tylko podważają prawa zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, ale i mają bardzo negatywny wpływ na poprawne funkcjonowanie UE w dziedzinie prawa karnego<sup>8</sup>. W celu promowania wzajemnego zaufania, współpracy sądowej i właściwego działania instrumentów wzajemnego uznawania w obszarze prawa karnego (art. 82 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE), niezbędne jest zapewnienie odpowiednich warunków pozbawienia wolności we wszystkich państwach członkowskich<sup>9</sup>.

Kiedy warunki pozbawienia wolności panujące w danym państwie członkowskim są uważane za poniżające, wykonywanie nakazów aresztowania i przenoszenie pozbawionych wolności do tego państwa członkowskiego może stanowić naruszenie Karty praw podstawowych, na co wskazał Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*. W ten sposób wykonanie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) może zostać odroczone bądź ostatecznie może spotkać się z odmową ze względu na warunki pozbawienia wolności, na które byłaby narażona osoba pozbawiona wolności w przypadku przekazania jej do państwa członkowskiego wydającego nakaz. Taki rozwój wydarzeń stwarza poważny problem w odniesieniu do korzystania z ENA. Sytuacja związana z pozbawieniem wolności znacznie pogorszyła się w wielu państwach członkowskich UE, a krajowe mechanizmy

---

8 Patrz zwłaszcza: rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie programu sztokholmskiego (25 listopada 2009 r.); w sprawie warunków panujących w zakładach karnych w UE (15 grudnia 2011 r.); w sprawie praw podstawowych w Unii Europejskiej w 2015 r. (13 grudnia 2016 r.) i w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych (5 października 2017 r.).

9 Patrz R. Raffaelli, *Prison conditions in the Member States: selected European standards and best practices* [Warunki pozbawienia wolności w państwach członkowskich: wybrane standardy europejskie i najlepsze praktyki], Bruksela 17 stycznia 2017 r.; G. Vermeulen, A. Van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke i W. De Bondt, *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States* [Materialne przesłanki zatrzymania, wykonywanie wyroków pozbawienia wolności i transfer więźniów w państwach członkowskich UE], Antwerpia: Maklu 2011; Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), *Criminal detention and alternatives* [Pozbawienie wolności i rozwiązania alternatywne], 2016.

kontroli (sądowe i pozasądowe) nad jednostkami penitencjarnymi są tak różne, że bardzo trudno jest uzyskać dokładny i aktualny obraz lokalnych sytuacji, czego wymaga nowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W ten sposób rozwój orzecznictwa TSUE i – w szerszym ujęciu – przekształcenia instytucjonalne wynikające z Traktatu Lizbońskiego doprowadziły do fundamentalnych zmian w zakresie postrzegania kwestii dotyczących więziennictwa z punktu widzenia Unii Europejskiej. W świetle powyższego kwestia skuteczności środków odwoławczych dostępnych osobom pozbawionym wolności jest decydująca z punktu widzenia Trybunału w Strasburgu czy TSUE.

Ten problematyczny obraz wymagał badania o krytycznym znaczeniu i w ten sposób powstał program EUPRETRIALRIGHTS.

## 1.2. Program EUPRETRIALRIGHTS: krótka historia

Projekt wziął swój początek od badania zainicjowanego przez Europejską Sieć Litygacji Więziennej (*European Prison Litigation Network*, EPLN)<sup>10</sup>, poświęconego mechanizmom dostępu do środków ochrony prawnej dla osób pozbawionych wolności w europejskich jednostkach penitencjarnych<sup>11</sup>. Zaobserwowano znaczne różnice w dostępie do sądu oraz skuteczności praw. Dostęp do zasobów prawnych i możliwość korzystania z zewnętrznych pośredników podczas składania skarg przez osoby pozbawione wolności. Fakt ten można wytłumaczyć „wyraźnie nieproporcjonalną reprezentacją w jednostkach penitencjarnych grup ludności skrajnie nieuprzywilejowanych w zakresie zasobów finansowych i wykształcenia”, które często są bezbronne w obliczu procedur prawnych. Struktura i liczba środków ochrony prawnej zależały od podmiotów działających w obszarze wymiaru sprawiedliwości – prawników i organizacji pozarządowych.

Wnioski te wymagały bardziej systematycznego zbadania efektywności dostępu do zasobów prawnych w warunkach pozbawienia wolności, do prawników i w końcu – do sądu. W tym celu opracowano nowy projekt badawczy, zakładający szerszą i bardziej pogłębioną analizę. Inicjatorzy projektu najpierw chcieli skupić się na kluczowych grupach ludności i momentach, gdy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i pomocy prawnej z urzędu ma zasadnicze znaczenie. Oznacza to, że badanie objęło nie tylko dostęp do pomocy prawnej z urzędu dla osób znajdujących się w instytucjach penitencjarnych, lecz także osób zatrzymanych przez policję. Ponadto w zakresie pozbawienia wolności etap postępowania przygotowawczego i sytuacja osób tymczasowo aresztowanych również stały się kwestią budzącą szczególne zainteresowanie (patrz poniżej, pkt 2). Początkowa analiza dostępnych źródeł pokazała brak dokładnej wiedzy empirycznej i prawnej, co sprawiło, że

10 Finansowane również przez Program „Sprawiedliwość” Komisji Europejskiej.

11 Patrz G. Cliquennois i H. de Suremain (red.), *Monitoring Penal Policy in Europe [Monitorowanie polityki karnej w Europie]*, Routledge 2017.

niniejsze badanie ma tym większe znaczenie. Dlatego pierwszym celem tego badania stał się przegląd prawa unijnego i krajowego w tym temacie. Niemniej empiryczne przeszkody w skutecznym dostępie do środków ochrony prawnej zaobserwowane w poprzednim badaniu zmusiły badaczy do uzupełnienia opisu istniejących mechanizmów formalnych o badanie empiryczne faktycznych warunków dostępu do pomocy i informacji prawnej w każdym kraju. W ten sposób połączono analizę prawną z metodologią klasycznie używaną w naukach społecznych, tj. z obserwacjami i wywiadami częściowo ustrukturyzowanymi z kluczowymi podmiotami.

## 2. ZAKRES BADANIA I DEFINICJE KLUCZOWYCH POJĘĆ

Skupienie uwagi w ramach programu na etapie przedsądowym pozwoliło badaczom nie ograniczać się do sytuacji samych osób odbywających karę pozbawienia wolności, ale przyjąc szersze spojrzenie na cały „łańcuch prawny”, począwszy od zatrzymania przez policję do tymczasowego aresztowania. Wybór takiego rozwiązania wymagał jednak dokładnego określenia zakresu i ograniczeń badania na jego wczesnym etapie. Poniższe wyjaśnienia odzwierciedlają te wybory i precyzują cele i główne obszary zainteresowania programu.

Jak już wspomniano, badanie dotyczy przede wszystkim *osób przebywających w areszcie śledczym*<sup>12</sup>, nazywanych również *tymczasowo aresztowanymi*, w odróżnieniu od osób skazanych. W dokumencie przyjęto szeroką definicję osób tymczasowo aresztowanych (obejmującą też osoby, wobec których wydano już wyrok w I instancji, ale które nadal czekają na prawomocne rozstrzygnięcie). Przyjęcie tej definicji determinuje wybór *instytucji* włączonych do badania. W rezultacie badanie koncentruje się na *aresztach śledczych, zakładach karnych i miejscach zatrzymania przez policję*, rozumianych jako miejsca zarządzane przez siły policyjne, gdzie dochodzi do pozbawienia wolności i obejmują one różne etapy od pierwotnego zatrzymania podejrzanego do postawienia go przed sądem po serii przesłuchań policyjnych. Z drugiej strony badanie nie objęło instytucji, w których przebywają nieletni pozbawieni wolności, ani ośrodków detencyjnych dla imigrantów. Podobnie na początku nie ujęto w badaniu instytucji psychiatrycznych, które ostatecznie musiały być wzięte pod uwagę w kontekście pewnych konkretnych krajowych rozwiązań, gdzie instytucje te okazały się istotne (jak w przypadku Niemiec), jako że czas w nich spędzony zalicza się na poczet orzeczonej kary pozbawienia wolności, a więc uważa się go za część postępowania przygotowawczego.

W prawnym i instytucjonalnym zakresie przeprowadzone badania koncentrują się przede wszystkim na systemach *wsparcia prawnego* w dziewięciu badanych państwach.

---

12 Wyrażenie „pozbawiony wolności” używane jest tutaj w sensie ogólnym i oznacza osobę znajdującą się pod kontrolą administracji penitencjarnej, bez względu na status jako osoby oskarżonej albo skazanej.

Analiza w pierwszej kolejności jest ograniczona do wsparcia prawnego *dla osób tymczasowo aresztowanych skarżących się na naruszenia praw człowieka w jednostce penitencjarnej*, w odróżnieniu od wsparcia prawnego w postępowaniu karnym. Niemniej w wielu przypadkach badanie wykazało, że kwestie związane z warunkami pozbawienia wolności mogą być podnoszone przez prawników w toku postępowania karnego, w wyniku czego w obu rodzajach spraw korzysta się z tej samej pomocy prawnej.

Wreszcie świadome skoncentrowanie się na skutecznym dostępie do wsparcia prawnego skłoniło badaczy do przeanalizowania w pierwszej kolejności mechanizmów *wsparcia prawnego* w dziewięciu badanych państwach. Wsparcie prawne<sup>13</sup> należy tu rozumieć jako obejmujące dostęp do informacji prawnej (informacji o prawach i obowiązkach) i do prawnika od pierwszego momentu pozbawienia wolności. W przypadku zatrzymania przez policję pojęcie to obejmuje udzielenie informacji o prawie do: pomocy prawnej z urzędu, dostępu do lekarza i dostępu do wykwalifikowanego tłumacza ustnego. W trakcie pozbawienia wolności pojęcie to odnosi się do informacji o prawach osób pozbawionych wolności, dostępu do informacji prawnej i praktycznej możliwości złożenia wniosku do sądu, a także rzeczywistej możliwości spotkania z prawnikiem. W szerszym zakresie dokument analizuje *materialne środki mające na celu ułatwienie pozbawionym wolności dostępu do sądu* podjęte przez jednostki penitencjarne albo z inicjatywy innych podmiotów rządowych i pozarządowych. Do takich środków należą m.in. środki organizacyjne podejmowane przez podmioty niepaństwowe (głównie samorządy prawnicze, organizacje pozarządowe czy uniwersyteckie poradnie prawne) w celu ustrukturyzowania działalności w zakresie litygacji penitencjarnej. Środki te obejmują również narzędzia techniczne udostępniane przez wymienione podmioty w celu ułatwienia litygacji penitencjarnej, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi cyfrowych.

Mając na uwadze powyższe założenia, niniejsza biała księga przedstawi w pierwszej kolejności dokładny i oparty na rzeczywistych danych obraz prawnych i praktycznych przeszkód, których doświadczają osoby tymczasowo aresztowane w korzystaniu ze swoich praw. Autorzy badania chcieliby, żeby ten raport stanowił ważny i użyteczny wkład w ochronę praw osób tymczasowo aresztowanych w Unii Europejskiej.

Pierwsza część białej księgi jest poświęcona zagadnieniu dostępu osób pozbawionych wolności do prawa i do sądu w perspektywie europejskiej. Na początek przeanalizowane zostaną w tym obszarze wymogi ETPC i ich ograniczenia (rozdział 1). Kolejny rozdział

---

13 Ze względu na różnorodność systemów prawnych na tym etapie należy wyjaśnić stosowaną terminologię. Dla celów niniejszego raportu wyrażenie *doradztwo prawne* oznacza odnoszące się do konkretnej osoby informacje dotyczące praw w jednostce penitencjarnej, zaś *pomoc prawna z urzędu* odnosi się do finansowania wsparcia prawnika przez państwo członkowskie, co umożliwi realizację prawa do dostępu do obrony. Wyrażenie *prawnik* oznacza prawnika upoważnionego do prowadzenia działalności zawodowej pod jednym z tytułów zawodowych wymienionych w dyrektywie mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika (dyrektywa 98/5/WE).

skupia się na potencjalnych przyszłych inicjatywach legislacyjnych w ramach prawodawstwa Unii Europejskiej (rozdział 2).

W drugiej części opisano te zagadnienia z perspektywy krajowej. Kwestia zatrzymania przez policję została omówiona jako punkt odniesienia do badania sytuacji w jednostkach penitencjarnych (rozdział 3). W dalszej kolejności następuje analiza dotycząca zagadnień dostępu do informacji prawnej w jednostkach penitencjarnych (rozdział 4), systemów pomocy prawnej z urzędu (rozdział 5), roli samorządów prawniczych i prawników w tym obszarze (rozdział 6) oraz roli organizacji pozarządowych (rozdział 7).





# ROZDZIAŁ 1.

## EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA WOBEC TRUDNOŚCI Z DOSTĘPEM DO SĄDU W JEDNOSTKACH PENITENCJARNYCH

---

### 1. WPROWADZENIE

Europejski Trybunał Praw Człowieka przeszedł od „stanu nieświadomości co do ogólnych warunków panujących w jednostkach penitencjarnych do uznania, że każda osoba pozbawiona wolności ma prawo do godnych warunków”<sup>14</sup>. Na tej podstawie w latach 2000–2010 orzecznictwo dotyczące pobytu w jednostkach penitencjarnych znacząco się poszerzyło. Prawo do ochrony zdrowia i godziwych warunków znalazło wspólny grunt w wyroku w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* z 26 października 2000 r.<sup>15</sup>, wydanym w związku z art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania). Kilka miesięcy później Trybunał orzekł, że warunki bytowe powinny być brane pod uwagę *per se*, co oznaczało odejście od kryterium zamierzonego zadawania bólu, które do tej pory definiowało niehumanitarnie lub poniżające traktowanie<sup>16</sup>. W orzeczeniu dotyczącym art. 3 EKPC, który nie dopuszcza żadnych ograniczeń tego prawa, Trybunał ustanowił niezbywalne prawo do godnych warunków pozbawienia wolności. To w konsekwencji zobowiązuje państwo do „zorganizowania systemu penitencjarnego w sposób, który zapewnia poszanowanie godności osób pozbawionych wolności,

---

14 F. Tulkens, *Droits de l'homme en prison* [Prawa człowieka w więzieniu], w: J.-P. Céré (red.), *Panorama européen de la prison* [Europejski przegląd więziennictwa], L'Harmattan, seria „Sciences criminelles” [Nauki kryminologiczne], 2002, s. 39.

15 Wyrok Wielkiej Izby *Kudła przeciwko Polsce* z 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96.

16 Wyrok *Peers przeciwko Grecji* z 19 kwietnia 2001 r., skarga nr 28524/95; *Dougoz przeciwko Grecji*, skarga nr 40907/98.

niezależnie od trudności natury finansowej lub logistycznej<sup>17</sup>. Poza kwestiami warunków bytowych pozbawienia wolności oraz opieki zdrowotnej ETPC stworzył też ramy ochronne dla pozbawionych wolności w oparciu o kategorie, uwzględniając doktrynę wypracowaną przez inne organy Rady Europy, a zwłaszcza tzw. miękkie prawo Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Orzecznictwo stopniowo zaczęło obejmować liczne aspekty życia w jednostkach penitencjarnych, głównie na podstawie art. 2, 3, 5 i 8 EKPC.

Aby zapewnić poszanowanie szerokiego spektrum praw uznawanych w swoim orzecznictwie, Trybunał wywiódł szereg pozytywnych obowiązków proceduralnych, przede wszystkim prawo do skutecznego środka odwoławczego. Mechanizmy te muszą, między innymi, mieć charakter niezależny i umożliwiać podejmowanie wiążących decyzji, które mogą zapobiec powstaniu naruszenia lub zagwarantować jego zaprzestanie oraz zapewnić poszkodowanej stronie adekwatne odszkodowanie<sup>18</sup>.

ETPC określił obowiązki proceduralne państw w tym zakresie bardziej szczegółowo, ponieważ skuteczność środków odwoławczych ma w ocenie Trybunału kluczowe znaczenie. Polityka orzecznicza dążyła do doprowadzenia do stanu, gdzie prawo do skutecznego środka odwoławczego stanowić będzie uprzywilejowany mechanizm walki z powszechnymi problemami systemów penitencjarnych w Europie<sup>19</sup>. Działania, jakich ETPC wymaga od państw w wyrokach pilotażowych i quasi-pilotażowych (kiedy uznaje, że naruszenie w pozwanym państwie ma charakter strukturalny), polegają na ustanawianiu takich środków odwoławczych. Dla ETPC ważne jest również, aby tego rodzaju sprawy były procedowane przez sądy krajowe: wiele powtarzających się wniosków, które spowalniają pracę Trybunału, dotyczy warunków panujących w jednostkach penitencjarnych. W tym kontekście można oczekiwać, że ETPC będzie przykładał szczególną wagę do problemów, jakich doświadczają osoby pozbawione wolności w zakresie dostępności mechanizmów dochodzenia roszczeń. Co naprawdę dzieje się na poziomie orzecznictwa? Celem poniższych rozważań nie jest przypominanie wymogów proceduralnych wskazanych przez ETPC w sprawach dotyczących więziennictwa, ale raczej przyjrzenie się podejściu ETPC do zwalczania trudności strukturalnych oraz środkom proceduralnym, które ETPC promuje w tym względzie.

17 Por. np. wyrok *Varga i inni przeciwko Węgrom* z 10 marca 2015 r., skarga nr 14097/12.

18 B. Belda, *Les droits de l'homme des personnes privées de liberté, Contribution à l'étude du pouvoir normatif de la Cour européenne des droits de l'homme* [Prawa człowieka osób pozbawionych wolności. Wkład do studiów nad mocą normatywną Europejskiego Trybunału Praw Człowieka], Bruylant/LGDJ, 2010.

19 Wyrok *Ananyev i inni przeciwko Rosji* z 10 stycznia 2012 r., skarga nr 42525/07 oraz 60800/08; wyrok *Neshkov i inni przeciwko Bułgarii* z 27 stycznia 2015 r., skarga nr 36925/10 i inne; decyzja *Atanasov i Apostolov przeciwko Bułgarii* z 27 czerwca 2017 r., skarga nr 65540/16 oraz 22368/17; wyrok *Varga i inni*, cyt. powyżej; wyrok *Toreggiani i inni przeciwko Włochom* z 8 stycznia 2013 r., skarga nr 43517/09 oraz decyzja *Stella i inni przeciwko Włochom* z 16 września 2014 r., skarga nr 49169/09.

## 2. MODEL SKUTECZNEGO ŚRODKA ODWOŁAWCZEGO Z ART. 13: ŚRODEK, Z KTÓREGO POZBAWIONY WOLNOŚCI MOŻE SKORZYSTAĆ SAMODZIELNIE

### 2.1. Preferencja Trybunału dla uproszczonego mechanizmu odwoławczego zamiast systemu dopuszczającego interwencję prawnika

Chociaż ETPC nie proponuje wzorcowego systemu odwoławczego, ewidentna preferencja dla niezależnych organów lub sędziego penitencjarnego świadczy o szczególnej trosce o to, żeby mechanizm był responsywny, rozumiał środowisko penitencjarne i był dostępny dla osób pozbawionych wolności. Trybunał jest zatem w pełni świadomy specyfiki problemów populacji więziennej w zakresie dostępu do sądów. Ujmując to schematycznie, można powiedzieć, że Trybunał dąży do dostosowania cech organów odwoławczych, a nie do narzucania środków pomocy prawnej, które umożliwiłyby osobom pozbawionym wolności skierowanie sprawy do sądu powszechnego.

W tej kwestii pod uwagę bierze się różne aspekty: koszt postępowania, złożoność regulaminów i procedur, ochronę przed odwetem itd. W pilotażowym wyroku w sprawie *Ananyeva* Trybunał stwierdził, że procedura dotycząca środków odwoławczych o charakterze prewencyjnym przewidziana przez prawo krajowe musi być dostępna dla wnioskujących nieodpłatnie (§ 109). W zakresie środka natury kompensacyjnej, jaki miał być wdrożony na podstawie wyroku, Trybunał stwierdził, że nie może on pociągać za sobą kosztów prawnych stanowiących nadmierny ciężar dla wnioskującego, którego działania są stosownie uzasadnione (§ 228).

W kwestii dostępu do pomocy prawnej orzecznictwo jest dość ograniczone. Z perspektywy rzetelnego procesu sądowego orzecznictwo bierze pod uwagę kwestię braku pomocy prawnej, ale we wnioskach powołuje się nie na prawo dostępu do sądu, które zwykle stanowi podstawę do analizy kwestii bezpłatnej pomocy prawnej z urzędu, a na niemożność bycia wysłuchanym osobiście przez organy wymiaru sprawiedliwości<sup>20</sup>. Należy jednak zauważyć, że w wyroku w sprawie *Aden Ahmat przeciwko Malcie* z 23 lipca 2013 r.<sup>21</sup>, który dotyczy fizycznych warunków przetrzymywania nielegalnych imigrantów, i którego ustalenia można zastosować do sporów dotyczących systemu penitencjarnego, ETPC wyraźnie stwierdził, że brak ustrukturyzowanego systemu pomocy prawnej stwarza problem w dostępie do drogi odwoławczej, niezależnie od zasadności środka odwoławczego (§ 66). Nic nie wskazuje jednak, żeby w tym czasie Trybunał stanął na podobnym stanowisku w sprawie dotyczącej

20 Wyroki *Vasilyev przeciwko Rosji* z 10 stycznia 2012 r., skarga nr 28370/05; *Beresnev przeciwko Rosji* z 24 grudnia 2013 r., skarga nr 37975/02.

21 Wyrok *Aden Ahmat przeciwko Malcie* z 23 lipca 2013 r., skarga nr 55352/12.

systemu penitencjarnego, podczas gdy państwo takie jak Rosja, której dotyczył wyrok pilotażowy, nie oferuje w tym zakresie darmowego dostępu do prawnika. W rzeczywistości Trybunał raczej nalega na samodzielne składanie skarg do kompetentnych władz przez osoby pozbawione wolności i jednocześnie podkreśla, że te procedury muszą być proste<sup>22</sup>, lub wymaga odpowiedniego dostosowania zasad regulujących proces ustalania faktów (patrz poniżej).

W wypadkach, kiedy osoba oskarżona jest dotknięta zaburzeniami psychicznymi, władze danego państwa obliguje się do podjęcia specjalnych środków i przeprowadzania analizy sytuacji z własnej inicjatywy. Dlatego też w wyroku w sprawie *Sławomir Musiał przeciwko Polsce*<sup>23</sup> Trybunał uznał, że ponieważ skarżący cierpi na zaburzenia psychiczne, które ograniczały jego możliwości umysłowe, „nie należy od skarżącego oczekiwać lub wymagać, że z najwyższym stopniem skrupulatności będzie wykorzystywał wszystkie dostępne środki przewidziane w Kodeksie karnym wykonawczym” (§ 73). W niektórych sprawach dotyczących osób pozbawionych wolności nieposiadających podobnych problemów pojawiały się wskazania sugerujące wymóg podjęcia działań *proprio motu*<sup>24</sup>, jednak taki obowiązek nie wydaje się praktyką systematycznie stosowaną w orzecznictwie, jak było w przypadku wcześniejszej hipotezy.

Wygląda na to, że aktualnie ETPC bierze pod uwagę, iż istotną przeszkodą w korzystaniu ze środków służących do egzekwowania swoich praw jest obawa przed odwetem. W wyroku *Neshkov i inni przeciwko Bułgarii* Trybunał zadał sobie trud doprecyzowania, że pozbawieni wolności muszą być w stanie złożyć skargę bez strachu przed karą lub niepożądanymi konsekwencjami związanymi ze składaną skargą (§ 191), o czym mówią Europejskie Reguły Więzienne. Trybunał bazuje *mutatis mutandis* na rozstrzygnięciu w sprawie, w której skarżący został umieszczony w izolacji po złożeniu przez niego skargi do prokuratora<sup>25</sup>. Ta innowacja jak dotąd nie została przekuta w instrukcję o charakterze „operacyjnym”, która mogłaby wymagać zastosowania określonego mechanizmu ochronnego wobec osób składających skargę.

## 2.2. Uregulowana procedura umożliwiająca samodzielne działanie osobie pozbawionej wolności

Trybunał opracował szczegółowe wymogi proceduralne, które mają umożliwić skuteczną interwencję organu zewnętrznego, niezależnie od faktu, że skarżący znajduje się pod całkowitą kontrolą administracji penitencjarnej i że wyłącznie ta administracja posiada dostęp

22 Por. też wyrok *Neshkov i inni przeciwko Bułgarii*, § 191; *mutatis mutandis*, wyrok *Marin Kostov przeciwko Bułgarii* z 24 lipca 2012 r., skarga nr 13801/07, § 47-48.

23 Wyrok *Sławomir Musiał przeciwko Polsce* z 20 stycznia 2009 r., skarga nr 28300/06.

24 Por. decyzja *Kalashnikov przeciwko Rosji* z 18 września 2001 r., skarga nr 47095/99.

25 Nawiązanie do art. 70.4 Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. oraz *mutatis mutandis* wyroku *Marin Kostov przeciwko Bułgarii*, § 47-48.

do dowodów. Trybunał działa na rzecz uproszczenia mechanizmów proceduralnych, żeby ochrona gwarantowana przez art. 13 EKPC znajdowała się w zasięgu osób pozbawionych wolności. To z kolei umożliwi reagowanie na najbardziej rozpowszechnione problemy europejskich systemów penitencjarnych: bezład związany z przeludnieniem, niehigieniczne warunki, umieszczanie osadzonych w obiektach nienadających się do zamieszkania itd. Innymi słowy, dane niezbędne do rozstrzygnięcia sporu można stosunkowo łatwo opisać i prowadzić dyskusję na podstawie dowodów.

W tym zakresie pilotażowy wyrok w sprawie *Ananyeva* przypomina bardzo wyraźnie (§ 228), że należy wymagać, aby zainteresowane strony wykorzystały dowody, którymi mogą z łatwością dysponować, np. szczegółowy opis warunków, w jakich osoba jest przetrzymywana, deklaracje świadków lub odpowiedzi wystosowane przez organy nadzorcze; w takim wypadku rolą władz jest obalenie takich oskarżeń poprzez zaprezentowanie dokumentów wykazujących, że warunki pozbawienia wolności nie są sprzeczne z art. 3 EKPC.

Nie wydaje się, aby orzecznictwo rzeczywiście brało pod uwagę kwestię środków o charakterze dochodzeniowym, zwłaszcza ekspertyz, które polegają na skorzystaniu z wiedzy specjalisty w zakresie kwestii technicznych<sup>26</sup>. System oparty na aktualnym orzecznictwie nie gwarantuje, że spory dotyczące skomplikowanych przypadków będą odpowiednio rozpatrywane.

Warto jednak zauważyć, że troska o uproszczenie mechanizmów nie przekłada się na rezygnację z wymogów proceduralnych właściwych kontroli sądowej. Na mocy art. 13 EKPC rozstrzygnięcie skarg złożonych przez osoby pozbawione wolności musi odbywać się zgodnie z określoną prawem procedurą, która zapewnia udział zainteresowanych stron. To oznacza, że należy zarówno umożliwić ustalenie faktów sprawy w sposób niezależny, jak i uniknąć ryzyka ignorowania skarg składanych przez osoby pozbawione wolności. Zainteresowane strony muszą mieć możliwość odniesienia się do stwierdzeń poczynionych przez administrację, tak aby ich zarzuty nie zostały zdyskwalifikowane przez sam fakt, że administracja penitencjarna twierdzi coś przeciwnego. Ponadto organ zajmujący się sprawą musi być prawnie zobligowany do skutecznego rozstrzygnięcia skarg. W tym kontekście takie instytucje jak prokuratura, która w niektórych państwach Europy Środkowej i Wschodniej odpowiada za sprawdzenie, czy działania danego organu władzy są zgodne z prawem, zostały uznane za niewłaściwe do celów realizacji art. 13 EKPC, ponieważ nie pozwalają osobie pozbawionej wolności śledzić przebiegu postępowania ani podważyć oświadczeń tego organu władzy<sup>27</sup>. Te względy,

---

26 Przykład sprawy wymagającej zastosowania ekspertyzy z innej dziedziny prawa (błąd medyczny) w celu ustalenia faktów w ramach ochrony z tytułu art. 8 EKPC stanowi wyrok *S.B. przeciwko Rumunii*, skarga nr 24453/04.

27 Wyroki *Pavlenko przeciwko Rosji* z 1 kwietnia 2010 r., skarga nr 42371/02; *Aleksandr Makarov przeciwko Rosji*, skarga nr 15217/07, § 86; *Ananyev i inni przeciwko Rosji* (cyt. powyżej), § 99; *Neshkov i inni przeciwko Bułgarii*

obok refleksji nad brakiem kompetencji do egzekwowania prawa, doprowadziły ETPC do wniosku, że instytucja rzecznika praw obywatelskich nie jest skutecznym środkiem odwoławczym w tym względzie<sup>28</sup>. Stanowisko ETPC nie jest jednak jednoznaczne, ponieważ kiedy Trybunał analizuje tok postępowania, w sposób dorozumiany uznaje, że osoba pozbawiona wolności jest osamotniona w obliczu administracji.

### 3. PRAWO DO SPRAWIEDLIWEGO PROCESU: DUŻY POTENCJAŁ, ALE NIEREALIZOWANY W WYSTARCZAJĄCYM STOPNIU

#### 3.1. Restrykcyjne podejście do zakresu gwarancji karnych

Art. 6 § 3 EKPC, który dotyczy oskarżenia o popełnienie czynu zagrożonego karą, zawiera gwarancje mogące znacząco wzmocnić pozycję osoby pozbawionej wolności w sporach między tą osobą a administracją. Osoba oskarżona o popełnienie czynu zagrożonego karą, która nie chce bronić się osobiście, musi w szczególności mieć dostęp do wybranej przez siebie pomocy prawnej od początkowego etapu postępowania (art. 6 § 3(c) EKPC). Ponadto art. 6 § 3(c) EKPC obejmuje prawo do pomocy prawnej z zastrzeżeniem dwóch warunków, które należy rozpatrywać łącznie: (1) oskarżony musi wykazać, że nie posiada wystarczających środków na opłacenie pomocy prawnej; (2) interes wymiaru sprawiedliwości wymaga, żeby oskarżony otrzymał bezpłatne zastępstwo prawne<sup>29</sup>.

Decydujące znaczenie ma więc zakres stosowania karnych aspektów art. 6 EKPC. W tym kontekście zasadniczym problemem jest uznanie postępowania dyscyplinarne-go za postępowanie karne w rozumieniu art. 6 EKPC. W świetle obecnego orzecznictwa postępowania dyscyplinarne uznawane są za sprawy karne wyłącznie wtedy, gdy dotyczą przedłużenia czasu trwania orzeczonej kary<sup>30</sup>. Przy braku praktycznego przedłużenia pozbawienia wolności co do zasady nie stosuje się gwarancji z art. 6 § 1 (dotyczącego spraw karnych) oraz art. 6 § 3 EKPC<sup>31</sup>. Orzecznictwo w kwestiach penitencjarnych pozostaje

---

(cyt. powyżej), § 212.

28 Por. np. wyrok *Ananyev i inni przeciwko Rosji* (cyt. powyżej), § 105–106.

29 Wymóg rozpatrywany jest szczególnie pod kątem zdolności danej osoby do przedstawienia swojej sprawy – np. bierze się pod uwagę, czy ta osoba zna język stosowany w sądzie lub konkretny system prawny.

30 W kwestii daty zwolnienia, której dana osoba mogła się spodziewać na mocy krajowego prawa, por. wyroki *Ezeh i Connors przeciwko Wielkiej Brytanii* z 9 października 2003 r., skargi nr 39665/98 oraz 40086/98; wyrok w sprawie *Young przeciwko Wielkiej Brytanii* z 16 stycznia 2007 r., skarga nr 60682/00.

31 Por. wyroki *Payet przeciwko Francji* z 20 stycznia 2011 r., skarga nr 19606/08; *Štitić przeciwko Chorwacji* z 8 listopada 2007 r., skarga nr 29660/03.

niezmienione, chociaż kryteria art. 6 § 1 EKPC (w aspekcie karnym) z biegiem lat uległy w orzecznictwie znaczącym zmianom<sup>32</sup>, co powinno doprowadzić do rozszerzenia aspektów karnych na penitencjarne postępowania dyscyplinarne.

Brak orzecznictwa dotyczącego jednostek penitencjarnych kompensuje znaczące poszerzenie zakresu stosowania cywilnego aspektu art. 6 § 1 w tej dziedzinie. Jednak gwarancje procesowe, jakie ten aspekt zapewnia, są niewystarczające.

### 3.2. Cywilny aspekt art. 6 § 1: szeroki zakres stosowania, lecz bardzo specyficzne gwarancje

W pierwszej dekadzie XXI wieku aspekt cywilny art. 6 § 1 EKPC wydawał się stanowić potencjalny środek do ustanowienia praw procesowych dla osób pozbawionych wolności. Stosując podejście przyrostowe, ETPC uznał, że ten przepis ma zastosowanie do kilku kategorii środków, m.in. do roszczeń odszkodowawczych ze względu na nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności<sup>33</sup> lub nieodpowiednią opiekę zdrowotną<sup>34</sup>. Artykuł dotyczy też ograniczenia prawa osoby pozbawionej wolności do otrzymywania pieniędzy z zewnątrz<sup>35</sup> lub ograniczenia prawa do kontaktu z rodziną przez wprowadzenie restrykcji w zakresie dostępu do sali widzeń<sup>36</sup> lub zastosowanie środków bezpieczeństwa takich jak rozdzielanie stron podczas odwiedzin krewnych<sup>37</sup>. Poza tymi elementarnymi prawami jednostki o charakterze prywatnym ETPC interpretuje *sferę praw osobistych* szeroko, uwzględniając potencjalnie rozległy wachlarz sytuacji, jakie zdarzają się w jednostce penitencjarnej: ograniczenie dostępu do podwórza wynikające z zastosowania podwyższonego rygoru bezpieczeństwa<sup>38</sup>, zamknięcie pozbawionego wolności w bloku dyscyplinarnym<sup>39</sup> itp.

Prawo dostępu do sądu jako takie zostało ustanowione przez ETPC w znanej sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, która dotyczyła odrzucenia wniosku osoby pozbawionej wolności o prawo do konsultacji z prawnikiem przy wszczęciu postępowania o zniesławienie przeciwko strażnikowi. ETPC podkreślił, że tego rodzaju utrudnienie faktyczne może stanowić naruszenie Konwencji podobnie jak przeszkoda

---

32 Wyrok Wielkiej Izby *Jussila przeciwko Finlandii* z 23 listopada 2006 r., skarga nr 73053/01. Co do zasady kryterium natury czynu zagrożonego karą musi mieć nadrzędną rolę względem innych kryteriów.

33 Wyrok *Beresnev przeciwko Rosji* (cyt. powyżej).

34 Wyrok *Vasilyev przeciwko Rosji* (cyt. powyżej).

35 Wyrok Wielkiej Izby *Enea przeciwko Włochom* z 17 września 2009 r., skarga nr 74912/01.

36 Wyroki *Gülmez przeciwko Turcji*, z 20 maja 2008 r., skarga nr 16330/02; *Enea przeciwko Włochom* (cyt. powyżej).

37 Wyrok *Stegarescu i Bahrin przeciwko Portugalii* z 6 kwietnia 2010 r., skarga nr 46194/06, § 35–39.

38 *Ibid.*

39 Wyrok *Razvyazkin przeciwko Rosji* z 3 lipca 2012 r., skarga nr 13579/09.



prawna (§ 26). W sprawie *Stegarescu i Bahrein przeciwko Portugalii*, która dotyczyła przytrzymywania w izolacji więźniów oskarżonych o przygotowywanie ucieczki, ETPC w przykładowy sposób orzekł, że skarżący nie otrzymali możliwości dostępu do sądu. Trybunał wziął pod uwagę, że skarżący nie mieli dostępu do treści decyzji o umieszczeniu ich w izolacji. Zdaniem sędziów ETPC takie postępowanie uniemożliwiło mężczyznom pozbawionym wolności skuteczne odwołanie od zastosowanego środka. Ten wymóg wydaje się szczególnie istotny i może prowadzić do wypracowania spójnego orzecznictwa w sporach dotyczących środków bezpieczeństwa, w których administracja jednostki penitencjarnej odmawia udzielenia zainteresowanym wyjaśnień na temat dotyczących ich decyzji, powołując się na porządek publiczny. Troska o zapewnienie realnej możliwości odwołania się do sądu przejawia się w sprawach, w których ETPC orzekł, że nadmierne ograniczenia proceduralne, np. wymagające podania listy wszystkich osób, których procedura dotyczy, stanowią naruszenie prawa dostępu do sądu<sup>40</sup>, tak samo jak wyjątkowo krótkie terminy w postępowaniu<sup>41</sup>.

Jak można się było spodziewać, kwestia dostępu do sądu jest rozpatrywana w sprawach penitencjarnych również w aspekcie finansowym, przede wszystkim ze względu na koszty litygacji penitencjarnej. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę, czy skarżący jest w stanie ponieść koszty prawne oraz na jakim etapie postępowania te koszty należy ponieść. Ograniczenia natury czysto finansowej – w całkowitym oderwaniu od szans na powodzenie odwołania – muszą być poddawane szczególnie rygorystycznej kontroli. W sprawie *Ciorap przeciwko Mołdawii*<sup>42</sup> skarżącemu odmówiono dostępu do sądu, argumentując, że ten nie uiścił opłaty za postępowanie. Zdaniem ETPC w tym wypadku skarżący powinien być zwolniony z opłaty, niezależnie od jego możliwości finansowych, ze względu na powagę oskarżeń (dotyczyły one tortur).

W kwestii darmowej pomocy prawnej orzecznictwo uznaje, że art. 6 § 1 EKPC nie sugeruje, że takie wsparcie dostępne jest we wszystkich postępowaniach z zakresu *praw o charakterze cywilnym*, w odróżnieniu od spraw karnych. Sytuacja mogłaby jednak wyglądać inaczej, jeśli tego typu pomoc miałaby być niezbędna w celu uzyskania skutecznego dostępu do sądu w okolicznościach konkretnej sprawy, a zwłaszcza jeśli sprawa ma szczególną wagę dla skarżącego, jeśli prawo lub procedura wnioskodawcza są złożone oraz w zależności od zdolności oskarżonego do skutecznego przedstawienia swojej sprawy osobiście. W sprawach związanych z systemem penitencjarnym ETPC wyraźnie nie jest skłonny do zajęcia jednoznacznego stanowiska. W kilku sprawach Trybunał brał pod uwagę brak pomocy prawnej, ale tylko w celu wzmocnienia linii

---

40 Wyrok *Shishkov przeciwko Rosji* z 20 lutego 2014 r., skarga nr 26746/05.

41 *Ibid.*

42 Wyrok *Ciorap przeciwko Mołdawii* z 19 czerwca 2007 r., skarga nr 12066/02.



argumentacji i nie powoływał się na prawo dostępu do sądu, lecz na niemożność stawienia się skarżącego na rozprawie<sup>43</sup>.

Ze względu na tendencję państw do podkreślania logistycznych trudności, które stwarza przewiezienie osoby pozbawionej wolności do sądu, to właśnie brak możliwości stawienia się na rozprawie i jej przeprowadzenia publicznie stanowią kluczowe obszary, w których ETPC stwierdza naruszenie art. 6 § 1 EKPC. Te naruszenia, które mogą występować łącznie, są z zasady badane przy wzięciu pod uwagę innych elementów postępowania w celu oceny rzetelnego charakteru postępowania jako całości, na podstawie zasady równości broni oraz zasady kontrydiktoryjności. Artykuł 6 EKPC nie gwarantuje prawa do osobistego stawiennictwa przed sądem cywilnym, ale raczej ogólne prawo do skutecznego przedstawienia swojej sprawy, pod warunkiem, że została zachowana zasada równości broni stron procesu<sup>44</sup>. Państwo zachowuje swobodę wyboru środków, za pomocą których takie prawo zapewnia. Co do wymogu dotyczącego rozprawy, nie ma on systematycznego zastosowania w sprawach, w których kontakt pisemny może być właściwszy, np. jeśli w danej sprawie nie występują kwestie faktyczne ani prawne, których nie można by było stosownie rozstrzygnąć w oparciu o akta i pisemne oświadczenia stron. Takie kwestie, jak osobiste stawiennictwo, ustna lub pisemna forma procedowania, reprezentacja prawna itp. trzeba rozpatrywać w szerszym kontekście gwarancji rzetelnego procesu. Należy sprawdzić, czy osoba skarżąca uzyskała racjonalną możliwość odniesienia się do oświadczeń lub dowodów przedstawionych przez stronę przeciwną oraz czy miała możliwość zaprezentowania swojej sprawy w warunkach, które nie stawały jej w sytuacji niekorzystnej względem strony przeciwnej.

## 4. PODSUMOWANIE

Sytuacja praw procesowych osób pozbawionych wolności w świetle Konwencji przedstawia się dość paradoksalnie. ETPC wypracował bogate orzecznictwo, które realizuje prawa materialne przysługujące osobom pozbawionym wolności. Próbował on też reagować na konkretne trudności z dostępem do sądu napotymane przez osoby pozbawione wolności. Jednak w orzecznictwie dotyczącym art. 13 EKPC Trybunał nie bierze pod uwagę kluczowej roli prawnika z punktu widzenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co jest szczególnie istotne w przypadku osób pozbawionych wolności. ETPC promuje model oparty na dwojakim założeniu: że osoba pozbawiona

---

43 Wyroki *Larin przeciwko Rosji* z 20 maja 2010 r., skarga nr 15034/02; *Vasilyev przeciwko Rosji*; *Beresnev przeciwko Rosji* (cyt. powyżej).

44 Wyrok *Larin przeciwko Rosji* (cyt. powyżej).

wolności posiada autonomię i potrafi zorientować się w procedurach, oraz że sędzia z własnej inicjatywy odwołuje się do wymogów Konwencji. Badania terenowe – jak wykazują kolejne rozdziały – stoją w sprzeczności z tymi przesłankami.

Zasada rzetelnego procesu mogłaby stanowić znakomite narzędzie do ochrony praw podstawowych w zamkniętym świecie jednostek penitencjarnych. W rzeczywistości ochrona gwarantowana w art. 6 EKPC dotyczy ograniczonej liczby aspektów. W kontekście tego przepisu konkretne przeszkody napotymane przez więźniów – wynikające z ich całkowitej zależności od administracji penitencjarnej, z ich sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz z niedostępności środków umożliwiających dostęp do prawa poza systemem penitencjarnym – są brane przez ETPC pod uwagę wyłącznie incydentalnie. W ten sposób ETPC mocno podkopuje konstrukcję, którą sam przez lata budował.

## ROZDZIAŁ 2.

# KONIECZNOŚĆ USTALENIA MINIMALNYCH STANDARDÓW POZBAWIENIA WOLNOŚCI W UE

---

### 1. WPROWADZENIE

W jednostkach penitencjarnych w całej Unii Europejskiej przebywa 569 000 osób oskarżonych oraz skazanych na karę pozbawienia wolności. Ponad 90 000 z nich przebywa tam w ramach tymczasowego aresztowania<sup>45</sup>. Zasady umieszczania i pobytu w takich placówkach, a także standardy, które muszą one spełniać, ujęte są w aktach prawnych różnego szczebla: od konwencji międzynarodowych, przez krajowe konstytucje, po przepisy penitencjarne. Na poziomie europejskim ochrona praw podstawowych – w tym również w zakładach karnych – powinna być gwarantowana na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE). Stosowne przepisy o ochronie praw człowieka w obydwu tych dokumentach zakazują m.in. tortur i innych form niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania czy karania. Warunki pobytu w zakładzie karnym w państwie członkowskim Unii Europejskiej muszą spełniać co najmniej standardy określone w obu tych instrumentach prawnych.

W praktyce nierzadko zdarza się, że przepisy EKPC i KPPUE są naruszane w zakładach karnych. Wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekał, że **nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności** stanowią naruszenie praw

---

45 W oparciu o najnowsze dane Eurostatu dotyczące liczby osób pozbawionych wolności w 2016 roku. Eurostat nie podał (jeszcze) danych na temat liczby osób pozbawionych wolności w Belgii i Szkocji w 2016 roku. Patrz: Eurostat, *Prison capacity and number of persons held (crim\_pris\_cap)* [Pojemność jednostek penitencjarnych i liczba osób pozbawionych wolności], ostatnia aktualizacja 10 stycznia 2019 r., dostępne na: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

zawartych w Konwencji<sup>46</sup>. Instytucje monitorujące, takie jak Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), również podkreślają, że warunki pozbawienia wolności w wielu krajach nadal są problematyczne<sup>47</sup>. Tego samego zdania są organizacje pozarządowe, np. Fair Trials International<sup>48</sup>. Ponadto badania naukowe przeprowadzone w kilku państwach członkowskich UE wykazały, że warunki panujące w jednostkach penitencjarnych nie zapewniają osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa, humanitarnego traktowania ani nie sprzyjają resocjalizacji<sup>49</sup>.

Nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności są problematyczne nie tylko same w sobie – jako że stanowią naruszenie praw podstawowych – lecz również utrudniają współpracę między organami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w UE, dlatego też tak ważne są unijne działania w tym obszarze. W ciągu ostatnich dwóch dekad Unia Europejska opracowała wiele instrumentów mających na celu poprawę współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania.

Instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania funkcjonują przy założeniu wzajemnego zaufania między państwami UE. Wzajemne zaufanie to koncepcja, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej z zasady ufają nawzajem swoim systemom wymiaru sprawiedliwości, w tym w zakresie wykonywania postanowień o tymczasowym aresztowaniu i wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności. Fundamentem idei wzajemnego zaufania jest założenie, że wszystkie państwa członkowskie w równym stopniu starają się dochować zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności<sup>50</sup>. Wymaga podkreślenia, że

---

46 Na swojej stronie internetowej ETPC udostępnia podsumowanie najistotniejszego orzecznictwa w zakresie warunków pozbawienia wolności. Patrz: European Court of Human Rights, Press Unit, *Factsheet – Detention conditions and treatment of prisoners [Informacja – Warunki odbywania kary pozbawienia wolności oraz traktowanie więźniów]*, styczeń 2019 r., dostępne na: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Detention\\_conditions\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Detention_conditions_ENG.pdf).

47 Coroczne raporty oraz sprawozdania z wizyt w placówkach w poszczególnych państwach są dostępne online na stronie: <http://www.cpt.coe.int>.

48 Fair Trials International, *A Measure of Last Resort? The practice of pre-trial detention decision making in the EU [Środek stosowany w ostateczności? Podejmowanie decyzji w sprawie tymczasowego aresztowania w UE]*, 2016, <https://www.fairtrials.org/publication/measure-last-resort>.

49 G. Vermeulen, A. Van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke i W. De Bondt, *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures [Transgraniczne wykonywanie orzeczeń o pozbawieniu wolności w UE. Rozwiązywanie problemów praktycznych i prawnych poprzez działania wspomagające]*, Antwerpia: Maklu 2011; G. Vermeulen, A. Van Kalmthout, N. Paterson, M. Knapen, P. Verbeke i W. De Bondt, *Material detention conditions...*, op. cit.; V. Eecheaudt, *Penitentiair tuchtrecht en internationale detentiestandaarden, naleving in België en Frankrijk*, Antwerpia: Maklu 2017.

50 Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters [Program środków w zakresie zastosowania zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach karnych], Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 12, 15 stycznia 2001 r.

w społeczeństwach państw członkowskich UE funkcjonują te same fundamenty praw podstawowych, co pozwala stosować zasadę wzajemnego uznawania w oparciu o wzajemne zaufanie.

Obecnie istnieją dwa instrumenty wzajemnego uznawania, w ramach których osoba pozbawiona wolności może się skonfrontować z warunkami panującymi w jednostkach penitencjarnych w innym państwie członkowskim UE: europejski nakaz aresztowania (ENA) oraz decyzja ramowa w sprawie przekazywania więźniów<sup>51</sup>. Wydaje się jasne, że coraz częstsze stosowanie instrumentów opartych na zasadzie wzajemnego uznawania we współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości różnych krajów mogłoby prowadzić do pogwałcenia praw podstawowych osób tymczasowo aresztowanych oraz skazanych. Kwestia ta była podnoszona nieraz – zarówno przez wielu badaczy<sup>52</sup>, jak i w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w połączonej sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, w której odmówiono wykonania ENA z powodu złych warunków panujących w zakładach karnych w kraju, który go wystawił<sup>53</sup>. Co za tym idzie, **przypadki naruszenia praw podstawowych w różnych krajach UE stanowią utrudnienie współpracy międzynarodowej pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich.**

UE podejmowała już działania w związku z faktem, że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może oznaczać, że współpraca między państwami członkowskimi odbywa się kosztem praw podstawowych osoby przekazywanej. W ciągu ostatniej dekady UE odegrała znaczącą rolę we wzmacnianiu praw procesowych podejrzanych i oskarżonych, odkąd państwa członkowskie zgodziły się, że istnieje potrzeba ustalenia minimalnych wspólnych standardów w celu usprawnienia wykonywania instrumentów wzajemnego uznawania. Brak jednolitego rozumienia standardów praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich UE utrudnia współpracę i uwidacznia potrzebę podjęcia kroków, aby we wszystkich krajach UE prawa podstawowe osób pozbawionych wolności były rozumiane tak samo. Dlatego też – choć to poszczególne państwa członkowskie są odpowiedzialne za warunki pozbawienia wolności – istnieją przekonujące powody, aby Unia Europejska ustaliła wytyczne w tym względzie.

51 Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 190, 18 lipca 2002 r. oraz decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 327, 5 grudnia 2008 r.

52 A. Sanger, *Force of circumstance: the European Arrest Warrant and human rights* [Siła okoliczności: europejski nakaz aresztowania a prawa człowieka], „Democracy and Security” nr 1/2010, s. 17-51; V. Mitsilegas, *The symbiotic relationship between mutual trust and fundamental rights in Europe's area of criminal justice* [Relacja symbiotyczna między wzajemnym zaufaniem a prawami podstawowymi w obszarze wymiaru sprawiedliwości w Europie], „New Journal of European Criminal Law”, nr 4/2015, s. 457-480.

53 Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU *Aranyosi i Căldăraru*.

W niniejszym raporcie uzasadniono bardziej szczegółowo, dlaczego Unia Europejska ma podstawy, by niepokoić się o warunki panujące w zakładach karnych. Po pierwsze, zostanie wyjaśnione, dlaczego obecne instrumenty Rady Europy nie są adekwatne do zapewnienia sprawnej współpracy w ramach Unii. Zostały one stworzone w nieco innym celu i nie dają możliwości, aby zagwarantować konieczne warunki wstępne dla unijnych instrumentów wzajemnego uznawania (1). Następnie zostanie przedstawiona ewolucja współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej (2, 3, 4). Szczególną uwagę zwrócono na problemy, które pojawiały się w trakcie stosowania w praktyce instrumentów wzajemnego uznawania. W dalszej części zostanie wyjaśnione, dlaczego prawa podstawowe są tak ważne dla właściwego funkcjonowania unijnych instrumentów (5) i jakie są dotychczas osiągnięte rezultaty programu sztokholmskiego (6). Szczegółowo opisano także program posztokholmski (7), który również wskazuje potrzebę ustanowienia minimalnych standardów proceduralnych w celu zapewnienia ochrony podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych w całej Unii Europejskiej.

Wszystkie powyższe kwestie uwidoczniają potrzebę zwrócenia uwagi na poziomie unijnym na prawa osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Ponadto zostanie wyjaśnione, dlaczego jest to po prostu logiczny kolejny krok w polityce UE w zakresie współpracy w sprawach karnych.

## 2. DLACZEGO OCHRONA ZAPEWNIANA OBECNIE PRZEZ EKPC JEST NIEWYSTARCZAJĄCA

Europejska Konwencja Praw Człowieka określa podstawowe prawa podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych w Europie. Artykuł 6 EKPC (dotyczący prawa do sprawiedliwego procesu) oraz Artykuł 3 EKPC (zakazujący tortur) to dwa najważniejsze przepisy mające na celu ochronę praw człowieka w procesach karnych. Przypadki naruszania praw wynikających z EKPC są rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). W praktyce Trybunał w Strasburgu nie zawsze ma możliwość stosownego wyegzekwowania praw wynikających z EKPC w systemach wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich<sup>54</sup>. Choć państwa członkowskie mają obowiązek skutecznej ochrony praw swoich obywateli, to zdarzają się przypadki naruszania art. 6 EKPC we wszystkich państwach członkowskich UE, czego dowodem jest orzecznictwo ETPC w sprawach przeciwko wszystkim krajom Unii.

---

54 T. Spronken, *Effective defence. The letter of rights and the Salduz-directive* [Skuteczna obrona. Pouczenie o prawach i standard Salduz] w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights. International and European developments* [Prawo do obrony. Sytuacja w Europie i na świecie], Antwerpia: Maklu 2012, s. 82.

Trybunał pozostawia państwom członkowskim pewien margines oceny przy przekładaniu norm EKPC na ustawodawstwo krajowe. Oznacza to, że **nie istnieją standardy wdrażania** Konwencji, czego efektem jest odmienne implementowanie praw EKPC w każdym państwie członkowskim. Potwierdza to Komisja Europejska: „pomimo faktu, że ustawodawstwo i procedura karna we wszystkich państwach członkowskich podlegają standardom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, często pojawiają się wątpliwości, czy standardy te są rzeczywiście podobne do siebie w poszczególnych krajach Unii”<sup>55</sup>. Ponadto badanie z 2009 r. wykazało zarówno niepokojące rozbieżności pomiędzy wymogami EKPC a ustawodawstwem niektórych państw członkowskich, jak i ich wdrażaniem w praktyce. Niektóre prawa podstawowe – w tym podstawowe aspekty sprawiedliwego procesu w EKPC, jak np. prawo do zachowania milczenia, prawo wglądu w akta sprawy, wezwania lub przesłuchania świadków bądź ekspertów – nie zostały zapewnione przepisami państw członkowskich UE. Poza tym wdrażanie norm EKPC w praktyce nie było zgodne z wymogami ETPC<sup>56</sup>.

Do Trybunału w Strasburgu wpływają też **sprawy powtarzające się**, czyli dotyczące kwestii, o których Trybunał już wcześniej orzekał, ale które wciąż powodują problemy, ponieważ dane państwo członkowskie nie wdrożyło rozwiązań koniecznych do poprawienia sytuacji<sup>57</sup>. Pokazuje to, że wyrok ETPC czasem nie przynosi efektu w postaci systemowej zmiany w praktyce prawnej danego kraju<sup>58</sup>. Już od ponad dekady ETPC stosuje *wyroki pilotażowe*, które mają zmusić państwa członkowskie do wprowadzenia systemowych zmian, kiedy Trybunał zauważył powtarzający się schemat powstawania naruszeń prawa w danym państwie stronie<sup>59</sup>. Wówczas Trybunał przedstawia wskazówki co do tego, jakiego rodzaju środki zaradcze są potrzebne do rozwiązania problemu, a następnie uważnie śledzi postęp prac w danym państwie<sup>60</sup>. Pomimo wyroków pilotażowych i faktu, że orzecznictwo ETPC wskazuje ogólne kierunki myślenia, decyzje Trybunału są każdorazowo uzależnione od specyficznych okoliczności danej sprawy. W związku z tym ciężko jest wnioskować o zasadach ogólnych na podstawie orzecznictwa. W rezultacie to, czy wyrok Trybunału przyniesie realne zmiany w systemie prawnym danego kraju, zależy w dużej mierze od

55 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, SEK(2011) 430 wersja ostateczna, 11 kwietnia 2011 r.

56 T. Spronken, G. Vermeulen, D. de Vocht, L. van Puyenbroeck, *EU Procedural Rights in Criminal Proceedings [Prawa procesowe w postępowaniu karnym]*, Antwerpia: Maklu 2009.

57 T. Spronken, *Effective defence. The letter of rights...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, op. cit., s. 82-83.

58 Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Uroczyste posiedzenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z okazji inauguracji roku sądowego w piątek 27 stycznia 2012 r., wystąpienie Sir Nicolasa Bratzy, Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, s. 4.

59 Artykuł 61. Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

60 Patrz: European Court of Human Rights, *Factsheet – Pilot judgments [Informacja – wyroki pilotażowe]*, styczeń 2019 r.

sposobu interpretacji wyroku przez władze państwowe, jako że pozostawia się im znaczący margines oceny<sup>61</sup>.

Chociaż ETPC zdołał ustalić ogólne minimalne standardy praw podstawowych, to w praktyce wiele państw europejskich nie gwarantuje przestrzegania praw podstawowych osób pozbawionych wolności<sup>62</sup>. W tym kontekście Komisja Europejska zauważyła, że: „Chociaż osoby indywidualne mogą się odwołać do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...), to okazuje się, że nie jest to skuteczna metoda zapewnienia, że wszyscy sygnatariusze Konwencji będą przestrzegać jej postanowień”<sup>63</sup>.

### 3. HISTORYCZNA EWOLUCJA UNIJNEJ WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Pewne wydarzenia historyczne skierowały uwagę Unii Europejskiej na ochronę praw podstawowych będącą niezbędnym krokiem do zapewnienia dalszej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Ta ewolucja ma najbardziej doniosłe znaczenie w kontekście praw podstawowych w procesach postępowania karnego, ale – jak zostanie wykazane później – powinna być również uwzględniona w sprawach związanych z pozbawieniem wolności w ogóle.

Francja, Niemcy i trzy kraje Beneluksu podpisały 14 czerwca 1985 r. **Układ z Schengen**, co umożliwiło wolny przepływ osób pomiędzy tymi pięcioma krajami, dając początek tzw. Strefie Schengen. Zniesienie kontroli granicznych miało usprawnić swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału, ale jednocześnie ułatwiło popełnianie przestępstw transgranicznych. Dlatego też współpraca między państwami członkowskimi w zakresie wymiaru sprawiedliwości stała się kluczowa. Traktat amsterdamski rozszerzył kompetencje Unii Europejskiej dotyczące współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i wprowadził koncepcję **przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**. Zgodnie z tą ideą Unia Europejska to nie tylko obszar, w którym ułatwiono swobodny przepływ osób, ale również miejsce, gdzie różne instytucje zarządzające policją i wymiarem sprawiedliwości skutecznie ze sobą współpracują<sup>64</sup>.

W celu usprawnienia współpracy Rada Europejska wprowadziła koncepcję **wzajemnego uznawania** – kamień milowy we współpracy w zakresie spraw karnych. Tę decyzję

61 T. Spronken, *Effective defence...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, op. cit., s. 83.

62 *Ibid.*, s. 82.

63 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, SEK(2011) 430 wersja ostateczna, 11 kwietnia 2011 r., s. 6.

64 *Ibid.*, 36.



podjęto na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku<sup>65</sup>. Zasada wzajemnego uznawania różni się znacznie od tradycyjnej współpracy między państwami członkowskimi. Tradycyjnie o wsparcie w postępowaniu karnym trzeba było wnioskować, teraz zasada wzajemnego uznawania zobowiązuje kraje do wykonania orzeczenia wydanego przez inny kraj. Tym samym państwo zobowiązane do wdrożenia orzeczenia traci pewną część swojej suwerenności w zakresie egzekwowania orzeczeń karnych na swoim terytorium. Jednak zależnie od stosowanego instrumentu państwo wykonujące orzeczenie nadal ma pewną możliwość, aby sprzeciwić się nakazowi wykonania orzeczenia wydanego przez inny kraj<sup>66</sup>. Co ciekawe, zasada wzajemnego uznawania miała przyczynić się do osiągnięcia podwójnego celu: „Wzajemne uznawanie ma wzmocnić współpracę między państwami członkowskimi, ale również poprawić ochronę praw jednostki”<sup>67</sup>. W praktyce zwrócono uwagę głównie na zacieśnianie współpracy, podczas gdy ochrona praw jednostki zeszła na dalszy plan.

Zasada wzajemnego uznawania nie była czymś całkowicie nowym we współpracy między państwami członkowskimi. Stosowano ją już wcześniej w kwestiach ekonomicznych, przy okazji ustanowienia wewnętrznego rynku UE. Wzajemne uznawanie oznaczało m.in., że jeśli jedno państwo członkowskie uznaje produkt za bezpieczny dla swoich obywateli, to inne państwa członkowskie powinny zaakceptować tę decyzję i tym samym również uznać ten produkt za bezpieczny dla swoich własnych obywateli. Zasada wzajemnego uznawania pozwoliła państwom członkowskim uniknąć wielu trudności wynikających z faktu, że w jednym wspólnym obszarze gospodarczym obowiązują różne systemy prawne, a także problemów związanych z harmonizowaniem wariantów krajowych przy sprzedaży towarów w całej Unii Europejskiej. Chcąc pokonać trudności związane z różnicami pomiędzy krajowymi systemami prawa karnego, Unia Europejska zdecydowała, w trakcie posiedzenia w Tampere o rozszerzeniu zasady wzajemnego uznawania również na sprawy karne.

Chociaż zasadę wzajemnego uznawania przeniesiono z kontekstu handlowego na rynek wewnętrzny na grunt prawa karnego, to istnieje istotna różnica. Rada Europejska założyła, że zastosowanie zasady wzajemnego uznawania do spraw karnych nie wymaga, aby przepisy regulujące te sprawy w poszczególnych krajach były porównywalne. Z kolei zastosowanie tej zasady na rynku wewnętrznym wymaga przynajmniej pewnych podstawowych podobieństw pomiędzy przepisami poszczególnych krajów w tym zakresie bądź

---

65 Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15 i 16 października 1999 r., Wnioski prezydencji.

66 S. Peers, *Mutual recognition and criminal law in the European Union: has the Council got it wrong? [Wzajemne uznawanie i prawo karne w Unii Europejskiej: Czy Rada popełniła błąd?]*, „Common Market Law Review”, nr 41/2004, s. 10.

67 Programme of measures of 30 November 2000 to implement the principle of mutual recognition of judicial decisions in criminal matters [Program działań z dnia 30 listopada 2000 r. w celu wdrożenia zasady wzajemnego uznawania w decyzjach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych], Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 12, 15 stycznia 2001 r.

wdrożenia przepisów unijnych, aby zapewnić wystarczający poziom kompatybilności przepisów<sup>68</sup>. Zasada wzajemnego uznawania w sprawach karnych była uproszczoną wersją, mającą doprowadzić do sytuacji, że orzeczenia organów wymiaru sprawiedliwości podejmowane w jednym kraju będą uznawane przez każde inne państwo członkowskie, tak jakby było to ich własne orzeczenie. Oczekiwano, że państwa członkowskie będą wykonywać decyzje innych krajów bez potrzeby spełnienia dodatkowych wymogów bądź dostosowania się do swoich własnych standardów procesowych. Zasada wzajemnego uznawania miała funkcjonować **bez wymagania żadnych dodatkowych formalności**<sup>69</sup>. Aby instrumenty oparte na wzajemnym uznawaniu mogły działać, kluczowym warunkiem wstępnym jest **wzajemne zaufanie** pomiędzy ratyfikującymi państwami członkowskimi<sup>70</sup>. To zaufanie opiera się w szczególności na założeniu, że wszystkie państwa członkowskie starają się dochować zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności<sup>71</sup>.

#### 4. TRUDNOŚCI ZWIĄZANE Z INSTRUMENTAMI WZAJEMNEGO UZNAWANIA: NA PRZYKŁADZIE ENA

Po posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere wdrożenie Programu działań mających na celu **egzekwowanie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych** zdominowało agendę działań Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Doprowadziło to do poszerzenia dorobku prawnego UE o nowe instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania, spośród których najbardziej znany jest europejski nakaz aresztowania (ENA)<sup>72</sup>. Instrument ten umożliwił uproszczone i bardziej elastyczne przekazywanie podejrzanych i skazanych w sprawach karnych. Zastąpił on istniejące uprzednio procedury ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi UE<sup>73</sup>.

68 S. Peers, *Mutual recognition...*, op. cit., s. 3.

69 G. Vermeulen i W. De Bondt, *EU Justice and Home Affairs: institutional and policy development [Unijny wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: rozwój instytucji i polityki]*, Antwerpia: Maklu 2014, s. 101.

70 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters [Pismo Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Wzajemne uznawanie ostatecznych orzeczeń w sprawach karnych], COM(2000) 495, 26 lipca 2000 r.

71 Programme of measures of 30 November 2000 to implement the principle of mutual recognition of judicial decisions in criminal matters [Program działań z 30 listopada 2000 r. w celu wdrożenia zasady wzajemnego uznawania w decyzjach wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych], Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 12, 15 stycznia 2001 r., s. 10-22.

72 Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 190, 18 lipca 2002 r.

73 M. Böse, *Human Rights Violations and Mutual Trust: Recent Case Law on the European Arrest Warrant [Naruszanie praw człowieka a wzajemne zaufanie: Najnowsze orzecznictwo dotyczące europejskiego nakazu*

Patrząc na statystyki, instrument ten można uznać za ogromny sukces operacyjny. Nie dla wszystkich krajów UE dostępne są dane, ale ostatnie statystyki pokazują, że w 2015 r. na podstawie ENA przekazano przynajmniej 6518 osób<sup>74</sup>. Ponadto całkowita liczba europejskich nakazów aresztowania wykonanych co roku systematycznie rośnie<sup>75</sup>.

Decyzja ramowa w sprawie ENA zawiera wyczerpującą listę okoliczności, które uzasadniają obligatoryjną i fakultatywną odmowę wykonania ENA. Nie wspomina się tam jednak, że naruszanie praw podstawowych jest *explicite* podstawą do odmowy wykonania ENA. Można to wyjaśnić, odnosząc się do domniemanego wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, co leżało u podstaw przyjęcia instrumentów wzajemnego uznawania. Innymi słowy zakłada się z góry, że państwa członkowskie UE szanują prawa podstawowe, więc nie rozpatruje się w ogóle przypadków naruszania tych praw<sup>76</sup>. W preambule Decyzji ramowej dotyczącej ENA podkreślono wyraźnie, że podstawą wzajemnego uznawania ENA „jest wysoki poziom zaufania pomiędzy państwami członkowskimi”<sup>77</sup>. Dlatego wykonanie ENA można odroczyć albo go odmówić „tylko w przypadku poważnego, powtarzającego się naruszenia” zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności przez jedno z państw członkowskich<sup>78</sup>.

W praktyce **cienka linia między wzajemnym uznawaniem a obowiązkiem poszanowania praw podstawowych** spowodowała wiele problemów przy egzekwowaniu europejskich nakazów aresztowania. Brak kontroli wymiaru sprawiedliwości, zniesienie części swego rodzaju zabezpieczeń i nadmierne poleganie na wzajemnym zaufaniu szło w parze ze zwiększonym ryzykiem naruszeń praw człowieka. Później Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w swoich orzeczeniach podnosił kwestię równowagi pomiędzy wzajemnym uznawaniem a poszanowaniem praw podstawowych i wskazywał na rozdzźwięk pomiędzy zakładanym a faktycznym poziomem wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE<sup>79</sup>.

---

aresztowania] w: S. Ruggeri (red.), *Human Rights in European Criminal Law [Prawa człowieka w europejskim prawie karnym]*, Cham: Springer 2015.

74 Commission Staff Working Document. Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2015 [Dokument roboczy pracowników Komisji. Odpowiedzi na kwestionariusz informacji ilościowych funkcjonowania ENA w praktyce – 2015 rok], SWD(2017) 320, 28 września 2017 r., s. 5.

75 *Ibid.*, aneks III.

76 Artykuł 1(3) Decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 190, 18 lipca 2002 r.

77 *Ibid.*, preambuła, s. 10.

78 *Ibid.*, preambuła, s. 10.

79 Krótkie podsumowanie podaje Eurojust, *Case Law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant [Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej co do europejskiego nakazu aresztowania]*, październik 2018, s. 69.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał 5 kwietnia 2016 r. wyrok w **połączonych sprawach Aranyosi i Căldăraru**<sup>80</sup>. W sprawie *Aranyosi* węgierskie organy sądownictwa wydały dwa europejskie nakazy aresztowania obywatela Węgier, pana Aranyosi. Podejrzewano go o popełnienie dwóch przestępstw włamania i kradzieży na Węgrzech. W tym przypadku ENA wydano dla celów prowadzonego **postępowania karnego**. W sprawie *Căldăraru* rumuńskie organy sądownicze wydały europejski nakaz aresztowania pana Căldăraru, którego skazano na rok i osiem miesięcy kary pozbawienia wolności za prowadzenie samochodu bez prawa jazdy. W tym przypadku wnioskowano o przekazanie osoby w celu **wykonania wyroku** w Rumunii.

Obydwaj mężczyźni przebywali w Niemczech, więc to niemieckie władze miały wykonać nakazy aresztowania. Jednakże niemiecki wymiar sprawiedliwości stwierdził, że warunki pozbawienia wolności na Węgrzech i w Rumunii mogą naruszać prawa podstawowe, a w szczególności przepisy EKPC (art. 3) i KPPUE (art. 4) zakazujące niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania lub karania. ETPC orzekł w 2014 r. i w 2015 r., że Rumunia, tak samo jak Węgry, naruszyła EKPC w zakresie przeludnienia zakładów karnych<sup>81</sup>. Ponadto raporty opublikowane przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) były bardzo krytyczne wobec warunków pozbawienia wolności panujących w obydwu krajach. Wynika z tego, że ekstradycja mogłaby potencjalnie doprowadzić do odbywania przez pana Aranyosi i pana Căldăraru kar pozbawienia wolności w warunkach naruszających prawa podstawowe. Dlatego niemiecki sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, aby upewnić się, czy odmowa wykonania ENA jest obowiązkowa czy opcjonalna w sytuacji uzasadnionych przypuszczeń, że warunki pozbawienia wolności w kraju wydającym ENA łamią prawa podstawowe osoby, której nakaz dotyczy.

TSUE orzekł, że wykonanie ENA trzeba odroczyć i ostatecznie odmówić go, jeżeli osoba poszukiwana ponosi ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania ze względu na warunki panujące w jednostce penitencjarnej, do której by trafiła, jeżeli zostałaby przekazana państwu wydającemu ENA. Tym samym Trybunał potwierdził, że ryzyko pogwałcenia praw podstawowych stanowi podstawę do odmowy wykonania ENA. TSUE wyjaśnił, że **wzajemne zaufanie nie jest bezwarunkowe, a państwa członkowskie muszą ocenić stopień poszanowania praw człowieka zanim przekażą osobę zatrzymaną na**

---

80 Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C659/15 PPU *Aranyosi i Căldăraru*.

81 Patrz: wyroki ETPC *Voicu przeciwko Rumunii* z 10 czerwca 2014 r., skarga nr 22015/10; *Bujorean przeciwko Rumunii* z 10 czerwca 2014 r., skarga nr 13054/12; *Mihai Laurențiu Marin przeciwko Rumunii* z 10 czerwca 2014 r., skarga nr 79857/12; *Constantin Aurelian Burlacu przeciwko Rumunii* z 10 czerwca 2014 r., skarga nr 51318/12; *Varga i inni przeciwko Węgrom* z 10 marca 2015 r., skargi nr 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 i 64586/13.

podstawie ENA<sup>82</sup>. TSUE wydał wytyczne co do rodzaju oceny, którą powinny przeprowadzić władze krajowe w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do warunków odbywania kary pozbawienia wolności: „[ENA] 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 musi 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 pozbawienia wolności we wskazanym państwie narażona na rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w razie przekazania do wspomnianego państwa członkowskiego”<sup>83</sup>. W obliczu obiektywnych, wiarygodnych, potwierdzonych i odpowiednio aktualizowanych dowodów potwierdzających, że warunki pozbawienia wolności łamią prawa podstawowe, państwo wykonujące nakaz jest zobowiązane do oceny ryzyka nieludzkiego bądź poniżającego traktowania w przypadku przekazania osoby objętej nakazem. W przypadku rzeczywistego ryzyka „organ wykonujący nakaz musi wystąpić o przekazanie informacji uzupełniających do wydającego nakaz organu sądowego”. Ten może zwrócić się o wsparcie do władz centralnych kraju wydającego nakaz, który „musi wysłać te informacje w terminie wyznaczonym w takim wniosku”<sup>84</sup>. Następnie „wykonujący nakaz organ sądowy musi odroczyć podjęcie decyzji o przekazaniu zainteresowanej osoby do czasu uzyskania informacji uzupełniających, umożliwiających mu wykluczenie takiego ryzyka”<sup>85</sup>.

Wyrok TSUE w połączonych sprawach *Aranyosi i Căldăraru* potwierdza, że **warunki pozbawienia wolności stanowią decydujący element zastosowania zasady wzajemnego uznania** orzeczeń w unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wyrok ten należy uznać za przełomowy, ponieważ jest to pierwsze orzeczenie, w którym TSUE przyznaje, że ochrona praw podstawowych ogranicza zasadę wzajemnego zaufania i uznawania we współpracy organów wymiaru sprawiedliwości. Fakt, że Trybunał Sprawiedliwości *de facto* odmówił przekazania osoby ściganej na mocy europejskiego nakazu aresztowania z powodu naruszenia praw podstawowych, ujawnił bolesną prawdę: że brak wzajemnego

---

82 K. Bovend'eerd, *The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in The Area of Freedom, Security, and Justice? [Połączone sprawy Aranyosi i Căldăraru: nowe ograniczenie założenia o wzajemnym zaufaniu w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości?]*, „Utrecht Journal of International and European Law” nr 83/2016, s. 112-121.

83 Punkt 6 wyroku TSUE z 5 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C659/15 PPU, *Aranyosi i Căldăraru*.

84 *Ibid.*

85 *Ibid.*

zauwania we współpracy pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich ma silne podstawy. Dlatego też **nie można ignorować przypadków naruszania praw człowieka przy podejmowaniu decyzji o wykonaniu ENA. Zasada wzajemnego uznawania nie zwalnia kraju wykonującego z obowiązku poszanowania praw podstawowych**<sup>86</sup>. W tej sytuacji niewłaściwe warunki pozbawienia wolności w państwach członkowskich mogą poważnie utrudnić współpracę między organami wymiaru sprawiedliwości przy użyciu instrumentów wzajemnego uznawania opartych na wzajemnym zaufaniu.

## 5. ZORIENTOWANIE NA PRAWA PROCESOWE

Odmowa wykonywania europejskich nakazów aresztowania i innych instrumentów wzajemnego uznawania, a także orzecznictwo ETPC wskazują, że Unia Europejska nie może bezkrytycznie zakładać istnienia wzajemnego zaufania. Działanie tego modelu może być utrudnione w przypadku rozbieżnych interpretacji i różnych poziomów poszanowania praw podstawowych. Uświadomiono sobie, że obecne różnice w poziomach gwarancji procesowych państw członkowskich mogą poważnie wpłynąć na urzeczywistnienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>87</sup>. Niemniej uwaga została skoncentrowana przede wszystkim na wprowadzeniu minimalnych standardów dotyczących praw procesowych podejrzanych i osób oskarżonych, a nie na warunkach pozbawienia wolności. Jednak zamiast poszerzać *acquis* UE o instrumenty wzajemnego uznawania, UE postanowiła przyjąć minimalne standardy dla całej Unii, zapewniając prawdziwą podstawę dla – do tamtej pory domniemanego – wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.

### 5.1. Falstart

Komisja podkreśliła znaczenie rozwijania gwarancji procesowych dla podejrzanych i dla oskarżonych w postępowaniach karnych na poziomie UE w Zielonej księdze z 2003 roku<sup>88</sup>. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi UE należało wzmacniać poprzez harmonizację stosowania istniejących standardów EKPC na poziomie UE<sup>89</sup>. Minimalny poziom w odniesieniu do praw procesowych w UE jest wyznaczony Europejską Konwencją Praw Człowieka, traktatem, którego stronami są wszystkie państwa członkowskie UE. Mimo to różnice w stosowaniu EKPC w poszczególnych państwach członkowskich utrudniały

86 M. Böse, *Human Rights Violations and Mutual Trust...* w: S. Ruggeri (red.), *op. cit.*

87 T. Spronken, *Effective defence...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, *op. cit.*, s. 87.

88 Green Paper from the Commission – Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union [Zielona księga w sprawie gwarancji procesowych podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych w Unii Europejskiej], COM(2003) 75, 19 lutego 2003 r.

89 *Ibid.*, s. 9.

poleganie na wzajemnym zaufaniu<sup>90</sup>. Według Zielonej księgi główna rola Unii Europejskiej polega więc nie na ustanawianiu standardów, ale na rozwijaniu praktycznych instrumentów wspierających skuteczne funkcjonowanie istniejących standardów EKPC na poziomie UE<sup>91</sup>.

Komisja Europejska próbowała zapewnić niektóre prawa procesowe na poziomie UE, przedstawiając w 2004 r. propozycję decyzji ramowej w sprawie praw procesowych w postępowaniu karnym w UE<sup>92</sup>. W uzasadnieniu można przeczytać: „Jeśli wspólne minimalne standardy będą stosowane wobec podstawowych gwarancji procesowych w całej Unii Europejskiej, doprowadzi to do zwiększenia zaufania do systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wszystkich państw członkowskich, co z kolei spowoduje wzrost skuteczności współpracy sądowej w atmosferze wzajemnego zaufania”. Propozycja z 2004 r. nie przewidywała jednak ustanawiania nowych praw ani nadzoru nad przestrzeganiem praw wynikających z EKPC, ale **przedstawiła działania zmierzające do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony podejrzanych oraz oskarżonych w postępowaniach karnych w zgodzie z zasadą wzajemnego uznawania**<sup>93</sup>. Cel ten jasno wskazuje, że UE uznaje potrzebę dalszego wzmacniania wzajemnego zaufania, mimo że kilka już przyjętych instrumentów wzajemnego uznawania odnosiło się już do tej koncepcji.

Propozycja Komisji Europejskiej nie spotkała się z aprobatą wszystkich członków UE. Kilka sprzeciwiających się państw miało wątpliwości co do wartości dodanej decyzji ramowej z 2004 r. w odniesieniu do EKPC. Państwa te uznawały, że EKPC zapewnia odpowiednią ochronę praw podejrzanych i oskarżonych w UE. Ponadto zwrócono uwagę na brak podstawy prawnej w unijnych traktatach dla takiej inicjatywy. Niektóre państwa członkowskie twierdziły, że UE nie miała kompetencji w zakresie praw procesowych<sup>94</sup>.

## 5.2. Zmiana kompetencji UE na podstawie Traktatu lizbońskiego

Traktat lizboński przewiduje bardziej solidne podstawy dla ochrony praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych<sup>95</sup>. W szczególności Traktat lizboński wprowadził nowe struktury robocze, które nie tylko znacząco uprościły proces podejmowania decyzji

90 G. Vernimmen-Van Tiggelen i L. Surano, *Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union [Analiza na temat przyszłości wzajemnego uznawania w sprawach karnych w Unii Europejskiej]*, 20 listopada 2008 r.

91 Green Paper from the Commission..., *op. cit.*, s. 9.

92 Proposal for a Council Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union [Propozycja decyzji ramowej Rady w sprawie niektórych praw procesowych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej], COM(2004) 328, 28 kwietnia 2004 r.

93 T. Spronken, G. Vermeulen, D. de Vocht i L. van Puyenbroeck, *EU Procedural rights in criminal proceedings [Unijne prawa procesowe w postępowaniu karnym]*, 2009, dostępne na: <https://pub.maastrichtuniversity.nl/b4e7b80c-e2f0-446f-9b0e-12c12de337e1>.

94 T. Spronken, *Effective defence...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, *op. cit.*, s. 86.

95 *Ibid.*, s. 87-89.



w zakresie prawa karnego, ale również wzmocniły nadzór Trybunału Sprawiedliwości nad dziedziną współpracy sądowej w sprawach karnych. Jako podstawowy instrument ustawodawczy wprowadzono dyrektywy w miejsce decyzji ramowych, a głosowanie większością głosów zastąpiło wcześniejsze jednogłośnie przyjmowanie propozycji legislacyjnych. Ta druga zmiana nadała impuls do negocjowania nowych minimalnych standardów UE. Dyrektywa jest również bardziej rygorystycznym instrumentem prawnym niż decyzja ramowa, ponieważ wywiera skutek bezpośredni, co oznacza, że musi być bezpośrednio stosowana, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe i wystarczająco przejrzyste i precyzyjne<sup>96</sup>. W rezultacie zarówno w czasie procesu negocjacyjnego, jak i na etapie egzekwowania stosowania przepisów UE było łatwiej zagwarantować ochronę praw procesowych za pomocą minimalnych zasad.

Postanowienia Traktatu lizbońskiego w zakresie współpracy sądowej zmieniły kontekst, w którym funkcjonuje europejski nakaz aresztowania oraz inne instrumenty wzajemnego uznawania. Traktat lizboński wreszcie zapewnia – po prawie dekadzie od deklaracji na szczycie w Tampere – podstawę traktatową dla wzajemnego uznawania, traktowanego jako kamień węgielny współpracy sądowej w sprawach karnych<sup>97</sup>. Ponadto Traktat lizboński wyjaśnił dotychczas niejednoznaczny związek pomiędzy zbliżaniem krajowych przepisów prawa karnego a wzajemnym uznawaniem. W ten sposób, zarówno wzajemne uznawanie, jak i zbliżanie przepisów mają fundamentalne znaczenie dla współpracy sądowej. Zbliżanie należy traktować jako narzędzie gwarantujące prawidłowe funkcjonowanie wzajemnego uznawania, z czego wynika, że środki prowadzące do zbliżenia przepisów prawa państw członkowskich są odpowiednie tylko wtedy, kiedy wymaga tego wzajemne uznawanie<sup>98</sup>.

W odniesieniu do prawa karnego Traktat lizboński wyraźnie wykracza poza stwierdzenie, że zbliżanie jest wymagane wyłącznie dla transgranicznej współpracy sądowej. Harmonizacja przepisów prawnych nie powinna ograniczać się do poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym, ale powinna być stosowana dla zapewnienia skutecznego wdrażania polityki unijnej w danym obszarze<sup>99</sup>. W tym celu Traktat lizboński przewiduje ogólną kompetencję do zbliżania przepisów prawa karnego materialnego poprzez dyrektywy<sup>100</sup>.

---

96 A. Klip, *European Criminal Law. An Integrative Approach* [Europejskie prawo karne. Podejście zintegrowane], Cambridge: Intersentia 2012, s. 50-51; T. Spronken, *Effective defence...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, *op. cit.*, s. 87.

97 Art. 82(1) TFUE.

98 G. Vermeulen i W. De Bondt, *EU Procedural rights...*, *op. cit.*, s. 103.

99 Art. 83 TFUE.

100 B. Hecker, *The Development of Individual Rights Protection in European Criminal Law After the Lisbon Treaty* [Rozwój ochrony praw jednostki w europejskim prawie karnym po Traktacie lizbońskim] w: S. Ruggeri (red.), *Human Rights...*, *op. cit.*, s. 2.



Ten punkt widzenia wydaje się nieco inny w odniesieniu do prawa karnego procesowego. Traktat lizboński przyznaje UE kompetencję do przyjmowania norm minimalnych dotyczących praw jednostek w postępowaniach karnych, nie jest to jednak kompetencja ogólna, ale funkcjonalna, związana z wymogiem konieczności z art. 82 (2) (b) TFUE, zgodnie z którym UE ma kompetencję w odniesieniu do praw procesowych „w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym”. Uderzające jest w tym sformułowaniu to, że kompetencja UE w zakresie ochrony praw procesowych jest uznana za działanie wspomagające dla wzajemnego uznawania, a nie za środek samodzielny i niezbędny do zajęcia się wpływem funkcjonowania instrumentów wzajemnego uznania na jednostki – wpływem, który był już dobrze znany w tamtym czasie<sup>101</sup>. Wynika to jasno z preambuł dyrektyw opartych na art. 82 (2) TFUE, które uzasadniają środki przez powiązanie ich z wzajemnym zaufaniem. Niezależnie od zamierzeń Traktat lizboński przyznaje prawom procesowym kluczową rolę w unijnym obszarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

### 5.3. Zorientowanie na prawa procesowe: unijny Harmonogram działań w zakresie praw procesowych

Wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego szwedzka prezydencja przedstawiła Harmonogram działań mających na celu wzmocnienie praw procesowych podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym<sup>102</sup>. W Harmonogramie działań sformułowano strategiczne wytyczne dla rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a państwa członkowskie uznały konieczność podejmowania działań w celu ochrony praw procesowych na poziomie europejskim. W preambule stwierdzono, że „Unia może prowadzić dalsze działania zapewniające pełne wprowadzenie w życie norm Konwencji i ich poszanowanie oraz, w stosownych przypadkach, zapewniające spójne stosowanie mających zastosowanie norm i podnoszące poziom norm istniejących”.

Harmonogram działań określił pięć praw procesowych w postępowaniu karnym, które powinny być traktowane priorytetowo: tłumaczenie pisemne i ustne (środek A); informacje o prawach podejrzanych i oskarżonych oraz informacje o zarzutach (środek B); doradztwo prawne i pomoc prawna (środek C); kontakt z osobami bliskimi, pracodawcami i organami konsularnymi (środek D) oraz specjalne gwarancje dla podejrzanych lub oskarżonych wymagających szczególnego traktowania przede wszystkim ze względu na wiek, stan psychiczny

101 V. Mitsilegas, *The symbiotic relationship...*, *op. cit.*, s. 478-479.

102 Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotycząca harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 295, 4 grudnia 2009 r.; T. Spronken, *Effective defence...* w: G. Vermeulen (red.), *Defence rights...*, *op. cit.*, s. 89.

lub fizyczny (środek E). W Harmonogramie działań zaproponowano Komisji Europejskiej rozważenie opracowania Zielonej księgi w sprawie tymczasowego aresztowania (środek F).

W preambule Harmonogramu działań przedstawiono dwa rodzaje argumentów uzasadniających, jak ważne jest podjęcie środków w celu ochrony praw procesowych. Podkreślono, że wspólne minimalne standardy w prawie procesowym są kluczowe „dla ułatwienia stosowania zasady wzajemnego uznawania”. Ponadto Rada stwierdziła, że „prawa procesowe podejrzanych i oskarżonych są szczególnie istotne dla zapewnienia prawa do rzetelnego procesu”. Ten drugi argument jest ważny, ponieważ jednoznacznie łączy ustanowienie praw procesowych na poziomie UE z zapewnieniem rzetelnego procesu i nie traktuje już kwestii praw procesowych jedynie jako działania wspomagającego wzajemne uznawanie, ale określa je jako samodzielny warunek rzetelnego procesu. W motywie 10 znajduje się bezpośrednie odniesienie do tego drugiego argumentu, ponieważ stwierdza się, że działania Unii w zakresie praw procesowych są niezbędne do zwiększenia równowagi między istniejącą unijną polityką w zakresie organów ścigania i egzekwowania prawa a ochroną praw procesowych jednostek. Harmonogram działań jest pierwszym instrumentem przedstawiającym prawa wymagające ochrony na poziomie UE, a także pierwszym tego rodzaju dokumentem jednoznacznie wskazującym, jak osiągnąć ten rezultat. Harmonogram działań następnie stał się elementem programu sztokholmskiego<sup>103</sup>.

## 6. WYNIKI PROGRAMU SZTOKHOLMSKIEGO: DYREKTYWY I ZIELONA KSIĘGA

W wyniku wdrożenia Harmonogramu działań uchwalono dotychczas sześć dyrektyw poświęconych prawom procesowym w postępowaniu karnym, z których pięć określono jako priorytetowe, a także opublikowano Zieloną księgę w sprawie tymczasowego aresztowania. Jak wcześniej wspomniano, już sam fakt określenia praw procesowych w dyrektywach stanowi wartość dodaną, nawet jeśli prawa te można porównać z prawami ujętymi w EKPC. Ponieważ dyrektywy mają moc wiążącą, państwa członkowskie UE są zobowiązane do implementacji zawartych w nich zasad dotyczących gwarancji procesowych do prawa krajowego. Zapewnia to jednolitą interpretację tych praw.

### 6.1. Dyrektywy

Przyjęte zgodnie z Harmonogramem działań dyrektywy ustanawiają prawa bezpośrednio dla *wszystkich* osób uczestniczących w postępowaniach karnych na terenie państw

---

103 Paragraf 2.4 Programu sztokholmskiego – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115, 4 maja 2010 r.

członkowskich UE. Innymi słowy ustanawiane w ten sposób prawa dotyczą nie tylko osób uczestniczących w postępowaniach transgranicznych, gdzie występuje wzajemne uznawanie, ale również tych osób, które uczestniczą w postępowaniach krajowych<sup>104</sup>. Niektóre państwa sprzeciwiały się tej koncepcji i podnosiły, że kompetencje UE ograniczają się do ustanowienia jedynie minimalnych wymogów dotyczących praw procesowych osób uczestniczących w postępowaniach karnych o charakterze transgranicznym. Ze względu na zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem z Lizbony, w którym zasadę jednomyślności zastąpiono procedurą głosowania większością głosów, konsensus w tej sprawie nie był wymagany. Dyrektywy dotyczą wszystkich etapów postępowania karnego, począwszy od momentu postawienia zarzutów popełnienia przestępstwa, przez skierowanie aktu oskarżenia, aż do wydania ostatecznego wyroku w sprawie, z wynikiem postępowania odwoławczego włącznie.

Pierwsza dyrektywa przyjęta zgodnie z Harmonogramem działań dotyczy prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym. Została uchwalona w 2010 r.<sup>105</sup> i miała zostać implementowana do przepisów krajowych przed 27 października 2013 roku. Zawarte w niej przepisy powinny zapewniać podejrzanym i oskarżonym możliwość rozumienia postępowania i komunikowania się. Jeśli dana osoba nie mówi w języku postępowania lub go nie rozumie, ma prawo do tłumacza ustnego.

Kolejny akt prawny to dyrektywa 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, która została przyjęta w maju 2012 r. i miała zostać wdrożona przez państwa członkowskie do 2 czerwca 2014 roku<sup>106</sup>. Ta dyrektywa gwarantuje, że wszyscy podejrzeni i oskarżeni w UE powinni zostać ustnie poinformowani o prawach przysługujących im w postępowaniu karnym oraz o skierowanym przeciwko nim oskarżeniu.

Przepisy dotyczące środka C z Harmonogramu działań, czyli doradztwa prawnego i pomocy prawnej z urzędu, zamieszczone zostały w dwóch odrębnych dyrektywach. Prawo dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania zostało uregulowane w trzeciej dyrektywie razem z prawem do kontaktu w przypadku aresztowania (środek D)<sup>107</sup>. Państwa członkowskie musiały wdrożyć tę dyrektywę do 27 listopada 2016 roku. Prawo dostępu do obrońcy dotyczy osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym. Mogą skorzystać

104 V. Mitsilegas, *The symbiotic relationship...*, *op. cit.*, s. 462.

105 Dyrektywa 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 280, 26 października 2010 r.

106 Dyrektywa 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 142, 1 czerwca 2012 r.

107 Dyrektywa 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 294, 6 listopada 2013 r.

z tego prawa od momentu przedstawienia im przez odpowiednie władze zarzutu popełnienia przestępstwa.

Czwarta dyrektywa nie została określona jako priorytetowa w Harmonogramie działań w zakresie praw procesowych, co podkreśla jego charakter listy otwartej. Dyrektywa ta wzmacnia domniemanie niewinności i odnosi się do prawa do obecności na rozprawie<sup>108</sup>. Została uchwalona w marcu 2016 r. i musiała być zaimplementowana w ustawodawstwach krajowych do 1 kwietnia 2018 roku.

Piąta dyrektywa wprowadza gwarancje procesowe dla osób wymagających szczególnego traktowania: dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym<sup>109</sup>. Została przyjęta w maju 2016 r. i ma być wdrożona przez państwa członkowskie do 11 czerwca 2019 roku. Dyrektywa ta odpowiada środkowi E z Harmonogramu działań w zakresie praw procesowych, w ramach którego mowa o szczególnych gwarancjach dla osób objętych postępowaniem karnym wymagających szczególnego traktowania ze względu m.in. na wiek czy stan psychiczny lub fizyczny.

Szósta i ostatnia z uchwalonych do tej pory dyrektyw porusza kwestię prawa do pomocy prawnej z urzędu, czyli drugą część środka C z Harmonogramu działań<sup>110</sup>. Została przyjęta przez Radę w październiku 2016 r. i ma być wdrożona przez państwa członkowskie do 11 czerwca 2019 roku. Celem tej dyrektywy jest zagwarantowanie skutecznego korzystania z prawa dostępu do prawnika przez zapewnienie pomocy finansowej i wsparcia sądowego w postępowaniu karnym dla wszystkich oskarżonych, których nie stać na obrońcę z wyboru. Dyrektywa w sprawie pomocy prawnej z urzędu znajduje zastosowanie do podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz do osób objętych wnioskiem w postępowaniu dotyczącym ENA. Warto zauważyć, że zakres tej dyrektywy jest wąski. W ramach postępowania dotyczącego ENA rola obrońcy w państwie wydającym nakaz wykracza poza zwykłą pomoc prawną w postępowaniu karnym, ponieważ musi on wspierać obrońcę w państwie wykonującym nakaz poprzez udzielanie informacji i porad. To jedyny przypadek, kiedy pomoc prawna z urzędu może być udzielona poza ograniczonymi ramami postępowania karnego. Oznacza to, że dyrektywa w sprawie pomocy prawnej z urzędu pozostaje bez wpływu na postępowania sądowe dotyczące warunków pozbawienia wolności.

---

108 Dyrektywa (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 65, 11 marca 2016 r.

109 Dyrektywa (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 132, 21 maja 2016 r.

110 Dyrektywa (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 297, 4 listopada 2016 r.

## 6.2. Zielona księga w sprawie warunków tymczasowego aresztowania i odbywania kary pozbawienia wolności

Harmonogram działań w zakresie praw procesowych skłonił Komisję do przedstawienia Zielonej księgi w sprawie warunków tymczasowego aresztowania i odbywania kary pozbawienia wolności, którą opublikowano w czerwcu 2011 roku<sup>111</sup>. Zielona księga porusza kwestię zależności między warunkami pozbawienia wolności a instrumentami wzajemnego uznawania takimi jak europejski nakaz aresztowania, a także kwestię tymczasowego aresztowania. Zielona księga jest pierwszym środkiem koncentrującym się konkretnie na warunkach odbywania kary pozbawienia wolności oraz na aspektach tymczasowego aresztowania.

Celem Zielonej księgi było dobranie odpowiednich środków, aby przeciwdziałać niekorzystnemu wpływowi nierównych standardów pozbawienia wolności na wzajemne uznawanie i współpracę sądową w Unii Europejskiej. Różnice w długości trwania tymczasowego aresztowania w poszczególnych państwach członkowskich są znaczne. Istnieje też wiele rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi w kwestii definicji, terminologii i praktyki dotyczącej tymczasowego aresztowania. Mimo że te kwestie należą do kompetencji państw członkowskich, UE również uznała, że ponosi za nie pewną odpowiedzialność, pomimo zasady subsydiarności. Zainteresowanie UE kwestią tymczasowego aresztowania ma trzy aspekty. Po pierwsze, zbyt długi okres tymczasowego aresztowania źle wpływa na aresztowanego. Po drugie, wydłużone okresy postępowania przygotowawczego oraz nieodpowiednie warunki w jednostkach penitencjarnych zasadniczo negatywnie wpływają na instrumenty dotyczące wzajemnego uznawania, a przez to na współpracę sądową między państwami członkowskimi. Po trzecie, nie odzwierciedlają one wartości, które promuje Unia Europejska<sup>112</sup>.

Komisja wyodrębniła kilka kwestii związanych z tymczasowym aresztowaniem oraz określiła różne możliwości poprawy warunków pozbawienia wolności w UE. Przede wszystkim zbyt często zaniedbuje się kwestię domniemania niewinności. Tymczasowe aresztowanie ma ogromny wpływ na osoby zatrzymane, a także na ich rodziny i przyjaciół, zwłaszcza kiedy ma miejsce w obcym państwie. Zgodnie z orzecznictwem dotyczącym art. 5 EKPC tymczasowe aresztowanie powinno być postrzegane jako środek ostateczny, co oznacza, że jego stosowanie jest dopuszczalne w przypadku braku innych, mniej dolegliwych środków. Tymczasowe aresztowanie jest jednak często uważane za oczywiste i przez to stosowane automatycznie, czego zabraniają przepisy EKPC, zaś regularna kontrola sądowa zasadności pozbawienia wolności staje się formalnością potrzebną do spełnienia

---

111 Zwiększenie wzajemnego zaufania w ramach europejskiej przestrzeni sądowej – Zielona księga w sprawie stosowania przepisów UE dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w obszarze pozbawienia wolności, COM/2011/0327, 14 czerwca 2011 r., s. 2.

112 *Ibid.*, s. 3.

wymogów Konwencji. Podejrzani i oskarżeni będący obcokrajowcami są często automatycznie aresztowani w związku z ryzykiem ucieczki. Badania pokazują, że w przypadkach, w których zastosowano tymczasowe aresztowanie, istnieje większe prawdopodobieństwo, że oskarżony zostanie skazany na karę pozbawienia wolności. Ponadto wiele państw UE boryka się z problemem przepełnionych zakładów karnych i nieodpowiednich warunków pozbawienia wolności.

W kontekście tymczasowego aresztowania w Zielonej księdze zbadano potrzebę ustanowienia w Unii Europejskiej minimalnych zasad w celu wzmocnienia wzajemnego zaufania. Komisja zwróciła szczególną uwagę na możliwość wprowadzenia przepisów o maksymalnym dozwolonym przez prawo okresie tymczasowego aresztowania i o jego regularnej kontroli, powołując się na okresowe zobowiązanie sądów do uzasadniania przedłużania tymczasowego aresztowania. Komisja przez ustanowienie minimalnych standardów i monitorowanie warunków pozbawienia wolności wyznaczyła nową rolę UE – gwaranta praw osób pozbawionych wolności. Na poziomie Rady Europy obowiązują Europejskie Reguły Więzienne regulujące m.in. kwestię dostępu do doradztwa prawnego i pomocy prawnej dla osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, a także kontrola ze strony Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), który publikuje rekomendacje i raporty dotyczące poszczególnych państw. Chociaż wymienione instrumenty mają pewną wagę, to przestrzeganie Europejskich Reguł Więziennych nie jest obowiązkowe, a zalecenia CPT nie są wiążące. W Zielonej księdze poinformowano, że jedenaście państw członkowskich i większość organizacji pozarządowych opowiada się za minimalnymi standardami UE w sprawie obowiązkowych i cyklicznych przeglądów podstaw umieszczenia w jednostce penitencjarnej. Przykładem takiego standardu jest nałożony na sądy krajowe obowiązek weryfikowania w regularnych odstępach czasu, czy nadal istnieją przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania. Większość państw członkowskich była przeciwna ujednocnieniu maksymalnych terminów tymczasowego aresztowania, jak również nie poparła przyjęcia minimalnych standardów UE, twierdząc, że jest to sprzeczne z zasadą subsydiarności. Ponadto państwa te wskazywały na EKPC jako już istniejącą podstawę wzajemnego zaufania.

## **7. PROGRAM POSZTOKHOLMSKI (2015-2020)**

Na podstawie Zielonej księgi i opisanych powyżej pięciu dyrektyw zajęto się tylko priorytetami wyznaczonymi w Harmonogramie działań w zakresie praw procesowych, choć ten dokument – co wspomniano w samej jego treści i innych aktach UE – skupia się wyłącznie na kilku zagadnieniach, a wiele innych pozostawia nieuregulowanych. Jak już wskazał Parlament Europejski, „niewykonane pozostają dalsze prace w związku z tymczasowym

aresztowaniem, zatrzymaniem administracyjnym i zatrzymaniem małoletnich, w których przypadku w wielu państwach członkowskich normy znacznie odbiegają od praw człowieka i innych norm międzynarodowych”. Parlament wezwał Komisję Europejską „do ponownego zbadania sprawy ustalenia takich norm związanych z tymczasowym aresztowaniem, zatrzymaniem administracyjnym i zatrzymaniem małoletnich w drodze działań ustawodawczych” w swoim śródkresowym przeglądzie programu sztokholmskiego<sup>113</sup>.

Mimo tego przy określaniu kierunków polityki Unii Europejskiej w tzw. programie posztokholmskim (na lata 2015–2020) nie wspomniano o ustanowieniu minimalnych i prawnie egzekwowalnych standardów w sprawie tymczasowego aresztowania. W 2014 r. Rada Europejska przypominała, że jednym z głównych celów Unii jest stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych oraz przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych<sup>114</sup>. Chociaż zwróciła uwagę na wykonane dotąd prace (tj. dyrektywy uchwalone w następstwie Harmonogramu działań), Rada zgodziła się również z tym, że konieczne jest wzmocnienie wzajemnego zaufania do systemów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, w tym przez kontynuowanie wysiłków na rzecz wzmocnienia praw podejrzanych oraz oskarżonych w postępowaniach karnych.

Choć wzmocnianie praw podejrzanych oraz oskarżonych w postępowaniach karnych zostało wspomniane jako kluczowe działanie w polityce Unii Europejskiej w latach 2015–2020, wciąż brakuje bezpośredniego nawiązania do ustanowienia minimalnych standardów dla tymczasowego aresztowania. Mimo to komisarz ds. sprawiedliwości Vera Jourová wymieniła reformę systemu tymczasowego aresztowania jako jeden z głównych priorytetów w swoim przemówieniu z 25 kwietnia 2016 r.: „Moim priorytetem jest doskonalenie gwarancji procesowych związanych z tymczasowym aresztowaniem. Brak minimalnych gwarancji procesowych w zakresie tymczasowego aresztowania może utrudnić współpracę sądową. Nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności mogą rzeczywiście prowadzić do odmowy wydania osoby na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jak niedawno wyraźnie stwierdził Trybunał Sprawiedliwości UE. Ponadto tymczasowe aresztowanie powinno być środkiem ostatecznym. Widzimy jednak, że jest często stosowane zbyt wcześnie. Warunki tymczasowego aresztowania są nierzadko gorsze niż warunki panujące w zakładach karnych”<sup>115</sup>. Parlament Europejski również wyraził wolę ustalenia warunków odbywania kary pozbawienia wolności zgodnie z prawami podstawowymi w rezolucji z października 2017 r. w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych: „Parlament Europejski wzywa Komisję i instytucje UE

113 Akapit 47 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2 kwietnia 2014 r. w sprawie śródkresowego przeglądu programu sztokholmskiego, 2013/2024(INI).

114 Konkluzje Rady Europejskiej (26–27 czerwca 2014 r.), EUCO 79/14, 27 czerwca 2014 r.

115 Przemówienie Komisarz Jourovéj w European Criminal Law Academic Network [Europejskiej sieci akademickiej prawa karnego], Bruksela, 25 kwietnia 2016 r., dostępne na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-1582\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1582_en.htm).



do podjęcia niezbędnych działań w ich obszarach kompetencji w celu zagwarantowania poszanowania i ochrony praw podstawowych więźniów, a zwłaszcza osób wymagających szczególnego traktowania – dzieci, osób chorych psychicznie, niepełnosprawnych i kobiet – włącznie z przyjęciem wspólnych reguł i norm europejskich dotyczących warunków pozbawienia wolności we wszystkich państwach członkowskich”<sup>116</sup>.

## 8. PODSUMOWANIE

Od momentu ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wzajemne uznawanie instrumentów zaczęło odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE. Podobnie utworzenie rynku wewnętrznego bez granic wewnętrznych pociągnęło za sobą ściślejszą współpracę między systemami wymiaru sprawiedliwości, umożliwiając szybką walkę z przestępczością transgraniczną. Wzajemne uznawanie, które oznacza, że wszystkie państwa członkowskie uznają i wykonują bez żadnych dodatkowych wymagań orzeczenia w sprawach karnych, umożliwiło współpracę bez konieczności nadmiernej ingerencji w krajowe prawo karne. To rozważny krok, ponieważ wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych jest delikatnym obszarem, w którym państwa członkowskie nie chcą utracić suwerenności. Dzięki europejskiemu nakazowi aresztowania i Decyzji ramowej dotyczącej przekazywania więźniów UE ma obecnie dwa instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania, pozwalające na szybkie przekazanie do innego państwa członkowskiego podejrzanych oraz skazanych.

Jednak wzajemne uznawanie wymaga wzajemnego zaufania między tymi państwami członkowskimi, które to muszą mieć pewność, że mogą polegać na decyzjach innych państw, bez konieczności kontrolowania ich pod kątem własnych standardów prawa karnego materialnego i procesowego<sup>117</sup>. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą mieć wewnętrzne zaufanie do systemów wymiaru sprawiedliwości pozostałych państw członkowskich, w tym do ich zaangażowania na rzecz ochrony praw podstawowych. Jednak w praktyce okazało się, że państwa członkowskie stosują różne poziomy ochrony praw podstawowych, co świadczy o tym, że nie ma podstawy faktycznej dla wzajemnego zaufania. Innymi słowy, nie można *de facto* zakładać, że prawa podstawowe są respektowane we wszystkich państwach członkowskich. Wszelkie naruszenia praw

---

116 Akapit 57 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 5 października 2017 r. w sprawie systemów penitencjarnych i warunków panujących w zakładach karnych, 2015/2062(INI).

117 G. Vermeulen, *Mutual recognition, harmonisation and fundamental (procedural) rights protection [Wzajemne uznawanie, harmonizacja i ochrona (procesowych) praw podstawowych]* w: M. Maik (red.), *Crime, Rights and the EU. The future of police and judicial cooperation [Przestępczość, prawa i UE. Przyszłość współpracy policyjnej i sądowej]*, Londyn 2008, s. 89.



podstawowych prowadzą do *braku* zaufania co do wymiaru sprawiedliwości danego państwa, co z kolei utrudnia bezzwłoczną współpracę na podstawie instrumentów wzajemnego uznawania. W ten sposób zagwarantowanie praw podstawowych służy nie tylko interesom poszczególnych osób, ale ma równie ważne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania instrumentów wzajemnego uznawania. W efekcie warunki pozbawienia wolności w państwach członkowskich naruszających prawa podstawowe doprowadziły do odmowy wykonania instrumentów wzajemnego uznawania, takich jak europejski nakaz aresztowania.

Komisja Europejska uznała, że zaangażowanie na rzecz ochrony praw podstawowych *de facto* nie jest we wszystkich państwach członkowskich jednakowe i uświadomiła sobie konsekwencje tego stanu rzeczy dla współpracy sądowej między państwami członkowskimi. Wobec tego Komisja zaproponowała ujednoczenie na poziomie UE stosowania istniejących standardów EKPC. Rzeczywista trudność polegała nie na tym, że nie istniały prawa podstawowe, ale na szerokim marginesie oceny, który ETPC daje państwom członkowskim względem tego, jak muszą być interpretowane standardy EKPC, co stwarza ryzyko dla wzajemnego uznawania. Ponadto do wzajemnego braku zaufania przyczyniło się również niestosowanie się przez niektóre państwa członkowskie do standardów EKPC. Dlatego też Komisja Europejska postanowiła opracować własne minimalne standardy w celu zapewnienia pełnej realizacji gwarancji EKPC i spójnego stosowania istniejących regulacji we wszystkich państwach członkowskich, a także dla ułatwienia korzystania z instrumentów wzajemnego zaufania, takich jak europejski nakaz aresztowania<sup>118</sup>. W konsekwencji UE uchwaliła sześć dyrektyw, które wzmocniły prawa procesowe podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych. Obecnie do minimalnych standardów zalicza się w szczególności prawo dostępu do obrońcy, prawo do komunikowania się z osobami trzecimi, domniemanie niewinności i prawo do pomocy prawnej z urzędu.

W ten sposób wprowadzenie minimalnych standardów dla podejrzanych i dla oskarżonych skoncentrowało się na jednolitej interpretacji praw procesowych w postępowaniu karnym. Jednak zapewnienie spójnego stosowania standardów EKPC okazało się trudne w zakresie praw procesowych. Jak wynika z orzecznictwa, obecne zasady zatrzymywania podejrzanych i umieszczania ich w areszcie w przypadku wielu państw członkowskich często naruszają standardy EKPC<sup>119</sup>. Tak jak w przypadku praw procesowych podejrzanych i oskarżonych, obecne problemy z tymczasowym aresztowaniem mają niekorzystny wpływ na wzajemne zaufanie i korzystanie z instrumentów wzajemnego uznawania przez państwa

---

118 Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotycząca harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 295, 4 grudnia 2009 r.

119 Zob. rozdział EUPRETRIALRIGHTS dotyczący orzecznictwa ETPC.

członkowskie<sup>120</sup>. Idąc tym tokiem rozumowania, warunki odbywania kary pozbawienia wolności przez skazanych stwarzające podobne problemy w wielu państwach członkowskich także utrudniają sprawną współpracę pomiędzy państwami członkowskimi – jako że zarówno ENA, jak i decyzja ramowa dotycząca przekazywania więźniów pozwalają na przekazywanie osób skazanych.

Autorzy Białej księgi uważają, że im bardziej zakłady karne będą otwarte na nadzór sądowy, tym większa szansa, że będą one zapewniać humanitarne i bezpieczne warunki odbywania kary pozbawienia wolności z nastawieniem na resocjalizację. Pierwszym krokiem do opracowania minimalnych standardów UE w zakresie tymczasowego aresztowania powinno więc być zagwarantowanie osobom pozbawionym wolności odpowiedniego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i szybkiego dostępu do prawnika w przypadku, gdy są zagrożone ich prawa podstawowe. Zagwarantowanie osobom pozbawionym wolności możliwości skierowania sprawy do niezależnego organu nadzoru mogłoby stać się odpowiednim bodźcem, aby warunki w zakładach karnych były zgodne ze standardami EKPC, a w konsekwencji wzmocnieniu uległoby wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Minimalne standardy UE dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości i do prawnika dla osób tymczasowo aresztowanych są pierwszym krokiem do zapewnienia sprawnej współpracy między państwami członkowskimi, opartej na wzajemnym zaufaniu i przy minimalnej ingerencji ze strony UE w zakresie określania warunków pozbawienia wolności.

---

120 Wyrok TSUE z 5 kwietnia 2016 r. w sprawach połączonych C-404/15 i C-659/15 PPU *Aranyosi i Căldăraru*.

## ROZDZIAŁ 3.

# DOSTĘP DO PRAW W CZASIE ZATRZYMANIA PRZEZ POLICJĘ

## WYSOKA HARMONIZACJA PRZEPISÓW, ALE I NIEUSTANNE TRUDNOŚCI

---

### 1. WPROWADZENIE

W poprzednim rozdziale podkreślono fakt, że Unia Europejska przyjęła kompleksowe prawodawstwo gwarantujące osobom zatrzymanym przez policję jasno określone prawa procesowe. Stan prawny w tym zakresie różni się wyraźnie od regulacji dotyczących obszaru penitencjarnego. W tym drugim przypadku obowiązujące standardy wynikają niemal wyłącznie z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i tzw. prawa miękkiego (*soft law*) Rady Europy. W tym kontekście normatywnym przeglądnę wpływ standardów przyjętych przez Unię Europejską na zmiany w prawie krajowym i obowiązujące praktyki stanowi dobry punkt odniesienia do analizy problematyki dostępu do praw i do sądu w jednostkach penitencjarnych.

Niniejszy rozdział dotyczy przede wszystkim *zatrzymania przez policję*, rozumianego jako pozbawienie wolności przez służby policyjne i obejmujące okres od pierwszego zatrzymania podejrzanego do postawienia go przed sądem po przesłuchaniach przez policję.

Celem tego rozdziału nie jest sporządzenie wykazu przepisów i praktyk dotyczących zatrzymania przez policję (takie zestawienie już zostało opracowane)<sup>121</sup>. Ma on za zadanie wskazać punkt odniesienia do głównego tematu badania, czyli przepisów dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności. Rozdział przedstawia, w jaki sposób zagadnienia będące przedmiotem badania EUPRETRIALRIGHTS – dostęp do praw, dostęp do pomocy prawnej z urzędu i dostęp do prawnika – są przenoszone na grunt przepisów krajowych i stosowane w praktyce wobec osób zatrzymanych przez policję.

---

121 Patrz rozdział *Konieczność ustalenia minimalnych standardów pozbawienia wolności w UE*.

## 2. PRAWO DO TŁUMACZENIA USTNEGO I PISEMNEGO ORAZ PRAWO DO INFORMACJI: ZMIANY WE WŁAŚCIWYM KIERUNKU

Wskutek implementacji dyrektywy 2010/64/UE w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym w przepisach krajowych niemal wszystkich państw objętych badaniem przyjęto wiele środków mających zapewnić, że podejrzani lub osoby oskarżone, którzy nie znają języka postępowania, mają prawo do bezpłatnego dostępu do tłumaczenia ustnego i pisemnego. Niemal wszystkie przeanalizowane regulacje przewidują możliwość skorzystania z tego prawa na wczesnym etapie postępowania przygotowawczego, w tym podczas zatrzymania przez policję oraz przesłuchania, a także podczas spotkań podejrzanego lub oskarżonego z prawnikiem w komisariacie. Między innymi w Holandii wprowadzono dofinansowane usługi tłumaczenia ustnego przez telefon, które pozwalają zaoszczędzić czas, nie wymagają dojazdu i zwiększają dostępność tłumaczy. Holenderscy obrońcy mają możliwość korzystania z tej usługi w celu zapewnienia tłumaczenia i komunikacji z klientami nie tylko na etapie zatrzymania przez policję, ale również podczas tymczasowego aresztowania. Niestety, w pozostałych krajach objętych badaniem dostęp do bezpłatnego tłumaczenia ustnego i pisemnego w trakcie spotkań prawnika z oskarżonym w okresie tymczasowego aresztowania nie zawsze jest zapewniony. Dotyczy to również przypadków, w których komunikacja wiąże się bezpośrednio ze złożeniem odwołania lub innych wniosków proceduralnych przewidzianych w dyrektywie. Na przykład w Hiszpanii i we Włoszech tłumaczenie rozmów między obrońcą a jego klientem w jednostkach penitencjarnych odbywa się dzięki wsparciu innych osób pozbawionych wolności. Korzystanie z usług profesjonalnych tłumaczy ustnych po przeniesieniu oskarżonego z komisariatu do jednostki penitencjarnej nie stanowi powszechnej praktyki i nie jest pokrywane z państwowych środków przeznaczonych na zapewnienie tłumaczenia ustnego i pisemnego.

Prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego nie jest także do końca zapewniane w Bułgarii podejrzanym o popełnienie przestępstwa, którzy mogą być zatrzymani na maksymalnie 24 godziny na podstawie nakazu administracyjnego wydanego przez organy ścigania. W świetle bułgarskiego prawa i orzecznictwa zatrzymanie przez policję na okres do 24 godzin podlega przepisom administracyjnym i nie stanowi czynności w ramach postępowania karnego. W przypadku zatrzymania przez bułgarską policję osoby, która nie włada językiem bułgarskim, przepisy wymagają, by została ona poinformowana o przyczynach zatrzymania w języku, który rozumie. Bułgarskie przepisy nie przewidują jednak prawa do tłumaczenia spotkań prawnika z klientem, a ustawa o pomocy prawnej z urzędu nie przewiduje zwrotu kosztów poniesionych przez prawnika związanych z korzystaniem z usług tłumacza ustnego. Bułgarskie przepisy nie przewidują również zapewnienia

tłumaczenia dokumentów dla osób zatrzymanych na podstawie nakazu administracyjnego policji.

W kwestii prawa do informacji osób zatrzymanych przez policję pozytywną okoliczność stanowi fakt, że wszystkie kraje objęte badaniem posiadają w swoich ustawodawstwach przepisy (głównie w wyniku implementacji dyrektywy 2012/13/UE) wprowadzające obowiązek informowania osób zatrzymanych przez policję lub pozbawionych wolności o ich prawach w postępowaniu karnym oraz o postawionych im zarzutach. Przepisy we wszystkich badanych państwach wymagają, by organy ścigania przedstawiły osobie zatrzymanej pouczenie o prawach. Jednak, jak wynika z badania, w niektórych państwach (np. we Włoszech) pouczenie o prawach nie zawiera informacji o prawie do powiadomienia krewnego lub osób trzecich o fakcie i miejscu zatrzymania ani o prawie dostępu do lekarza. W innych państwach objętych badaniem treść pouczenia o prawach zawiera sam tekst przepisów ustawy bez dodatkowych informacji o praktycznej możliwości skorzystania z nich. Taka forma utrudnia przeciętnemu odbiorcy zrozumienie praw, które mu przysługują. Jednak w dalszym ciągu najpoważniejszy problem stanowi rozdzźwięk między stanem prawnym a rzeczywistością. W wielu państwach objętych badaniem regularnie zdarza się, że zatrzymani nie otrzymują pouczenia o przysługujących im prawach; czasem są o nich informowani jedynie ustnie, a w innych przypadkach tekst pouczenia jest im przedstawiany tylko na wyraźną prośbę.

Prawidłowo interpretowane prawo do informacji obejmuje również prawo dostępu do materiałów sprawy (zgodnie z art. 7 dyrektywy 2012/13/UE). W praktycznym zastosowaniu dokumenty, które mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania legalności zatrzymania (zgodnie z prawem krajowym), należy udostępnić podejrzany albo oskarżonym lub ich prawnikom najpóźniej przed skierowaniem materiałów do właściwego organu sądowego w celu oceny legalności zatrzymania oraz w odpowiednim czasie, aby umożliwić skuteczne wykonywanie prawa do zakwestionowania legalności zatrzymania. Z badania wynika, że w codziennej praktyce w części krajów objętych badaniem (we Włoszech, Hiszpanii i Bułgarii) organy ścigania odmawiają udostępnienia osobie zatrzymanej lub jej prawnikowi materiałów, na podstawie których policja nabrała przekonania o istnieniu dowodów popełnienia przestępstwa. Prawnicy otrzymują wgląd w materiały sprawy na krótko przed rozprawą, podczas której właściwy organ sądowy ma ocenić legalność zatrzymania. Oznacza to, że określona w dyrektywie dopuszczalna granica okazuje się standardowym trybem postępowania, co pozostawia prawnikom niewiele czasu na przygotowanie linii obrony i poważnie zaburza układ sił między organami śledczymi i prokuraturą a oskarżonym<sup>122</sup>.

---

122 Jest to również ważne ustalenie projektu badawczego DETOUR prowadzonego przez unijną Dyрекcję Generalną ds. Sprawiedliwości – W. Hammerschick (red.), *DETOUR – Towards Pre-trial Detention...*, op. cit., s. 30, 55, 75, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/362897>.

### 3. PRAWO DOSTĘPU DO PRAWNIKA: WSPÓŁZALEŻNOŚĆ MIĘDZY DYREKTYWĄ 2013/48/UE I ORZECZNICTWEM ETPC: WCIAŻ ISTNIEJĄ POWODY DO OBAW

Bardziej problematyczną kwestią okazało się prawo dostępu do prawnika (przedmiot dyrektywy 2013/48/UE). Przepisy krajowe oraz przepisy dyrektywy (patrz motyw 53 w preambule dyrektywy) muszą być zgodne z rozległym orzecznictwem ETPC w tej materii, które podkreśla znaczenie postępowania przygotowawczego dla późniejszego postępowania sądowego. ETPC wielokrotnie podkreślał, w jaki sposób „przepisy prawa krajowego mogą określać konsekwencje zachowania oskarżonego na początkowym etapie przesłuchania policyjnego, które mają decydujące znaczenie dla możliwości obrony w ewentualnym dalszym postępowaniu karnym”. Na etapie postępowania przygotowawczego zatrzymany lub podejrzany znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji, „którą można odpowiednio zrekompenzować przez pomoc prawnika, do którego zadań należy między innymi wsparcie w zakresie zapewnienia poszanowania wolności oskarżonego od samooskarżenia” (wyrok Wielkiej Izby *Salduz przeciwko Turcji*<sup>123</sup>, § 52, § 54). W tym kontekście ETPC uznał, że „w celu zapewnienia, że prawo do rzetelnego procesu pozostaje wystarczająco praktyczne i skuteczne (...) prawo dostępu do prawnika powinno być zapewnione (...) począwszy od pierwszego przesłuchania podejrzanego przez policję, chyba że w świetle szczególnych okoliczności wykazano, że istnieją istotne podstawy ograniczenia takiego prawa” (*Salduz przeciwko Turcji*, § 55<sup>124</sup>). Wzajemne oddziaływanie dyrektywy 2013/48/UE i bogatego orzecznictwa ETPC w kwestii dostępu do prawnika powinno, przynajmniej teoretycznie, utorować drogę do zharmonizowanego i jednoznacznego ustawodawstwa regulującego prawo dostępu do prawnika. W niektórych krajach objętych badaniem (m.in. w Holandii) takie przepisy powstały, a połączenie orzecznictwa ETPC i prawa UE pomogło wprowadzić nowe i wyraźne standardy. W Holandii przez długi czas osoby podejrzane nie miały prawa dostępu do prawnika podczas przesłuchania przez policję. Wskutek wyroku ETPC w sprawie *Salduz przeciwko Turcji* holenderski Sąd Najwyższy wywiódł prawo do konsultacji z prawnikiem przed pierwszym przesłuchaniem przez policję. Decyzja ta zaowocowała debatą dotyczącą kwestii, czy holenderska praktyka była zgodna z orzecznictwem ETPC,

123 Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Salduz przeciwko Turcji* z 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02.

124 Należy odnotować niedawne osłabienie wymogów wynikających z tego orzecznictwa. W wyroku w sprawie *Ibrahim i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (z 13 września 2016 r., skarga nr 50541/08) ETPC uznał, że brak „przekonujących powodów” ograniczenia dostępu do pomocy prawnej nie jest wystarczający do stwierdzenia naruszenia art. 6 Konwencji, jako że nadal trzeba „zbadać wpływ ograniczenia na rzetelność postępowania i zdecydować, czy postępowanie jako całość było rzetelne”. W wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Beuze przeciwko Belgii* (z 9 listopada 2018 r., skarga nr 71409/10) ETPC dodatkowo rozszerzył to podejście i zastosował je nie tylko do spraw dotyczących decyzji ograniczenia dostępu do prawnika w poszczególnych przypadkach, lecz do spraw obejmujących systemowe ograniczenia wynikające z ustawodawstwa.

z którego wynikało, że prawnik powinien być obecny również podczas przesłuchania. Wymiana poglądów zyskała na intensywności po przyjęciu dyrektywy 2013/48/UE i od 1 marca 2017 r. weszły w życie krajowe przepisy wdrażające dyrektywę i formalnie przyznające takie prawo.

Jednak w innych krajach objętych badaniem dostęp do prawnika osób zatrzymanych przez policję nadal nie jest sprawą oczywistą. W Polsce zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdzili wiele rozbieżności między ustawodawstwem krajowym a wymogami wynikającymi z dyrektywy 2013/48/UE. Niepełne wdrożenie dyrektywy oznacza brak zagwarantowania pełnego dostępu do prawnika osobom, które początkowo nie były podejrzanymi lub oskarżonymi, lecz stały się nimi w toku przesłuchania przez policję; problem ten dotyczy przede wszystkim braku przepisów krajowych regulujących dostęp do prawnika osobie podejrzejanej w związku z czynnością jej okazania (art. 74 § 3 w zw. z § 2 pkt 1 k.p.k.), braku zagwarantowania podejrzanemu kontaktu z prawnikiem przed pierwszym przesłuchaniem w tym charakterze (art. 71 § 1, art. 301 i art. 313 § 1 k.p.k.) i braku kontroli sądowej zastrzeżenia ograniczającego prawo do kontaktu z prawnikiem (art. 73 § 2 i art. 245 § 1 k.p.k.). Również w Bułgarii dostęp do prawnika podczas zatrzymania przez policję trwającego do 24 godzin jest utrudniony, a kwestia ta była przedmiotem wyroku wydanego przez Wielką Izbę ETPC w sprawie *Simeonovi przeciwko Bułgarii*<sup>125</sup>.

We Włoszech organy sądowe mogą w wyjątkowych okolicznościach opóźnić kontakt osoby zatrzymanej z prawnikiem nawet o pięć dni. Procedura ta została skrytykowana przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) jako naruszenie prawa dostępu do prawnika i potencjalne umożliwienie naruszenia innych praw podstawowych.

Należy również wspomnieć o wynikających z badania pozytywnych przykładach rozwiązania kwestii dostępu do prawnika osób zatrzymanych. W Niemczech Federalny Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w celu zapewnienia lepszej ochrony prawnej osób zatrzymanych prawo dostępu do prawnika powinno zostać rozszerzone i obejmować prawo do uzyskania informacji z kim się kontaktować i w jaki sposób. Zapewnienie możliwości skorzystania z tego prawa nie polega na przekazaniu osobie zatrzymanej listy telefonów członków lokalnych samorządów prawniczych lub powszechnie dostępnej książki telefonicznej, w której może sobie ona znaleźć prawnika. Zamiast tego należy wyraźnie poinformować o możliwości uzyskania pomocy „w nagłych przypadkach”, świadczonej przez lokalne stowarzyszenia prawnicze oraz wytłumaczyć, w jaki sposób można skontaktować się z osobami świadczącymi taką pomoc niezależnie od tego, czy zatrzymany dysponuje środkami na pokrycie kosztów obsługi prawnej. W wyniku tej decyzji niemieckiego Trybunału we wrześniu 2017 r. wprowadzono zmianę do art. 136 kodeksu postępowania

---

125 Wyrok *Simeonovi przeciwko Bułgarii* z 12 maja 2017 r., skarga nr 21980/04.



karnego (ustęp 1, zdanie 3 i 4). W Hiszpanii Rada Generalna Adwokatury powołała telefoniczne biuro obsługi do automatycznego przetwarzania wniosków o pomoc prawną, składanych przez osoby zatrzymane<sup>126</sup>.

#### 4. POMOC PRAWNA Z URZĘDU: KLUCZ DO SKUTECZNEGO I PRAKTYCZNEGO ZAPEWNIENIA PRAWA DOSTĘPU DO PRAWNIKA

Praktyczne i skuteczne zapewnienie prawa dostępu do prawnika musi zostać uzupełnione prawem do pomocy prawnej z urzędu (której dotyczy dyrektywa 2016/1919/UE<sup>127</sup>). W ramach badania EUPRETRIALRIGHTS stwierdzono jednak stosowanie reguł, które wyraźnie nie ułatwiają skutecznego i praktycznego zapewnienia prawa dostępu do prawnika. Na przykład w Czechach przepisy uwzględniają prawo dostępu do prawnika w okresie zatrzymania, ale nie towarzyszy im zapewnienie pomocy prawnej z urzędu. Oznacza to, że osoby zatrzymane mogą kontaktować się z prawnikiem, ale na własny koszt. Prawo do pomocy prawnej z urzędu przysługuje dopiero od momentu, w którym dana osoba uzyskuje status oskarżonego (*obviněný*). W Bułgarii osobom zatrzymanym przez policję przysługuje prawo do pomocy prawnej w postaci wsparcia prawnika z urzędu, jeżeli „nie są one w stanie skorzystać z usług wybranego przez siebie prawnika” (art. 28 (2) ustawy o pomocy prawnej z urzędu). Jednocześnie przepisy nie zawierają dalszych wskazówek dotyczących zapewnienia zatrzymanym możliwości skorzystania z usług prawnika. Ponadto praktyka wykazuje, że osób zatrzymanych nie informuje się o możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej. To może wyjaśniać, dlaczego znikomy jest odsetek osób zatrzymanych przez policję, które uzyskują pomoc prawną z urzędu w Bułgarii – jak wynika z danych krajowego biura pomocy prawnej z urzędu<sup>128</sup>. Dostrzeżono również problem związany z jakością pomocy prawnej z urzędu; obecność prawnika podczas zatrzymania przez policję ma charakter wyłącznie formalny, a jej celem jest zapewnienie, że protokół zatrzymania zostanie „należycie” wypełniony i opatrzony podpisem prawnika. W Holandii z kolei struktura finansowania pomocy prawnej z urzędu w sprawach karnych (ogólnie rzecz biorąc) oraz w przypadkach zatrzymania (w szczególności) była przedmiotem zaognionej

126 Więcej informacji o sposobie funkcjonowania telefonicznych centrów obsługi znajduje się na stronie: [https://www.abogacia.es/abogacia\\_servicio/centralita-de-guardias/](https://www.abogacia.es/abogacia_servicio/centralita-de-guardias/) (w jęz. hiszpańskim).

127 Termin wdrożenia dyrektywy 2016/1919/UE do ustawodawstwa krajowego przypada na 25 maja 2019 r.

128 W 2016 r. liczba osób zatrzymanych, które uzyskały dostęp do pomocy prawnej z urzędu, wyniosła 25 na 48 588 zarejestrowanych przypadków zatrzymań (oznacza to, że w ciągu tego roku pomoc prawną z urzędu uzyskało 0,05% zatrzymanych), a w 2017 r. dostęp do pomocy prawnej z urzędu uzyskało 47 osób. Z danych tych wynika, że ustawa o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie zawiera warunków dostępu ani mechanizmów zapewnienia pomocy prawnej z urzędu osobom zatrzymanym przez policję.



debaty. Prawnicy uważali, że wynagrodzenie za ich pracę jest zbyt niskie i obawiano się, że spadnie liczba prawników chętnych do udzielania pomocy prawnej z urzędu.

## 5. PODSUMOWANIE

W państwach objętych niniejszym badaniem stwierdzono wysoki stopień harmonizacji gwarancji procesowych dotyczących osób zatrzymanych, nawet mimo istnienia pewnych niedociągnięć w tym obszarze. Niektóre z tych niedoskonałości mają charakter systemowy, wynikający z rozbieżności między przepisami krajowymi i prawem UE; inne wiążą się z faktem, że rzeczywistość niekiedy odbiega od stanu prawnego.

Mimo nierozwiązanych problemów, europejskie standardy wprowadziły w tym obszarze istotne zmiany.

Harmonizację przepisów w dużej mierze wyjaśnia przyjęcie przez państwa członkowskie unijnych dyrektyw wzmocniających prawa procesowe w postępowaniu karnym. Obecnie we wszystkich państwach objętych badaniem do pewnego stopnia istnieją wspólne, minimalne standardy dotyczące praw osób zatrzymanych, w tym w zakresie prawa do informacji, prawa do tłumaczenia pisemnego i ustnego oraz prawa dostępu do prawnika. W kwestii interpretacji i określenia zakresu prawa dostępu do prawnika w okresie zatrzymania istotną rolę odegrało również orzecznictwo ETPC. Na szczególną uwagę zasługuje przełomowy wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Salduz przeciwko Turcji*<sup>129</sup>.

Kwestia praw osób zatrzymanych wyraźnie podkreśla różnice między sprawczością EKPC i standardów unijnych. W tym obszarze kazuistyczne podejście Europejskiego Trybunału Praw Człowieka osłabia jego zdolność do harmonizacji przepisów krajowych. Ponadto wzrost znaczenia zasady pomocniczości i brak spójności w orzecznictwie ETPC, widoczny w przypadku wyroku wydanego w sprawie *Beuze przeciwko Belgii*<sup>130</sup>, uzasadnia istotną potrzebę silniejszego zaangażowania Unii Europejskiej na rzecz ochrony praw podstawowych i praworządności.

---

129 Wyrok *Salduz przeciwko Turcji* (cyt. powyżej).

130 Wyrok *Beuze przeciwko Belgii* (cyt. powyżej).



## ROZDZIAŁ 4.

# ORGANIZACJA DOSTĘPU DO PRAW W ARESZTACH ŚLED CZYCH

## MARTWY PUNKT POLITYK PUBLICZNYCH

---

### 1. DOSTĘP DO INFORMACJI PRAWNEJ: SKOMPLIKOWANE, LE CZ KLUCZOWE WYZWANIE

Zasada, uroczyście sformułowana ponad 35 lat temu, że „sprawiedliwość nie może się kończyć na bramach więzienia”<sup>131</sup>, nie wydaje się dzisiaj taka oczywista. Skuteczność ochrony prawnej osób pozbawionych wolności zależy od dwóch grup czynników wstępnych, częściowo niezależnych od gwarancji związanych z samą procedurą: z jednej strony od znajomości przepisów określających sytuację danej osoby oraz przysługujących jej możliwości odwołania, a z drugiej wystarczającego poziomu pewności, że środek ochrony prawnej zostanie rozpatrzony w sposób niezależny, staranny i skuteczny.

Dostęp do informacji prawnej jest sprawą wielopoziomową i trzeba zrozumieć jej złożoność, aby odpowiednio się odnieść do rzeczywistości jednostek penitencjarnych w tym względzie.

Po pierwsze, żeby wszcząć postępowanie w konkretnej sprawie, osoba pozbawiona wolności musi najpierw mieć świadomość, że dany organ administracji naruszył przepisy prawa i że sędzia prawdopodobnie poprze tę osobę w postępowaniu przeciwko organowi administracji. Co może wydawać się oczywiste w codziennym życiu poza jednostką penitencjarną, nie zawsze takie jest wewnątrz jej murów. Osoba pozbawiona wolności musi mieć świadomość, że istnieje pewien porządek prawny, który ma znaczenie nadrzędne wobec tego, co mówią mu ludzie, z którymi w danym momencie rozmawia, reprezentujący władzę w jednostce penitencjarnej (nadzorca, dyrektor jednostki bądź władze krajowe lub lokalne itp.).

---

131 Wyrok ETPC *Cambell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii* z 28 czerwca 1984 r., skarga nr 7819/77, § 69.

Po drugie, oprócz świadomości, że organy administracji muszą działać zgodnie z prawem, osoba pozbawiona wolności musi mieć dostęp do dokumentów prawnych, które umożliwią mu uzasadnienie skargi lub chociaż formalne rozpoczęcie i przekazanie sprawy do prawnika, jeżeli zapewniono mu dostęp do tego rodzaju pomocy prawnej z urzędu. Jednakże problemy prawne rzadko kiedy mają charakter zero-jedynkowy. Wymagają operacji prawnych o różnym stopniu złożoności: zbadania wystarczającej podstawy, konieczności, proporcjonalności itp. Argumentacja prawna wymaga także użycia źródeł praw, które mogą być różne zależnie od tematu: przepisy regulujące funkcjonowanie zakładów karnych, ogólne prawo administracyjne, prawo karne, przepisy postępowania karnego, europejskie regulacje dotyczące praw człowieka. Ponadto nawet w krajach o rzymsko-germańskiej tradycji prawnej (gdzie orzecznictwo odgrywa mniejszą rolę niż formalne źródła prawa), dostęp do przepisów nie wystarcza, aby odzwierciedlić prawo stosowane: wnioskujący musi koniecznie odnieść się do orzecznictwa sądów właściwych – Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka itp. Regulacje normujące funkcjonowanie jednostek penitencjarnych są dziś rezultatem przenikających się różnych porządków prawnych. W dzisiejszych czasach byłoby nie do pomyślenia, aby przy stawianiu zarzutów w postępowaniu nie odnieść się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zawierającego najczęściej pojawiające się problemy w życiu codziennym osób pozbawionych wolności (przeszukania, wizyty rodziny, sankcje dyscyplinarne, kontrola korespondencji, itp.).

Po trzecie, oprócz znajomości przepisów mających zastosowanie w danej sytuacji, osoba pozbawiona wolności musi również być świadoma, jaki środek ochrony prawnej mu przysługuje i na czym on polega. W przypadku wielu możliwych środków ochrony prawnej (uchylenie wyroku, postępowanie doraźne, odszkodowanie itp.), osoba pozbawiona wolności powinna mieć jasność co do tego, który z nich jest właściwym sposobem procedowania jej skargi. Powinna również otrzymać odpowiedzi na pytania: Jakie są warunki przyjmowania wniosków? Jaki jest rozkład ciężaru dowodu w takiej sprawie (jak należy udowodnić fakty przedstawione w skardze, w sytuacji, gdy brakuje nadzoru zewnętrznego)? Jaki rodzaj środka naprawczego może zostać orzeczony przez sąd (lub inny organ wymiaru sprawiedliwości) w danym przypadku?

Jak widać, podjęcie czynności prawnych samo w sobie jest procesem skomplikowanym. Na tę złożoność składa się fakt, że w przypadku osób pozbawionych wolności kumuluje się wiele różnych utrudnień w dostępie do sprawiedliwości, nawet w najbardziej rozwiniętych krajach. Niektóre z tych utrudnień to niedostateczny kapitał – finansowy, społeczny i kulturowy – co często idzie w parze z trudnościami w czytaniu oraz wyrażaniu się zarówno w mowie, jak i na piśmie<sup>132</sup>. Raport na temat Belgii pokazał na przykład, że

---

132 G. Kellens, G. van De Coninck, S. Demet, O. Kellens (red.), *L'information juridique en milieu pénitentiaire*, Bruksela 1997; C. Durand, *Construire sa légitimité à énoncer le droit. Étude de doléances de prisonniers*, „Droit

z powodu braku wiedzy prawnej inicjatywa apelacji wychodzi najczęściej od prawnika. Polska zdaje się wyróżniać pod tym względem, jako że respondenci, z którymi rozmawiano, odnotowali stosunkowo wysoki poziom znajomości prawa wśród osób pozbawionych wolności. Dostęp do dokumentacji prawnej (na piśmie) wydaje się być łatwiejszy niż w innych miejscach, chociaż respondenci zgłaszali trudności w zrozumieniu terminologii prawnej (patrz: raport na temat Polski). Podsumowując, zważywszy na złożoność takich spraw, skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób pozbawionych wolności wymaga proaktywnej polityki na rzecz ułatwienia egzekwowania praw takim osobom, dostosowanej do specyficznych problemów populacji przebywającej w jednostkach penitencjarnych. Jednak najbardziej uderzającym wnioskiem z tego badania jest fakt, że we wszystkich krajach – w różnym stopniu – wspomniana polityka nie jest poprawnie realizowana.

Dostęp do informacji prawnej może przybierać dwie formy: 1) wolnego dostępu do stosownych norm<sup>133</sup>, czy to wynikających z ustawodawstwa, czy z orzecznictwa; 2) organizacji punktów wsparcia prawnego w jednostkach penitencjarnych, gdzie prawnik wyjaśniałby przepisy, jakie są dostępne środki ochrony prawnej i jak z nich skorzystać<sup>134</sup>. Niektóre kraje posiadają już zorganizowany system wsparcia prawnego, a w innych funkcję tę *de facto* przejęły organy monitorujące. Z praktycznego punktu widzenia trudno jest wyobrazić sobie jedno bez drugiego. W większości przypadków pozbawiony wolności musi posiadać minimalną wiedzę o obowiązującym prawie, aby zdecydować się przyjść do punktu informacji prawnej i sformułować swój problem we właściwy sposób. Z drugiej strony badania terenowe przeprowadzone w ramach projektu wykazały, że sam dostęp do dokumentów prawnych jest generalnie niewystarczający, zważywszy na trudności ze zrozumieniem języka tych tekstów oraz na skomplikowaną strukturę aktów prawnych.

## 2. WĄSKIE ROZUMIENIE DOSTĘPU DO NORM PRAWNYCH

### 2.1. Wymóg dostępności prawa ograniczony do regulaminu zakładu

Punktem wyjścia do zapewnienia dostępu do prawa jest adekwatne informowanie osób pozbawionych wolności o ich prawach i obowiązkach, a także o sposobach ich egzekwowania. W tym zakresie poczyniono wspólną obserwację dla wszystkich badanych państw,

---

et société”, nr 87(2)/2014, s. 329-348; C. Durand, *La figure du détenu procédurier, cristallisation des usages illégitimes du droit*, w: N. Ferran i S. Slama (red.), *Défendre en justice la cause des personnes détenues*, Paryż 2014, s. 65-70.

133 Poprzez informowanie ustne lub udostępnienie tekstów.

134 Ta interwencja, niezwiązana z postępowaniem przed sądem, może – w razie potrzeby – doprowadzić do takiego rezultatu, jeżeli osoba pozbawiona wolności jest przekonana o potrzebie złożenia apelacji.

że przepisy ustanawiające obowiązek udostępnienia informacji prawnej nie określają precyzyjnie praw i obowiązków, o których osoba pozbawiona wolności musi zostać poinformowana ani norm, do których musi mieć dostęp. Przykładem może być prawo przyjęte przez 16 niemieckich landów, które w żadnym z nich nie precyzuje zakresu obowiązków nałożonych na organy administracji w tym względzie<sup>135</sup>. W obliczu takiego braku dookreślenia organy administracji najczęściej uznają, że obowiązek ten zostaje spełniony przez przekazanie regulaminu (w jęz. niemieckim) i poinformowanie o możliwości dostępu do stosownych przepisów w bibliotece. Oprócz informowania osób pozbawionych wolności o ich prawach i obowiązkach wszystkie analizowane kraje przewidują, że należy pouczać o regulaminie danej jednostki penitencjarnej, w której osoba została osadzona, jak również o innych przepisach związanych z tymczasowym aresztowaniem<sup>136</sup>. Obowiązek informowania osób pozbawionych wolności o ich prawach i obowiązkach jest realizowany przez wręczenie broszury przygotowanej przez administrację danej jednostki penitencjarnej. Natomiast obowiązek umożliwienia dostępu do tekstów prawnych realizuje się zazwyczaj przez wgląd do regulacji i najważniejszych przepisów prawa karnego w czytelni biblioteczej.

Innymi słowy organy administracji rozumieją dostęp do informacji tylko z perspektywy popularyzacji, przez broszury opisujące w skrócie zasady działania jednostek penitencjarnych. To podejście jest zasadne i potrzebne, ale niewystarczające, jako że nie daje osobom pozbawionym wolności narzędzi do obrony ich praw i składania skarg. Broszurę taką zazwyczaj wręcza się osobom tymczasowo aresztowanym w momencie ich umieszczenia w areszcie, aby poinformować o prawach i obowiązkach w sposób łatwy do zrozumienia, a co za tym idzie, w formie skondensowanego i uproszczonego kompendium praw osoby pozbawionej wolności. Ponadto dokumenty te mają za zadanie pomóc osobie pozbawionej wolności zorientować się w systemie penitencjarnym, a w szczególności – dostosować się do reguł panujących w placówce. Oznacza to w praktyce, że pomija się wiele praw osób tymczasowo aresztowanych. Zdarza się to często w przypadku możliwości skorzystania z darmowej pomocy prawnej. Mówiąc szerzej, broszury i regulaminy nie w pełni ukazują, w jak szerokim zakresie organy administracyjne mogą postępować wedle własnego uznania. W większości przypadków nie zawierają one wystarczająco dużo szczegółów, aby sporządzić wniosek procesowy zgodny z precyzyjnymi wymogami.

We Francji administracja przekazuje 80-stronicowy przewodnik<sup>137</sup>. Mechanizmy odwołania są tam wspomniane tylko w odniesieniu do możliwości zakwestionowania

---

135 Na przykład art. 6 ustęp 2 ustawy o aresztowaniu tymczasowym w Nadrenii Północnej-Westfalii.

136 Niektóre kraje objęte analizą w jednym przepisie ustalają obowiązek informowania osób pozbawionych wolności o ich prawach i obowiązkach oraz dają możliwość dostępu do tekstów prawnych (np. Francja i Polska), podczas gdy inne kraje ustalają obowiązek udostępnienia tekstów prawnych w osobnym przepisie (jak np. Holandia czy Hiszpania).

137 Przewodnik dostępny na stronie: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/Guide\\_Je\\_suis\\_en\\_detention\\_V7\\_FINAL\\_opt.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Guide_Je_suis_en_detention_V7_FINAL_opt.pdf).

sankcji dyscyplinarnych, a nawet i w tym względzie informacje są zbyt skrótowe, aby na ich podstawie złożyć wniosek zgodny z wymogami. Standardowe regulacje wewnętrzne mówią o możliwościach odwołania się do wewnętrznej administracji, ale nie wspominają o środkach odwoławczych kierowanych do sądu. Udostępniane informacje zawierają też wyciąg z regulaminu, zawierający skrótowe informacje na temat możliwości zakwestionowania warunków panujących w jednostce penitencjarnej, który ma być wręczany każdemu osadzonemu; w praktyce jednak rozpowszechnianie takiego wyciągu jest bardzo nieregularne, co wykazały raporty z wizyt KMP (Krajowego Mechanizmu Prewencji). We Włoszech, wg informacji od Naczelnika Administracji Penitencjarnej, nieskuteczność tego systemu wynika z niedostatecznej znajomości praw przez osoby pozbawione wolności, co z kolei jest konsekwencją niedostatecznego poziomu wykształcenia i informacji dostarczanych w jednostkach penitencjarnych. Aby rozwiązać ten problem, Naczelnik Krajowego Wydziału Administracji Penitencjarnej zadeklarował, że wśród pozbawionych wolności należy rozpowszechnić czterostronicową ulotkę. W Holandii, zgodnie z notą wyjaśniającą do PPA (Ustawy o zasadach penitencjarnych), regulamin jednostki, jeżeli zawiera listę praw i obowiązków osoby pozbawionej wolności, jest właściwym sposobem poinformowania takich osób o ich wewnętrznej sytuacji prawnej<sup>138</sup>.

Co więcej, badania empiryczne przeprowadzone w ramach projektu wykazały rozdzźwięk między teorią a praktyką. W Hiszpanii regulacje dotyczące jednostek penitencjarnych przewidują obowiązek zapewnienia informacji prawnej. Jednak w rzeczywistości w większości przypadków osoby pozbawione wolności nie dostają ani broszury informacyjnej, ani regulaminu jednostki, a jedynie są informowani ustnie podczas spotkania z pracownikiem socjalnym lub edukatorem w momencie przyjęcia do jednostki penitencjarnej o przysługujących jej prawach.

W Belgii badanie Eechaudt (z 2017 r.) poświęcone sprawom dyscyplinarnym w zakładach karnych wykazało, że w żadnej spośród siedmiu jednostek penitencjarnych osoby pozbawione wolności nie dostawały wewnętrznego regulaminu placówki, w której zostały umieszczone. W wielu przypadkach personel był niechętny, aby udostępnić wewnętrzny regulamin pozbawionym wolności, którzy o to prosili. Podawane powody są różne – od opieszałości personelu po niedostępność lub nieaktualność regulaminu. Ponadto badania wykazały, że informacje na temat dyscypliny w jednostkach penitencjarnych były niekompletne i przedawnione. W związku z tym osoby pozbawione wolności często nie były świadome łamania nowych zasad dyscyplinarnych ani bardziej restrykcyjnych sankcji wprowadzonych poprawką do ustawy z 2013 roku<sup>139</sup>.

138 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 263, 3, s. 12.

139 V. Eechaudt, *Penitentiair tucht recht en internationale detentiestandaarden : naleving in België en Frankrijk*, Antwerpia: Maklu 2017, s. 77.

Brak dostępu do aktualnych, zharmonizowanych regulaminów jest również niepokojący w Bułgarii. W sprawie *Lebois przeciwko Bułgarii* ETPC stwierdził, że wewnętrzne zasady dotyczące korzystania z prawa do wizyt oraz używania telefonu przez osoby przebywające w areszcie śledczym nie zostały opublikowane ani udostępnione zatrzymanym w ustandaryzowanej formie. A zatem ograniczenia wizyt czy używania telefonów na kartę nie były oparte na ogólnodostępnych zasadach i nie były zgodne z prawem. Wydaje się, że władze nie zrozumiały w pełni skali problemu, jako że plan działań przyjęty w lipcu 2018 r. w celu wykonania tego wyroku zawiera jedynie zdawkowe stwierdzenie, że wydano polecenie, aby zasady regulujące wizyty i używanie telefonu przetłumaczyć na dwa oficjalne języki Trybunału. Nie wskazano żadnych ogólnych środków w celu harmonizacji regulaminów ani w celu weryfikowania ich faktycznej dostępności dla osób pozbawionych wolności.

Inną grupę problemów stanowi **ograniczony zakres tekstów prawnych, do których mają dostęp osoby pozbawione wolności w jednostkach penitencjarnych**. Większość przepisów ustanawiających obowiązek udostępnienia tymczasowo aresztowanym tekstów prawnych odnosi się jedynie do (pierwotnego) prawa penitencjarnego. We Francji jedyne dokumenty prawne, które są zazwyczaj dostępne, to kodeks karny i kodeks postępowania karnego. Międzynarodowe Obserwatorium Więziennictwa (Observatoire International des Prisons – OIP) dystrybuuje bardzo rozbudowany przewodnik dla osób pozbawionych wolności (patrz niżej), ale bardzo często brakuje go w bibliotekach jednostek penitencjarnych. W Bułgarii badacze zaobserwowali, że osoby zatrzymane w aresztach śledczych w ogóle nie miały możliwości dostępu do literatury prawnej, chyba że teksty przynosiła im rodzina bądź przyjaciele przy okazji wizyt<sup>140</sup>. Ponadto niektóre osoby pozbawione wolności zgłaszały, że pozwalano im wносить materiały prawne tylko w postaci książek, a nie wydruków z internetu. Areszty śledcze nie posiadają bibliotek. Chociaż biblioteki powinny odgrywać istotną rolę w dostarczaniu wiedzy osobom pozbawionym wolności, to w praktyce nawet tam dostępne teksty prawne (prawo pierwotne) są mocno ograniczone i przedawnione, o ile w ogóle dostępne. W 2018 r. nowa biblioteka prawnicza w jednostce penitencjarnej w Sofii – unikalna w skali całego systemu penitencjarnego w Bułgarii – została zamknięta i połączona z ogólną biblioteką jednostki z powodu ograniczonej przestrzeni. Nowa biblioteka miała wiele zalet. Posiadała kolekcję tekstów prawnych drukiem, a także laptopa z subskrypcją do prawniczej bazy danych, aktualizowanej kilka razy w roku (opłaconej z prywatnej darowizny). Bibliotekarz był jednym z osadzonych i posiadał rozległą wiedzę na temat prawa penitencjarnego, wspierał innych w poszukiwaniu informacji prawnych, przygotowaniu dokumentów i dostarczał dodatkowych informacji oraz danych kontaktowych instytucji, pomagając też w tłumaczeniach. W innych krajach sytuacja jest bardziej korzystna. W Polsce, wg informacji od respondentów – osób pozbawionych wolności – pracownicy jednostek penitencjarnych dostarczają im aktów prawnych, a przedstawiciel

---

140 Odzwierciedla to podobną sytuację w innych badanych krajach.



krajowego mechanizmu prewencji również potwierdził, że dostęp do aktów prawnych bywa ograniczony jedynie sporadycznie w wyjątkowych sytuacjach.

Innym problemem zaobserwowanym w wielu miejscach jest **brak dostępu do orzecznictwa krajowego i międzynarodowego, jako że korzystanie z zasobów cyfrowych w internecie jest albo niedopuszczone prawem, albo niewykonalne w praktyce**. Jedynie raport na temat Polski zawiera informację o możliwości skorzystania z prawniczych baz danych dostępnych czasami w bibliotekach. Nic nie wskazuje jednak, że zapewniony jest dostęp do portalu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tych okolicznościach osoba pozbawiona wolności, która wnosi apelację sama (a jest to podejście *implicite* preferowane przez normy europejskie), znajduje się przed sądem w sytuacji wysoce nieuprzywilejowanej w porównaniu z drugą stroną postępowania. W szerszym ujęciu przepaść cyfrowa podkreśla wyjątkowo niekorzystną sytuację więzień w porównaniu do innych instytucji publicznych, także z uwagi na uregulowania prawne w tym zakresie. Ze względu na różnice w dostępie do tekstów i orzecznictwa przepisy, do których odnoszą się osoby pozbawione wolności, są zazwyczaj zbyt ogólne i stanowią wytwór samej administracji, nie mając zbyt wiele wspólnego z porządkiem prawnym znanym w świecie zewnętrznym.

## 2.2. Mnogość tekstów normatywnych niższego szczebla, przy jednoczesnym braku dostępu do ich aktualnej wersji

Przepisy i regulacje często się zmieniają, w związku z czym teksty udostępniane osobom pozbawionym wolności często są nieaktualne – jak pokazują badania przeprowadzone we Francji, Włoszech i w Polsce. Jedną z istotnych zasad z punktu widzenia pewności prawa jest to, że aby tekst był egzekwowalny, musi być dostępny dla osoby, której dotyczy. Mimo to władze administracyjne jednostek penitencjarnych podejmują wiele decyzji na podstawie niedostępnych tekstów aktów prawnych.

Skuteczny dostęp do przepisów jest również niemożliwy z powodu częstych zmian w tekstach normatywnych niższego szczebla (okólniki, notatki), które zazwyczaj ani nie są udostępniane pozbawionym wolności, ani nawet prawnikom, jako że często się ich nie publikuje albo udostępnia się je z kilkuletnim opóźnieniem. Choć mają one duży wpływ na życie osób pozbawionych wolności, teksty te rzadko kiedy są dostępne w bibliotekach, bądź też udostępnia się je tylko na wyraźne żądanie osadzonego.

W sprawie *Frérot przeciwko Francji*, w której ETPC stwierdził naruszenia art. 3 EKPC ze względu na przeszukania całego ciała osoby odbywającej karę pozbawienia wolności po każdych odwiedzinach w ciągu dwóch lat, duże znaczenie dla wyroku miał fakt, że praktyka różniła się w poszczególnych zakładach karnych, a procedura przeszukań wymagających zdjęcia ubrania została określona w nieopublikowanym, wewnętrznym okólniku administracji. Trybunał „uznaje za zrozumiałe, że osoby pozbawione wolności, takie jak wnioskujący, mogą czuć się ofiarami środków podejmowanych arbitralnie. To uczucie może zostać

dotatkowo pogorszone przez fakt, że zasady przeszukań osób pozbawionych wolności (...) ustala się za pośrednictwem instrukcji wydanej przez samych pracowników zakładu karnego (...), a ponadto zostawia się naczelnikowi jednostki penitencjarnej możliwość postępowania wedle własnego uznania<sup>141</sup>. Jeśli chodzi o odmowę przekazania listu skarżącego do innego pozbawionego wolności na podstawie ministerialnego okólnika Trybunał orzekł, że „tekst tego rodzaju, stosowany poza zakresem władzy normatywnej, nie może zostać uznany za »prawo«, do którego odnosi się w szczególności art. 8 Konwencji”<sup>142</sup>.

W rzeczywistości zasady te nie są znane nawet prawnikom, którzy zapewniają wsparcie prawne osobom pozbawionym wolności. Przepisy krajowe nie rozwiązują problemu z dostępnością takich regulacji. Prawo holenderskie jest w tym względzie wyjątkiem, jako że wyraźnie zapewnia dostęp do norm niższego szczebla. Przepisy modelowe dotyczące regulaminów jednostek penitencjarnych precyzują, że osoba pozbawiona wolności musi mieć możliwość wglądu do Ustawy o zasadach penitencjarnych (PPA), jak również środków penitencjarnych, regulacji ministerialnych i okólników. Materiały te muszą być przynajmniej dostępne w bibliotece, co jest chlubnym wyjątkiem pośród prawa analizowanych krajów. Istnieją jednak duże różnice między poszczególnymi zakładami karnymi co do tego, czy (i w jakiej części) informacje te są faktycznie dostępne. Respondenci, w tym również naczelnicy placówek, sami dokładnie nie wiedzą, jakie informacje udostępnia się w bibliotekach jednostek penitencjarnych.

### 2.3. Nowe wyzwanie: manageryzacja i utrata widoczności norm

Oprócz klasycznego zjawiska mnożenia się norm niższego szczebla, istnieje jeszcze parę innych wyzwań dotyczących dostępu do prawa w jednostkach penitencjarnych: obserwuje się tendencję do coraz szerszego stosowania narzędzi do zarządzania, aby zorganizować pracę personelu jednostek penitencjarnych<sup>143</sup>. Rozwijanie nowych metod zarządzania publicznego idzie w parze z istnieniem wytycznych dla personelu, które nieustannie się zmieniają, aby dostosować obowiązki pracowników. Jak zauważa C. Rothmayr Allison, „kwestie racjonalności w zarządzaniu są traktowane nadrzędnie w procesie ustanawiania i dostosowywania norm prawnych przy przeformułowywaniu idei prawnych”<sup>144</sup>, dlatego też nie spełniają wymogów jakości prawa wg Trybunału w Strasburgu. Wspomniane wytyczne szybko ewoluują i są przekazywane pracownikom zhierarchizowanymi kanałami komunikacji, zazwyczaj drogą elektroniczną (np. w formie poleceń od przełożonych), bez

141 Wyrok *Frérot przeciwko Francji* z 12 czerwca r., skarga nr 70204/01, § 47.

142 *Ibid.*, § 59. Odnośnie do wymogów jakości prawa, patrz niżej, 2.3.

143 G. Cliquennois, *Le management des prisons*, Bruksela 2013.

144 C. Rothmayr Allison, *Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier*, „*Droit et société*” nr 84 (2)/2013.

należytej dbałości o ustanowienie prawnych wymogów ich wykonalności. Ponadto te instrumenty mogą powodować ingerencję w prawa osób pozbawionych wolności.

Polityki ukierunkowane na zwalczanie radykalizacji we francuskich jednostkach penitencjarnych są charakterystyczne dla tej tendencji. Wypróbowano kilka różnych modeli (UPRA – jednostki prewencji radykalizacji, QER – jednostki ewaluacji radykalizacji) i zmieniały się one tak szybko, że respondenci badania na temat Francji, w tym sami pracownicy jednostek penitencjarnych i działacze organizacji broniących praw człowieka, stwierdzili, że nie istnieje jednolita strategia administracji takich placówek. Pewien ankietowany opisał sytuację jako „totalny chaos”. Jeden z respondentów podkreślał, że te jednostki tworzy się w kontekście silnie upolitycznionym i jednostki penitencjarne muszą dostosować się do deklaracji polityków, nie mając czasu potrzebnego do ewaluacji wcześniejszych eksperymentów. G. Chantraine i D. Scheer wykazali<sup>145</sup> na podstawie swojego badania etnograficznego, że QER to „wysocze złożony, ekstremalnie restrykcyjny system bezpieczeństwa, który całkowicie krępuje ciała i gesty osób pozbawionych wolności”. Jak podkreślają, konkretne sposoby działania tych jednostek „są niewidoczne w specyfikacjach oraz regulacjach wewnętrznych danej placówki, a także – szerzej – w ich ramach instytucjonalnych”. Ta sytuacja jest w oczywisty sposób niekorzystna z punktu widzenia praw osadzonych, jako że – z jednej strony – są to jednostki penitencjarne o wysokim reżimie bezpieczeństwa, a jednocześnie ocena „radykalizacji” decydującej o skierowaniu osoby do takiej placówki przebiega według nieprzejrzystych kryteriów, których nie da się zaskarżyć na drodze prawnej. Powyższe zjawiska nie ograniczają się wyłącznie do Francji; można je zaobserwować również w innych krajach, w tym w Holandii<sup>146</sup>.

Na podstawie wyżej opisanych mechanizmów można odnieść wrażenie, jakby wysoki priorytet walki z terroryzmem pozwalał pominąć minimalne standardy prawne. Jednak sposób postępowania jednostek penitencjarnych z problemem radykalizacji to tylko bardziej ekstremalna postać szerszego zjawiska. W kwestii przeludnienia placówek w Belgii, M.-S. Devresse wykazała, że „pracownicy jednostek penitencjarnych są rozdarci pomiędzy ambiwalentną i niepraktyczną polityką kryminalną a dyktatem »managementu«, który skupia się na przetrwaniu instytucji, a nie na esencji ich pracy; są coraz bardziej skłonni preferować postawy defensywne, które – chociaż pozwalają ludziom utrzymać głowę nad powierzchnią – nie pozwalają na konsekwentną wizję w perspektywie długoterminowej”<sup>147</sup>.

145 Prezentacja na konferencji zorganizowanej w ramach niniejszego projektu w Europejskim Trybunale Praw Człowieka 6 i 7 grudnia 2018 r.

146 Amnesty International Netherlands i Open Society Foundations, Dokument przedłożony do Komitetu przeciwko Torturom ONZ: *Ill-treatment in the context of counterterrorism and high-security prisons in the Netherlands [Niewłaściwe traktowanie w kontekście walki z terroryzmem i więzień o zaostrzonym rygorze w Holandii]*, 2018.

147 M.-S. Devresse, *La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles*, „*Droit et société*” nr 84 (2)/2013, s. 339-358.

Innymi słowy, te nowe formy normatywności tracą z oczu wymogi ETPC. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku ingerencji w prawo lub wolność przepis prawa, na podstawie którego ta ingerencja ma miejsce, musi być dostępny dla osoby, której dotyczy. Osoba ta musi ponadto być w stanie przewidzieć wynikające z niego konsekwencje. W szczególności oznacza to, że „prawo, które pozostawia możliwość interpretacji wg czyjegoś uznania, musi określać zakres takiej dowolności”<sup>148</sup>. W oparciu o logikę ewolucji i elastyczności nowe sposoby pisania przepisów regulujących funkcjonowanie jednostek penitencjarnych często rezygnują z wymogów ustalenia ram dla władzy organów administracji sprawowanej uznaniowo, mimo że w grę wchodzi jedno lub więcej praw podstawowych. W związku z tym logika domniemanej władzy administracji jednostek penitencjarnych, którą orzecznictwo Trybunału Europejskiego miało osłabić<sup>149</sup>, pojawia się na nowo w efekcie procesów modernizacji.

### 3. MOŻLIWE NARZĘDZIA DOSTĘPU DO PRAWA

Faktem jest, że udostępnienie przepisów do wglądu osobom pozbawionym wolności jest zadaniem skomplikowanym. Spektrum przepisów mających wpływ na życie codzienne osób pozbawionych wolności jest niezwykle szerokie, a wielość ich zastosowań w jednostkach penitencjarnych wymaga uwzględnienia wielopoziomowych kwestii prawnych.

Jednakże przykład inicjatywy Międzynarodowego Obserwatorium Więziennictwa (OIP) we Francji pokazuje, że jest to wykonalne. Ta organizacja pozarządowa zdołała sporządzić *Przewodnik dla osoby pozbawionej wolności*, który spełnia te wymogi i jest ceniony zarówno przez osoby pozbawione wolności, jak i prawników. Książka ta, licząca 704 strony, opisuje całą drogę osoby pozbawionej wolności od pierwszego do ostatniego dnia w jednostce penitencjarnej w postaci listy pytań i odpowiedzi (w sumie jest ich 873). Poszczególne etapy – przyjęcie do zakładu karnego, egzekwowanie swoich praw, przygotowanie do wyjścia na wolność – omówiono po kolei, dodając przystępne wyjaśnienia porządku prawnego razem z przykładami stosowania przepisów w praktyce, ilustrowanymi

148 Patrz wyrok *Lebois przeciwko Bułgarii* (cyt. powyżej), § 61-66. Podobnie w sprawie *Doerga przeciwko Holandii* (cyt. powyżej), § 49-50: w tej sprawie, dotyczącej nagrywania i przechowywania nagrań rozmów telefonicznych osadzonego, ETPC uznał, że stosowane zasady nie były dość jasne ani szczegółowe i nie zawierały precyzyjnych wskazań co do okoliczności, w których rozmowy osoby pozbawionej wolności można monitorować, nagrywać czy przechowywać, ani co do procedur, jakich należy dochować, a zatem nie zapewniały właściwej ochrony przeciwko arbitralnej interwencji władz naruszającej prawo skarżącego do poszanowania prywatności.

149 Odmienne od wczesnej doktryny *inherentnych ograniczeń* opracowanej przez Komisję ustanowiono, że jedyne dozwolone ograniczenia praw osób pozbawionych wolności to te, które wskazano wyraźnie w ogólnych przepisach Konwencji lub w artykułach szczegółowych. Por. wyrok *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii* (cyt. powyżej), § 44.

opisami sytuacji z życia wziętych, analizami i artykułami prasowymi. Belgijska sekcja tej organizacji z powodzeniem zrobiła to samo w języku francuskim (ale na razie jeszcze nie po niderlandzku). W Niemczech opublikowano taki przewodnik i rozpoczęto jego dystrybucję w jednostkach penitencjarnych, do momentu gdy władze administracyjne zabroniły przynoszenia go do placówek, podając jako powód zagrożenie porządku wewnętrznego. W Hiszpanii osoby pozbawione wolności polegają w dużej mierze na publikacji *Podręcznik dla odbywających karę pozbawienia wolności: jak się bronić w więzieniu*, dystrybuowanym za darmo przez Caritas. Są to jednak odizolowane inicjatywy realizowane przez organizacje pozarządowe. Oznacza to, że na organizacje pozarządowe spada ciężar znalezienia finansowania takiej pracy, co nie jest proste.

**Rozwój technologii cyfrowych stwarza nowe możliwości rozwijania narzędzi dostępu do prawa, które mają szansę zniwelować nierówności względem prawa, typowe dla jednostek penitencjarnych.** Narzędzia cyfrowe mogą pomóc rozwiązać wiele problemów prawnych pojawiających się w zakładach karnych. Ponadto umożliwiają przekazywanie różnego rodzaju informacji, od prostego wyjaśnienia przepisów po informacje na temat stosowania prawa w warunkach podobnych do tych, które dominują poza murami jednostki penitencjarnej: dostęp do rządowych serwisów informacji prawnej, baz danych orzecznictwa krajowego i orzecznictwa ETPC, dostęp do wytycznych opracowywanych przez ETPC itd. W rzeczywistości wygląda na to, że w żadnym z systemów administracji penitencjarnej objętej badaniem nie zainicjowano takiego procesu. Technologie cyfrowe nie mogą być jedyną odpowiedzią na brak wiedzy prawnej osób pozbawionych wolności, jako że niektórzy mają problem z materiałami pisаныmi lub korzystaniem z technologii. Jednak w połączeniu z dostępem do doradztwa prawnego technologie cyfrowe mogą umożliwić szersze upowszechnienie w jednostkach penitencjarnych wiedzy o przysługujących prawach.

#### **4. PORADY PRAWNE W JEDNOSTKACH PENITENCJARNYCH: USŁUGA KLUCZOWA, LECZ NIEZWYKLE RZADKA**

Wszystko to, co dzieje się w jednostkach penitencjarnych, przemawia za tym, aby prawnicy świadczyli tam pomoc prawną. Jak zauważono powyżej, z punktu widzenia dostępu do praw i do sądu, osoby pozbawione wolności są nieuprzywilejowane pod wieloma względami: kumulują się tu kwestie społeczne, kulturowe i ekonomiczne. Po drugie, z technicznego punktu widzenia, wbrew powszechnemu przekonaniu przepisy dotyczące więziennictwa są skomplikowane. Mamy tu do czynienia z prawem z różnych obszarów (administracyjnym, karnym, konstytucyjnym, prawami człowieka), ponadto w niektórych krajach o takich sprawach orzekają różne rodzaje sądów – cywilne, karne i administracyjne (np. we Francji, Belgii i do pewnego stopnia w Holandii). Raport na temat Niemiec pokazuje,

że sytuacja w aresztach śledczych jest tak skomplikowana, że nawet doświadczeni prawnicy mają problem z opanowaniem wszystkich niuansów i niechętnie podejmują się takich spraw. Prawo regulujące te kwestie jest bardzo rozbudowane i jednocześnie nieskuteczne w praktyce. Jednym z powodów jego nieskuteczności jest ryzyko, że roszczenie zostanie oddalone ze względu na rzekomy brak interesu prawnego w postępowaniu, np. po zakończeniu tymczasowego aresztowania, podczas gdy czas jego trwania jest nieznanym pozbawionemu wolności, a długość postępowania jest nieprzewidywalna.

Taki kontekst wymagałby usprawnienia środków w zakresie dostępu do praw, tak aby skompensować te trudności. Nigdzie jednak instytucje odpowiedzialne za wdrażanie polityk dostępu do praw nie działają w duchu tego podejścia. Generalnie poziom poradnictwa prawnego świadczonego w jednostkach penitencjarnych pozostaje bardzo ograniczony. Jeśli chodzi o osoby tymczasowo aresztowane, panuje silne przeświadczenie, że prawnik odpowiedzialny za sprawę karną będzie udzielał porad prawnych co do wszelkich spraw związanych z prawami klienta. Ta hipoteza została jednak podważona wynikami badań empirycznych przeprowadzonych we wszystkich analizowanych krajach. Istnieje ku temu cały szereg powodów. Po pierwsze, klient ma świadomość, że prawnik ma ograniczony czas, w którym może zajmować się sprawą karną osoby pozbawionej wolności i w efekcie oskarżony woli nie odwracać uwagi obrońcy od tego priorytetu. Po drugie, prawnik odpowiedzialny za sprawę karną niekoniecznie będzie obeznany z procedurami oraz prawem materialnym regulującym kwestie działania jednostek penitencjarnych. Zajęcie się naruszeniami praw w tym zakresie stanowiłoby spore obciążenie, zajmujące wiele czasu i generujące wysokie koszty dla prawnika i jego kancelarii. Badanie wykazało również, że zwiększona aktywność w zakresie dostępu do praw wynika zazwyczaj z inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego – czy to organizacji pozarządowych, czy uniwersyteckich poradni prawnych.

Mając to na uwadze należy stwierdzić, że sytuacja w krajach europejskich jest zróżnicowana. Jeśli chodzi o poradnictwo prawne (przed postępowaniem sądowym i przed wyznaczeniem obrońcy), istnieje kilka możliwych konfiguracji. Zadanie to mogą wykonywać:

- ◆ głównie ciała zewnętrzne wobec administracji jednostek penitencjarnych, oprócz swoich zwyczajowych działań;
- ◆ głównie ciała zewnętrzne odpowiedzialne za monitorowanie lub mediację w jednostkach penitencjarnych, które czasami pełnią również i tę funkcję;
- ◆ głównie mechanizmy instytucjonalne (usługa państwowa lub samorządu prawników) ukierunkowane konkretnie na dostęp do praw;
- ◆ głównie organizacje pozarządowe w ramach umowy podpisanej z administracją jednostki penitencjarnej lub bez takiej umowy;
- ◆ wiele różnych podmiotów spośród powyższych, zależnie od lokalizacji.

W pierwszej grupie krajów dostęp do porad prawnych jest martwym punktem polityki publicznej, a działania w tym zakresie są podejmowane z inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, co jednak zależy od jego zainteresowania tym tematem oraz od zakresu działań dopuszczanych przez administrację jednostek penitencjarnych bądź przez władzę sądowniczą.

W Bułgarii w ogóle nie udziela się informacji prawnych w jednostkach penitencjarnych. Rola informowania osób pozbawionych wolności o ich innych prawach (człowieka) oraz dostępnych środkach ochrony prawnej spoczywa całkowicie na prawnikach. Dynamika postępowań penitencjarnych wynika w dużej mierze z aktywności organizacji pozarządowych, przede wszystkim Bułgarskiego Komitetu Helsińskiego. Należy jednak zauważyć, że dostęp przedstawicieli organizacji pozarządowych do osób pozbawionych wolności jest mocno ograniczony, zwłaszcza jeśli chodzi o areszty śledcze. W trakcie oczekiwania na postępowanie karne przedstawiciele organizacji zajmujących się prawami człowieka mogą spotkać się z osobą pozbawioną wolności tylko po uzyskaniu wyraźnej zgody prokuratora (na etapie postępowania przygotowawczego) lub sędziego (na etapie postępowania sądowego). Działania Bułgarskiego Komitetu Helsińskiego pokazują, że uzyskanie pozwolenia od prokuratora może być procesem długotrwałym i nieprzewidywalnym. Niejednokrotnie odmawiano organizacji zgody na wizytę w areszcie śledczym, w wielu przypadkach nie podając żadnego uzasadnienia.

W Niemczech, chociaż prawo przewiduje system poradnictwa prawnego, w praktyce sytuacja wygląda podobnie. Teoretycznie istnieje możliwość udzielania pozasądowych porad prawnych osobom tymczasowo aresztowanym co do praw związanych z warunkami pozbawienia wolności w ramach tzw. systemu *Beratungshilfe*, jako że jest on otwarty na wszelkie procedury prawne niezwiązane (jeszcze) z postępowaniem sądowym. Mimo to, chociaż literatura poświęcona prawom osób odbywających karę pozbawienia wolności zazwyczaj wymienia tę opcję, nie wspomina się o podobnej możliwości dla osób tymczasowo aresztowanych – ani w literaturze, ani w orzecznictwie. Jest to tym bardziej problematyczne, że zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w obszarze dostępu do praw jest tu mniejsze niż w innych krajach. W tym momencie w całym kraju są tylko dwie organizacje pozarządowe, każda z nich związana z uniwersytetem, które dbają o prawa osób pozbawionych wolności i udzielają porad prawnych<sup>150</sup>. Również w Polsce i we Włoszech poradnictwo prawne opiera się głównie na działalności organizacji pozarządowych i poradni uniwersyteckich, ale w praktyce odgrywają one większą rolę w skali kraju. W Czechach system dostępu do praw ostatnio ewoluował, w wyniku czego konsultacje nie

---

150 Jedną z nich jest Verein für Rechtshilfe im Justizvollzug des Landes Bremen e.V., udzielająca porad prawnych osobom przebywającym we wszelkiego rodzaju jednostkach penitencjarnych w kraju związkowym Bremie. Druga nazywa się Strafvollzugsarchiv (Archiwum więzienne) i została ustanowiona również na Uniwersytecie w Bremie. Udziela porad pisemnych osobom pozbawionym wolności w całym kraju.



są już zlokalizowane w konkretnych miejscach. Teoretycznie otwiera to możliwość udzielania porad prawnych także w jednostkach penitencjarnych. Jednak problem tymczasowo aresztowanych nie pojawił się w dyskusjach wokół reformy i nie przewiduje się dalszych zmian w tym zakresie.

Na końcu spektrum są systemy prawne uwzględniające – w swoich przepisach bądź poprzez organizację instytucjonalną – specyficzne potrzeby porad prawnych dla osób pozbawionych wolności. Jednak ta druga grupa krajów ogranicza ten wymóg ze względu na polityki oszczędnościowe lub kwestie związane z wydajnością.

W Belgii obowiązek udzielania informacji prawnych w jednostkach penitencjarnych został ustanowiony na mocy Ustawy o więziennictwie po tym, jak kilka badań wykazało, że osoby pozbawione wolności są często zdane na dobrą wolę pracowników w zakresie dostępu do informacji prawnych<sup>151</sup>. Istnieje więc konkretna potrzeba udzielania informacji prawnych w jednostkach penitencjarnych<sup>152</sup>. „System pierwszej linii wsparcia” odpowiada za rozpowszechnianie informacji prawnych i udzielanie pierwszych porad prawnych obywatelom w ogóle i osobom pozbawionym wolności w szczególności, jako że są oni grupą szczególnie wrażliwą. Przynajmniej w trzech okręgach nie przewiduje się obecności prawnika w więzieniu, który udzielałby pomocy prawnej w ramach wsparcia pierwszej linii. W dwóch spośród tych okręgów wcześniej prawnicy udzielali porad prawnych, jednak ze względu na zgłaszane przez nich nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu oraz to, że osoby pozbawione wolności mają automatycznie prawo do prawnika *pro deo*, zaprzestali świadczenia swoich usług. W innym okręgu były zorganizowane cotygodniowe bądź comiesięczne dyżury i prawnicy udzielający wsparcia drugiej linii odwiedzali jednostki penitencjarne w celu udzielania porad prawnych. Zastąpiono to dwoma dyżurami telefonicznymi w miesiącu z powodu oszczędności budżetowych. W innym okręgu prawnicy w dalszym ciągu odwiedzają jednostki penitencjarne, ale tylko raz w miesiącu na jedną godzinę. Wszystkie osoby pozbawione wolności, które poprosiły o wsparcie prawne, są do niego kierowane jedna po drugiej.

W Holandii punkty usług prawnych są finansowane z budżetu państwa i udzielają Pomocy Prawnej Pierwszej Linii (ang. *the Legal Service Counters*) w niemal wszystkich dziedzinach. Przed ustanowieniem wspomnianych punktów usług prawnych od 2003 do 2006 r. państwo finansowało Biura Pomocy Prawnej (*Bureau Rechtshulp*). Biura te prowadziły dyżury w jednostkach penitencjarnych, co zdawało się niejako filtrować wiele bezzasadnych skarg. Podkreśla się, że punkty usług prawnych również są obecne

151 G. Kellens, G. De Coninck, S. Demet, O. Kellens (red.), *L'information juridique... op. cit*; M. Ronse, *Drie jaar systematische rechtshulp in de centrale gevangenis te Leuven: een terugblik*, 1992, s. 341-365; I. Vandenbempt, *Rechtshulp in de centrale gevangenis van Leuven*, „Winket. Tijdschrift van de federatie van de Vlaamse Gevangenisdirecteurs”, nr 4/1999, s. 53-65.

152 *Eindverslag van de commissie „basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”*, Parl.St. Kamer 2000-01, nr 1076/1, s. 175.



w jednostkach penitencjarnych i mają ustalone godziny konsultacji, ale większość respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, stwierdziła, że fizyczna obecność doradców jest w najlepszym przypadku znikoma. Jeden z respondentów wyjaśnił, że finansowanie tego rodzaju wsparcia prawnego skończyło się i od tamtej pory obowiązki te przejęli zwykli pracownicy, a porad udziela się obecnie głównie przez telefon. Chociaż plan na 2018 r. nadal wymienia godziny konsultacji udzielanych przez pracowników w kilku jednostkach penitencjarnych, to żaden z respondentów nie słyszał o takich godzinach konsultacji, więc nie można stwierdzić, że jest to rozpowszechniona czy dobrze znana praktyka. W efekcie system polega coraz bardziej na innych formach mediacji prawnej. W szczególności przewiduje się, że osoby zatrzymane w areszcie śledczym powinny być poinformowane o prawie do wniesienia zażalenia lub apelacji oraz zwrócenia się do członka Komitetu Nadzorującego odwiedzającego placówkę co miesiąc bądź co tydzień. Wizytujący placówkę członek Komitetu Nadzorującego może udzielić osobie pozbawionej wolności informacji o jej sytuacji prawnej i doradzić, czy warto złożyć skargę w danej sprawie czy też nie. Ma również możliwość mediowania konfliktów i pomocy w osiągnięciu porozumienia. Nie istnieją restrykcyjne przepisy co do sposobów wykonywania obowiązków przez wizytującego członka Komitetu Nadzorującego, w związku z czym pozostawia się im pewien zakres dowolności w kwestii porad udzielanych osobom pozbawionym wolności. Respondenci wspominali też o uniwersyteckich poradniach prawnych, które aktywnie działają w niektórych jednostkach penitencjarnych, a także o roli pracowników jednostek penitencjarnych oraz innych osobach pozbawionych wolności w udzielaniu informacji prawnych.

W Hiszpanii w ramach Usługi Doradztwa Prawnego w Jednostkach Penitencjarnych (*Servicios de Orientación Jurídico Penitenciaria*, SOJP), prawnicy udzielający takiej usługi odwiedzają zakład co tydzień i udzielają porad na temat rozmaitych kwestii prawnych, głównie z zakresu prawa penitencjarnego i procedur wnoszenia skarg do administracji penitencjarnej, a także pierwszych kroków w postępowaniu przed sędzią ds. nadzoru nad jednostkami penitencjarnymi. Doradzają także, jak zwrócić się o wsparcie prawnika z systemu dyżurów zmianowych lub jak skorzystać z bezpłatnej pomocy prawnej itp. Wspomniani prawnicy udzielają wyłącznie porad prawnych, nie reprezentują osób pozbawionych wolności przed sądem. Punkty porad SOJP wspierają osoby pozbawione wolności za darmo, ale nie są częścią systemu bezpłatnej pomocy prawnej. Każdy SOJP jest finansowany inaczej: w niektórych przypadkach z dotacji samorządów prawniczych; w innych z budżetów wspólnot autonomicznych (*comunidades autónomas*) – ale nie z tej samej puli co bezpłatna pomoc prawna; niektóre samorządy prawnicze udzielają też takich usług na zasadzie *pro bono*, bez pobierania wynagrodzenia, bądź też wynagrodzenie za usługi świadczone w ramach SOJP jest bardzo niskie. Obserwuje się wysoki popyt na te usługi, choć niestety nie świadczą ich wszystkie samorządy prawnicze, w obszarze działania których znajdują się jednostki penitencjarne. Z powodu kryzysu gospodarczego budżet

wielu punktów SOJP zmniejszył się tak bardzo, że jedyną opcją pozostaje nieodpłatna służba prawników *pro bono* świadczących te usługi.

We Francji na pierwszy rzut oka może się wydawać, że system kładzie duży nacisk na dostęp do praw w jednostkach penitencjarnych. Wiąże się to częściowo z faktem, że problem ten odegrał dużą rolę w debacie na temat reformy więziennictwa. W 1999 r. Prezes Sądu Najwyższego zajmujący się misją poprawy kontroli nad jednostkami penitencjarnymi nalegał na kwestię dostępu do praw, podobnie jak rok później dwie komisje parlamentarne, które opublikowały przełomowe raporty nt. więziennictwa i równie mocno podkreślały znaczenie tego problemu<sup>153</sup>. Pomimo tak silnego stanowiska politycznego wymóg ten stracił na sile w ramach reformy, która doprowadziła do uchwalenia Ustawy o systemie penitencjarnym w 2009 roku. Rozporządzenia wykonawcze i praktyka Ministerstwa Sprawiedliwości w dużej mierze unicestwiły ten zamysł. Ustawa o systemie penitencjarnym stanowi, że „każda osoba pozbawiona wolności musi znać swoje prawa i mieć możliwość skorzystania z systemu bezpłatnych konsultacji prawnych w każdej z jednostek penitencjarnych”. Wspomniany system bezpłatnych konsultacji prawnych działa za pośrednictwem Punktów Dostępu do Prawa (*Points d'Accès aux Droits*, PAD), które nie są częścią systemu więziennictwa, lecz działają przy ratuszach. Zgodnie z przepisami konsultacje te mają stanowić odpowiedź na wszystkie zapytania o informacje prawne od osób pozbawionych wolności, za wyjątkiem kwestii dotyczących spraw karnych, wykonania wyroku lub takich, w których już przydzielono prawnika. Brak wyraźnego odniesienia do problemów związanych z prawami osób pozbawionych wolności wewnątrz jednostek penitencjarnych powoduje trudności w rozumieniu zakresu porad prawnych przez zainteresowane strony. Administracja penitencjarna uważa, że zapytania związane z warunkami życia w jednostkach penitencjarnych oraz konfliktami ze służbą penitencjarną są wyłączone z zakresu wsparcia prawnego udzielanego przez punkty. Przewodnik prawny opublikowany przez administrację penitencjarną stwierdza, że PAD-y „Nie pełnią roli informowania czy wsparcia w kwestii prawa penitencjarnego (procedur administracyjnych i planowania środków związanych z pańskim wyrokiem). Te kwestie leżą w kompetencjach Służby Więziennictwa i Nadzoru Kuratorskiego”. Umowy zawarte między ministerstwem sprawiedliwości a podmiotami świadczącymi usługi dostępu do praw są zgodne z powyższą interpretacją.

---

153 Komisja senacka stwierdziła, że „większość osób pozbawionych wolności nie zna swoich praw i odczuwa duży dyskomfort z powodu niektórych środków stosowanych przez administrację penitencjarną, które odbierają jako arbitralne. Upowszechnienie usługi konsultacji z prawnikiem dałoby im dostęp do kompetentnej osoby kontaktowej. Takie konsultacje ułatwiłyby im dostęp do pomocy prawnej z urzędu.” Komisja parlamentarna niższej izby stwierdziła, że „Ciężko wymagać od jednostki penitencjarnej, aby dbała o świadomość prawa, jeżeli nie wiadomo, które przepisy znajdują odniesienie. W związku z tym osoba pozbawiona wolności cierpi z powodu nadmiernego namnożenia zasad przypominających opresyjny kaftan bezpieczeństwa i w żadnej mierze niezapewniających ochrony przed arbitralnością. Nie zna ona ani prawa zewnętrznego, ani regulacji wewnętrznych. Delikatnie mówiąc, kwestia dostępu do prawa jest zaniedbywana, aby nie powiedzieć – całkowicie ignorowana w misji administracji penitencjarnej”.

W efekcie kwestie związane z egzekwowaniem praw w zakładach karnych spoczywają albo na prawniku (choć zaobserwowano, że w praktyce przejmują oni tę rolę w bardzo ograniczonym zakresie), albo na pracownikach jednostki penitencjarnej. Podczas gdy niektóre kwestie związane z prawami socjalnymi lub formalnościami administracyjnymi na zewnątrz jednostek penitencjarnych nie sprawiają problemów, to nie można tego powiedzieć o sytuacji, gdy w grę wchodzi brak wiedzy administracji penitencjarnej. W rzeczywistości **udostępnianie wyczerpujących informacji o możliwościach inicjowania postępowań penitencjarnych nie leży w interesie służb penitencjarnych**. W tym przypadku, jeżeli są przekazywane jakiegokolwiek informacje, to dzieje się to dzięki kontaktowi osoby pozbawionej wolności z organizacjami pozarządowymi.

Okazuje się, że sytuacja ta ma miejsce nader często: **osoby pozbawione wolności w dużej mierze polegają na pomocy prawnej udzielanej przez organizacje zewnętrzne**. Oznacza to, że w większości przypadków są zmuszone do używania takich kanałów komunikacji jak telefon czy poczta, które są monitorowane przez administrację penitencjarną. Korzystania z telefonu można zakazać, a listy mogą zostać przechwycone. We Francji niepokojąca jest praktyka częstego, potajemnego przechwytywania listów, w tym nawet korespondencji z Krajowym Mechanizmem Prewencji<sup>154</sup>. W sprawie dotyczącej praktyki systematycznych przeszukań całego ciała w zakładzie karnym w północnej Francji Rada Stanu (pełniąca funkcję najwyższego sądu administracyjnego we Francji), stwierdziła, że nawet listy od Międzynarodowego Obserwatorium Więziennictwa (OIP) – głównej organizacji zajmującej się prawami człowieka w tym obszarze – były regularnie przechwytywane przez pracowników jednostek penitencjarnych, aby uniemożliwić tej organizacji komunikację z osobami pozbawionymi wolności<sup>155</sup>. **Dlatego też udzielanie konsultacji prawnych fizycznie w miejscu odbywania kary pozbawienia wolności jest tak ważne z punktu widzenia skuteczności praw**.

## 5. CUDZOZIEMCY W ZAKŁADACH KARNYCH – IZOLOWANI POŚRÓD IZOLOWANYCH

W przypadku cudzoziemców dostępność prawa jest jeszcze bardziej problematyczna ze względu na brak tłumaczeń wszystkich informacji prawnych, do których osoby pozbawione wolności zgodnie z przepisami są uprawnione. W rezultacie **cudzoziemcy funkcjonują w świecie, w którym nie rozumieją panujących zasad i ponoszą jeszcze większe ryzyko niesprawiedliwego traktowania**. Przykład Czech dobrze ilustruje ogólną sytuację w tym

154 „Je n'ai qu'à défendre les droits fondamentaux, si je puis dire!”, „Droit et société”, nr 87(2)/2014; Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2018.

155 Wyrok Rady Stanu OIP przeciwko Ministrowi Sprawiedliwości z 3 października 2018 r., skarga nr 413989.

względzie. Po przyjęciu do aresztu śledczego wszyscy tymczasowo aresztowani dostają dokument na piśmie informujący o ich prawach i obowiązkach zatytułowany *Poučení pro vazbu* i dostępny w wielu różnych wersjach językowych<sup>156</sup>. Ale już regulamin jednostki penitencjarnej dostępny jest wyłącznie w języku czeskim, co oznacza, że istotne aspekty życia codziennego w jednostce regulowane takimi zasadami wewnętrznymi nie są przetłumaczone – w tym harmonogram pryszniców, konsultacji lekarskich czy programów edukacyjnych i rekreacyjnych. Jeśli chodzi o pomoc prawną, to właśnie wewnętrzne regulaminy określają praktyczne kwestie: jak poprosić o spotkanie z prawnikiem, do kogo skierować taki wniosek, czy też gdzie odbędzie się konsultacja. Niestety, te informacje są dostępne jedynie po czesku.

Tłumacze przysięgli są *de facto* nieobecni w jednostkach penitencjarnych. Gdy naczelnik lub inni pracownicy placówki chcą porozumieć się z osobą pozbawioną wolności, wsparcia tłumaczeniowego udzielają zazwyczaj inni osadzeni lub pracownicy jednostki penitencjarnej. Ma to miejsce nawet w przypadku postępowań dyscyplinarnych. Już sama liczba języków, którymi posługują się osoby pozbawione wolności oznacza, że nie zawsze jest możliwe znalezienie osoby zdolnej do tłumaczenia. Ponadto rodzi to wiele poważnych problemów etycznych i praktycznych, jeżeli tłumaczenie wykonują sami pozbawieni wolności lub pracownicy jednostek penitencjarnych, ponieważ czasem osoba pozbawiona wolności niemówiąca w danym języku może mieć opory przed zdradzeniem informacji na delikatny temat lub z obawy odwetu. W Belgii pracownicy socjalni i niektórzy inni usługodawcy mają możliwość skorzystania z tłumaczenia ustnego przez telefon wykonywanego przez tłumacza przysięgłego. Jednak taka usługa świadczona jest jedynie w przypadku omawiania problemów socjalnych osób pozbawionych wolności, a nie na potrzeby postępowań penitencjarnych.

We Francji są trzy ogólne możliwości uzyskania wsparcia tłumacza w jednostkach penitencjarnych: (1) można wnioskować o wizytę tłumacza ustnego w celu wykonania tłumaczenia w zakładzie karnym – jest to w zasadzie niemożliwe, gdyż wymaga specjalnego zezwolenia od administracji penitencjarnej, a procedura jego uzyskania może trwać do trzech miesięcy; (2) można zwrócić się z wnioskiem o przysłanie tłumacza do samej administracji penitencjarnej, ale ze względu na brak budżetu na tłumaczenia ustne to rozwiązanie jest zazwyczaj niedostępne. Ostatnie rozwiązanie polega na (3) skorzystaniu z pomocy innej osoby pozbawionej wolności albo pracownika jednostki penitencjarnej, co niesie ze sobą oczywiste konsekwencje w postaci naruszenia poufności takiej komunikacji. W tych przypadkach informacje usłyszane przez innych pozbawionych wolności bądź przez pracowników zakładu karnego bardzo szybko roznoszą się po całej placówce.

---

156 Tłumaczenia dostępne są m.in. w językach: angielskim, bułgarskim, francuskim, chorwackim, mongolskim, macedońskim, niemieckim, polskim, rumuńskim, rosyjskim, serbskim, hiszpańskim, ukraińskim i wietnamskim.

## 6. PODSUMOWANIE

Dostęp do prawa to pierwszy krok w kierunku skuteczności praw. Z tego punktu widzenia uderzający jest brak oddolnie ustalanych polityk w tym względzie zaobserwowany we wszystkich analizowanych krajach, a często nawet całkowity brak takiej polityki. Prawo nie jest postrzegane jako czynnik wspierający odbudowę więzi społecznych i politycznych, lecz traktowane w jednostkach penitencjarnych – nawet na poziomie centralnym – z podejrzliwością. Paradoksalnie prawo jest rozumiane jako czynnik zwiększający ryzyko nieporządku czy nieposłuszeństwa, a nie jako niezbędny fundament sprawowania władzy. Badania empiryczne przeprowadzone na poziomie lokalnym pokazują, że pomimo znacznych postępów w ustanawianiu mechanizmów ochrony i zewnętrznych podmiotów monitorujących istnieje duży opór wobec „wpuszczania” sprawiedliwości do środka jednostek penitencjarnych. Za wyjątkiem Holandii badania empiryczne wykazały, że stosowanie prawa w zakładach karnych wcale nie jest powszechne, co prowadzi do sytuacji konfliktowych i naraża osoby pozbawione wolności na różnego rodzaju represje. Jak stwierdził naczelnik KMP we Francji, wcześniej sędzia wysokiej rangi w Radzie Stanu, „wszystko, co przypomina prawo, jest w istocie postrzegane nie jako coś, co pomaga wyjaśnić zachowania funkcjonariuszy, wspiera ich w podejmowaniu decyzji itd., lecz jako zestaw dodatkowych ograniczeń utrudniających im zarządzanie losem osoby im powierzonej tak, jak im się żywnie podoba. Dlatego opór przed wprowadzeniem prawa pozostaje w ich żywotnym interesie, zwłaszcza jeśli chodzi o prawo, z którego miałyby korzystać osoby pozbawione wolności. Każdy sposób wydaje się dopuszczalny, żeby osiągnąć ten cel. Podkreślę to grubą czerwoną linią: każdy sposób wydaje się dopuszczalny”<sup>157</sup>.

W tym kontekście skuteczność dostępu osób pozbawionych wolności do prawa, będąca niezbędnym warunkiem wstępnym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wymaga zaangażowania od wszystkich zainteresowanych stron mogących podjąć różnego rodzaju działania.

Taka zmiana perspektywy implikuje, że po pierwsze, przy opracowaniu norm i ogólnego porządku prawnego należy uwzględnić wymóg dostępu do prawa. Teksty muszą być przystępne i umożliwiać zrozumienie zakresu władzy administracyjnej. Muszą stanowić część spójnego, uporządkowanego hierarchicznie zestawu tekstów.

Po drugie, dostęp do praw nie może dziś się obejść bez dostępu do książek lub narzędzi cyfrowych z tekstami prawnymi. Przenikające się wzajemnie dziedziny i porządki prawne, a także kluczowa rola sędziego oznaczają, że ważny jest dostęp nie tylko do rządowych stron internetowych publikujących akty prawne, lecz również do baz danych zawierających orzecznictwo. Technologie cyfrowe mogą pomóc w upowszechnieniu dostępu do informacji na różnym poziomie złożoności i szczegółowości, a tym samym

---

157 „Je n'ai qu'à défendre les droits fondamentaux...”, *op. cit.*

posłużyć szerszemu gronu odbiorców. Decydenci, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, muszą zmienić podejście do polityki w tym zakresie z zachowawczego na proaktywne.

Wreszcie, konsultacje prawne w jednostkach penitencjarnych są niezbędne dla wprowadzenia spójnej polityki dostępu do praw w aresztach śledczych i zakładach karnych. Niski kapitał społeczny, kulturowy i ekonomiczny osób pozbawionych wolności, a także ryzyko arbitralności działań wynikające z faktu, że często brakuje nadzoru publicznego nad egzekwowaniem praw, sprawiają, że fizyczna obecność doradców prawnych jest kluczowa. Tylko w ten sposób będzie możliwe obeznanie jednostek penitencjarnych z obroną praw osób pozbawionych wolności, a imperatyw państwa prawa zostanie urzeczywistniony wewnątrz murów więziennych.

## ROZDZIAŁ 5.

# SYSTEM POMOCY PRAWNEJ Z URZĘDU

## NARZĘDZIE POTRZEBUJĄCE REFORMY I INWESTYCJI

---

### 1. WPROWADZENIE

Osoby pozbawione wolności mają utrudnioną możliwość dochodzenia swych praw z powodu nieodpowiedniego dostępu do informacji prawnej w jednostkach penitencjarnych, o czym była mowa w poprzednim rozdziale. Uproszczone procedury uzyskania wsparcia prawników w ramach krajowych systemów pomocy prawnej z urzędu<sup>158</sup> mogłyby zrekompenzować tę niesprzyjającą sytuację. Do jakiego stopnia władze publiczne biorą pod uwagę konieczność dostępu osób pozbawionych wolności do bezpłatnej pomocy prawnika? Czy sposoby wdrażania odpowiednich polityk uwzględniają specyfikę jednostek penitencjarnych? Jakie podejście reprezentują decydenci i jakie są tego konsekwencje dla mechanizmów odwoławczych promowanych przez Radę Europy? Poniżej wykazane zostanie, że (1) z prawnego punktu widzenia w sposób jednomyślny uznaje się prawo dostępu osób pozbawionych wolności do pomocy prawnej z urzędu, nawet jeśli charakterystyczne niedoskonałości prawa penitencjarnego (przewaga wewnętrznych procedur administracyjnych, niepewność możliwości dochodzenia na drodze sądowej kwestii dotyczących środków penitencjarnych) utrudniają wykonywanie tego prawa; (2) system dostępu do pomocy prawnej z urzędu jest bardzo niejednorodny, przez co istnieją znaczne różnice między badanymi państwami; (3) pomimo zaobserwowanych trudności ustrukturyzowana polityka dotycząca pomocy prawnej z urzędu tworzy pozytywne procesy, które nie są dostatecznie uwzględniane przez podmioty europejskie.

---

158 Dla celów niniejszego badania *pomoc prawna z urzędu* oznacza finansowanie przez państwo członkowskie wsparcia prawnika, co umożliwia wykonywanie prawa dostępu do prawnika.

## 2. DOSTĘP DO POMOCY PRAWNEJ Z URZĘDU JEST UZNANY ZA ZASADĘ, ALE ŹLE WPŁYWAJĄ NA NIEGO NIEDOSKONAŁOŚCI PRAWA PENITENCJARNEGO

### 2.1. Konsensus państw co do zasady dostępu osób pozbawionych wolności do pomocy prawnej z urzędu

Z czysto prawnego punktu widzenia żaden krajowy system nie wyklucza uzyskania przez osoby pozbawione wolności pomocy prawnej z urzędu. Istnieje konsensus co do tego, że procedury mające na celu ochronę praw podstawowych w jednostkach penitencjarnych pociągają za sobą prawo do pomocy prawnej z urzędu. Pomiędzy poszczególnymi krajami objętymi badaniem można jednak zaobserwować istotne różnice – nawet między państwami takimi, jak Włochy, Hiszpania czy Polska, które wprowadziły instytucję sędziego penitencjarnego, uznawaną przez ETPC za uproszczony mechanizm dochodzenia roszczeń<sup>159</sup>. Prawo do pomocy prawnej z urzędu może wynikać z ustaw dotyczących postępowań penitencjarnych (np. we Włoszech) albo może być stosowane w każdym rodzaju postępowania prawnego (np. we Francji).

Szczególny jest przypadek Niemiec, gdzie prawo dostępu do pomocy prawnej z urzędu nie dotyczy zagadnień penitencjarnych w odniesieniu do osób tymczasowo aresztowanych. Zakłada się, że prawnik prowadzący sprawę karną będzie zajmować się każdym zagadnieniem związanym z pozbawieniem wolności. Dodatkowe opłaty mogą wystąpić tylko w przypadku rozpraw sądowych lub kilku innych spraw, ale w większości przypadków prawnik nie pobiera żadnych dodatkowych opłat. Badanie obejmujące Niemcy wskazuje na poważne ograniczenia tego systemu. W rzeczywistości praktyczna skuteczność prawa do kontroli sądowej jest pozbawiona swej istoty, pomimo że stanowi kamień węgielny ochrony praw w Niemczech (patrz poniżej).

### 2.2. Systemy pomocy prawnej z urzędu nie uwzględniają znaczenia wewnętrznych procedur administracyjnych

W większości państw liczne procedury wewnętrzne albo występują przed podjęciem rozstrzygnięcia, jak w przypadku kwestii dyscyplinarnych, albo stanowią środek do wykorzystania przed postępowaniem sądowym. W większości badanych państw powszechnie uznaje się, że pomoc prawna z urzędu nie jest przyznawana dla wewnętrznych procedur w jednostkach penitencjarnych (tj. przed administracją penitencjarną), nawet jeśli

---

159 Wyrok *Norbert Sikorski przeciwko Polsce* z 22 października 2009 r., skarga nr 17599/05, § 161; wyrok *Neshkov i inni przeciwko Bułgarii* z 27 stycznia 2015 r., skarga nr 36925/10, § 282.



prawo przewiduje możliwość korzystania z prawnika. Niektóre krajowe ustawodawstwa penitencjarne zezwalają pozbawionym wolności na konsultowanie sprawy z prawnikiem czy nawet na jego reprezentację w postępowaniach dyscyplinarnych przed administracją penitencjarną, ale ustawodawstwa dotyczące pomocy prawnej z urzędu nie przewidują zwrotu kosztów w tym zakresie (Włochy, Czechy, Hiszpania, Polska i Bułgaria). Przykładami odwrotnej sytuacji są Francja, Belgia i Holandia. We Francji pomoc prawna z urzędu jest przewidziana dla postępowania w sprawie izolacji (jako środka o charakterze zapobiegawczym) prowadzonego przed administracją penitencjarną, ale nie dla innych wewnętrznych postępowań, takich jak cofnięcie zezwolenia na pracę lub przepustki do opuszczania jednostki penitencjarnej.

**Brak (bezpłatnej) pomocy prawnika na etapie administracyjnym ma poważne konsekwencje z punktu widzenia dostępu do sądu.** Po pierwsze, faktycznym efektem wymiany pism na tym etapie często jest ukierunkowanie sporu, zwłaszcza w odniesieniu do opisu stanu faktycznego. Stąd argumentacja przedstawiana w fazie administracyjnej może w sposób prawny lub faktyczny ograniczyć odpowiednią argumentację na etapie odwołania. Ponadto w praktyce brak prawnika bardzo utrudnia zebranie materiału dowodowego na poparcie stanowiska osoby pozbawionej wolności. Etap sądowy rzadko pozwala na przedstawienie dowodów czy zeznań przeczących twierdzeniom administracji. Innym istotnym problemem jest ograniczony czas, w którym osoby pozbawione wolności mogą odwołać się od kary dyscyplinarnej (w przypadku Włoch jest to 10 dni, a w przypadku Hiszpanii – 5 dni), co praktycznie utrudnia możliwość kontaktu z prawnikiem i przygotowania skutecznego odwołania. Ponadto niektóre systemy wymagają odwołania w postępowaniu przed administracją przed skierowaniem pewnych rodzajów spraw na drogę sądową, jak w przypadku Hiszpanii (patrz poniżej). Jednak wewnętrzne środki odwoławcze są w dużej mierze traktowane z nieufnością, jak pokazuje przykład statystyk z raportu dotyczącego Polski. W efekcie zniechęca to osoby pozbawione wolności do wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych, nawet jeśli pozbawia je to dostępu do sądu. Przede wszystkim osadzeni mogą nie wiedzieć, jaki środek ochrony prawnej im przysługuje i jak z niego korzystać. Dla przykładu w wielu niemieckich landach informacja ta nie jest przekazywana osobie pozbawionej wolności, która została ukarana, podczas gdy w innych landach pisemna decyzja w postępowaniu dyscyplinarnym nie jest jej doręczana – to od osoby pozbawionej wolności zależy, czy wystąpi o doręczenie. W odpowiedzi na pytania Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu niemiecki rząd stwierdził, że niska liczba odwołań wynika z faktu, że osoby pozbawione wolności akceptują rozstrzygnięcia, a nie z powodu problemów z dostępem do sądu spowodowanych brakiem informacji.

Z tych względów obecność prawnika na etapie postępowania administracyjnego jest niezbędna. Ewentualna interwencja prawnika na etapie sądowym nie wystarczy do rekompensowania braków w poprzedniej procedurze.

### 2.3. Nieokreśloność systemu prawnego regulującego środki penitencjarne ma wpływ na dostęp do pomocy prawnej z urzędu

Brak wyraźnego uznania prawa do kontroli sądowej wpływa na kwestię pomocy prawnej z urzędu. We Francji zakres decyzji podlegających zaskarżeniu do sądu jest niejasny. W przypadku niektórych rozstrzygnięć (dotyczących przenoszenia pomiędzy instytucjami, zmian w reżimach pozbawienia wolności itd.) odwołanie do sądu jest co do zasady wyłączone. Domniemanie niedopuszczalności jest obalone, jeśli pozbawiony wolności wykaże, że skarżona decyzja dotyczy jego praw podstawowych, co jest złożoną i nieco niejasną kwalifikacją prawną. Czasami (a może i w większości przypadków) odmawia się pomocy prawnej z urzędu, ponieważ biuro pomocy prawnej przewiduje niepewną argumentację prawną. We Włoszech ustawodawstwo zapewnia pomoc prawną we wszystkich rodzajach postępowań przed sędzią penitencjarnym „pod warunkiem, że zainteresowana strona musi bądź może być zastępowana przez prawnika”. Sąd Konstytucyjny i Sąd Kasacyjny wielokrotnie potwierdziły, że postępowanie przed sądem penitencjarnym w składzie jednoosobowym należy do systemu ochrony prawnej. Jednak co jakiś czas interpretacja ta jest kwestionowana w odniesieniu do różnych rodzajów postępowania, które nie mają czysto sądowego charakteru, ponieważ ustawodawca jeszcze nie znowelizował przepisów prawa wprowadzających w błąd w oparciu o orzecznictwo.

## 3. NIEJEDNORODNE SYSTEMY PRAWNE POWODUJĄCE ZNACZNE RÓŻNICE MIĘDZY PAŃSTWAMI

### 3.1. Administracyjne formalności pomocy prawnej z urzędu – częsta przeszkoda w uzyskaniu dostępu do sądu

Wszystkie państwa objęte badaniem uzależniają przyznanie pomocy prawnej z urzędu od zasobów finansowych osoby pozbawionej wolności, głównie przez korzystanie z prawnie ustanowionych limitów dochodów. Oznacza to, że osoba pozbawiona wolności musi wykazać swoje dochody i majątek, co często wiąże się z trudnościami, jeśli oznacza konieczność przedstawienia dokumentów od organów spoza jednostki penitencjarnej. Te administracyjne formalności stanowią często poważną przeszkodę praktyczną, zwykle do tego stopnia, że zniechęcają osoby pozbawione wolności do szukania pomocy prawnej z urzędu, nawet jeśli spełniałyby kryteria finansowe do jej uzyskania. Jednak przepisy krajowe i praktyka znacznie się różnią.

W Belgii osoby pozbawione wolności teoretycznie korzystają z możliwego do obalenia domniemania, że nie posiadają odpowiednich środków do życia. W praktyce jednak pracownicy biura pomocy prawnej z urzędu wskazywali, że stosują zasadę,

zgodnie z którą osoby pozbawione wolności niemal automatycznie uzyskują pomoc prawną, chyba że istnieją bardzo wyraźne przesłanki wskazujące, że stać ich na opłacenie prawnika. Po tym, jak osoba pozbawiona wolności informuje jednostkę penitencjarną, ta wysyła faks bądź e-mail do biura pomocy prawnej z urzędu, załączając dowody potwierdzające, że jest osobą pozbawioną wolności. Istnieje standardowy formularz, ale rzadko jest używany. Podobną sytuację można zaobserwować we Francji. Choć zgodnie z regulaminami to biuro pomocy prawnej powinno przeprowadzić kontrolę majątku wnioskodawcy i wypełnić odpowiedni formularz, bardzo powszechną praktyką jest poprzestawanie na zaświadczeniu o pozbawieniu wolności. Bardzo często to prawnicy zajmują się wskazanymi formalnościami.

Jednak to podejście – korzystne dla pozbawionych wolności – jest zagrożone w obu krajach. We Francji rząd niedawno ogłosił zupełną digitalizację składania wniosków o przyznanie pomocy prawnej z urzędu, co może postawić pod znakiem zapytania opisane praktyki i, paradoksalnie, może znacząco utrudnić dostęp osób pozbawionych wolności do pomocy prawnej z urzędu i wymiaru sprawiedliwości. Forma przeprowadzenia wskazanej reformy nie została jeszcze określona, ale istnieje ryzyko, że znacznie skomplikuje ona proces i wyeliminuje obecną praktykę biur pomocy prawnej, która jest bardzo korzystna dla osób pozbawionych wolności. W Hiszpanii wnioskujący o przyznanie pomocy prawnej z urzędu może upoważnić odpowiednie służby do uzyskania informacji na temat jego sytuacji finansowej (elektroniczne przetwarzanie dokumentu). W przeciwnym wypadku wnioskodawca może zebrać całą dotyczącą go dokumentację w formie papierowej i przekazać ją Komisji ds. Bezpłatnej Pomocy Prawnej.

W Bułgarii wniosek o przyznanie pomocy prawnej z urzędu składa się do sądu w formie pisemnej bądź ustnie. Wnioskodawca musi złożyć do sądu pisemne oświadczenie o swoim stanie majątkowym. Pomocy prawnej z urzędu nie można przyznać przed skierowaniem sprawy do sądu. W praktyce oznacza to, że wnioskodawcy mogą wystąpić o przyznanie pomocy prawnej z urzędu dopiero po lub równocześnie ze złożeniem do sądu (wstępnej wersji) pisma wszczynającego postępowanie. W zakresie pomocy prawnej z urzędu na etapie przed postępowaniem sądowym, wnioskodawcy muszą załączyć dokumenty potwierdzające ich trudną sytuację społeczną lub finansową. System ten jest rzadko stosowany<sup>160</sup>. Ponadto w postępowaniu sądowo-administracyjnym beneficjenci pomocy prawnej z urzędu nie są automatycznie zwolnieni od ponoszenia opłat sądowych, takich jak opłacenie biegłego czy koszty tłumaczenia. Skarżący musi wnieść o zwolnienie od kosztów sądowych, zaś sąd ocenia jego stan majątkowy. Innym powtarzającym się problemem napotykanym przez osoby pozbawione wolności są trudności z opłacaniem w jednostce penitencjarnej kosztów sądowych – co naraża ich na uznanie ich skarg za niedopuszczalne.

---

160 W 2017 r. pomoc prawną przyznano w przypadku 291 z 492 wniosków.

W Czechach dostęp do pomocy prawnej z urzędu jest uregulowany w rozproszonych przepisach, co pociąga za sobą brak świadomości społecznej co do jej dostępności. Kryteria przysługiwania tego uprawnienia nie są jasne i wydaje się, że zarówno sądy, jak i samorządy prawnicze mają szeroką swobodę uznania w zakresie przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej. Pomimo że sytuacja finansowa jest głównym kryterium, nie przewiduje się konkretnego pułapu finansowego, od którego przysługuje takie świadczenie, co prowadzi do znacznych rozbieżności. Z drugiej strony taka sytuacja daje pewną elastyczność, gdyż sytuacja finansowa wnioskodawcy nie jest jedynym czynnikiem brany pod uwagę. Uwzględnia się też sytuację społeczną wnioskodawcy, stan jego zdrowia, jak również wysokość opłaty sądowej, prawdopodobny koszt przedstawienia dowodów oraz charakter inicjowanego postępowania. We Włoszech tylko niewielki procent oskarżonych ma dostęp do pomocy prawnej z urzędu w jednostkach penitencjarnych (16% populacji więziennej) ze względu na niski pułap dochodów, które uprawniają do otrzymania takiej pomocy oraz na fakt, że osoby, które mogłyby się zakwalifikować, nie wiedzą, że mają możliwość złożenia wniosku. Obcokrajowcy (obywatele państw trzecich, którzy mają przewagę liczebną wśród populacji więziennej we Włoszech i zazwyczaj są w bardziej niekorzystnej sytuacji majątkowej) muszą przedstawić przy pomocy konsultatu zaświadczenie o majątku i dochodach wystawione w kraju pochodzenia. Obywatele Włoch i UE przedstawiają jedynie oświadczenie. Niedawno Sąd Kasacyjny orzekł, że zawsze, kiedy niemożliwe jest przedstawienie zaświadczenia wydanego w państwie obcym, to wnioskodawca otrzyma pomoc prawną z urzędu na podstawie samego oświadczenia.

### 3.2. Organizacyjne i budżetowe procedury regulowane w prawie powszechnym

We wszystkich państwach objętych badaniem pomoc prawna z urzędu jest opłacana głównie – jeśli nie wyłącznie – z budżetu państwa. Poza chlubnym wyjątkiem Holandii, brak statystyk dotyczących litygacji penitencjarnej odnosi się również do procedur, w których przyznano pomoc prawną z urzędu. Nie można więc ocenić ciężaru finansowego tego rodzaju świadczeń. Działania oszczędnościowe, które w znacznym stopniu wpływają na europejskie systemy prawne, niewątpliwie wpływają też na programy bezpłatnej pomocy prawnej<sup>161</sup>. W Hiszpanii niektóre wspólnoty autonomiczne (*comunidades autónomas*) obniżyły wynagrodzenie dla prawników zajmujących się pomocą prawną z urzędu (np. o 40% w Walencji). W większości przypadków wysokość wynagrodzeń została zamrożona albo wzrosła w bardzo niewielkim stopniu w ciągu ostatnich 10–15 lat. Podobnie stało się w Polsce i w Bułgarii, gdzie stawki za pomoc prawną z urzędu znajdują się o wiele

161 Patrz: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie: przegląd wyzwań i możliwości*, Wiedeń 2011.

poniżej stawek rynkowych. W Bułgarii stawki te nie były aktualizowane od 2006 roku<sup>162</sup>. We Włoszech w 2014 r. wynagrodzenie prawników zostało zredukowane o jedną trzecią, zaś zwiększony budżet na pomoc prawną z urzędu w postępowaniach karnych (142 miliony w porównaniu do 99 milionów w 2011 r.) wynika wyłącznie z dużego wzrostu liczby wniosków o pomoc prawną. We Francji niedawny wzrost środków budżetowych na pomoc prawną z urzędu był rezultatem znacznych ruchów społecznych ze strony prawników. Podstawowa stawka wzrosła z 26,5 euro do 32 euro, a także podwyższono pułap dochodów kwalifikujących do otrzymania pomocy prawnej z urzędu.

Rozwiązania organizacyjne dotyczące systemów pomocy prawnej z urzędu nie są związane tylko z systemem penitencjarnym. Są raczej wspólne dla porządku prawnego przewidzianego dla właściwego sądu (karnego, administracyjnego czy cywilnego). W Holandii natomiast komisje ds. skarg podlegają kompetencji Biura Pomocy Prawnej. Badanie nie pozwala na wyciągnięcie wniosków co do skuteczności żadnego konkretnego modelu. Jednak pozostawienie kompetencji do przyznania pomocy prawnej z urzędu sądowi, który rozpatruje sprawę, wydaje się problematyczne (Niemcy, Bułgaria). Taki system wiąże się z wysokim ryzykiem, że kwestie budżetowe będą brane pod uwagę w przypadku, gdy pomoc prawna z urzędu jest pokrywana z budżetu sądu.

Poziom wynagrodzeń prawników charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem. Porównanie państw europejskich wymagałoby kompleksowej oceny wielu czynników, takich jak poziom życia, obciążenia społeczne, podatki itd. W raportach krajowych porównań dokonuje się ze sprawami sądowymi z innych dziedzin prawa. Raporty krajowe pokazują, że w każdym przypadku wynagrodzenie jest prawie zawsze poniżej rzeczywistych kosztów wykonywanej pracy i że nie pozwala ono kancelariom działać w sposób efektywny finansowo. Wynagrodzenie uznaje się za akceptowalne tylko w kilku rodzajach postępowań sądowych (np. w Holandii wynagrodzenie przewidziane dla najlepiej płatnej kategorii spraw – około 300 euro – jest uznawane za odpowiednie tylko przy nieskomplikowanych sprawach; dla porównania wynagrodzenie za sprawę dyscyplinarną w Bułgarii wynosi maksymalnie 180 euro).

Określanie wysokości wynagrodzenia następuje na podstawie z góry wskazanych poziomów wynagrodzenia wynikających z zestawienia rodzaju czynności procesowych oraz ustalonych przez odpowiednie organy państwowe (Francja, Belgia, Holandia, Hiszpania, Polska i Włochy). Oznacza to, że system pomocy prawnej z urzędu opiera się nie na stałej stawce godzinowej, ale na ustalonym z góry wynagrodzeniu za dany rodzaj sprawy. Polski

---

162 W 2018 r. ministerstwo sprawiedliwości zaproponowało zwiększenie maksymalnych stawek za sprawę. Reforma była uzasadniona olbrzymią różnicą pomiędzy kwotami zwykle pobieranymi przez prawników a stawkami przyznawanymi w ramach systemu pomocy prawnej z urzędu, wprowadzeniem nowych wymogów co do wykonywania usług przez prawników z systemu pomocy prawnej z urzędu oraz zmniejszeniem liczby spraw finansowanych w ramach pomocy prawnej z urzędu. Na początku 2019 r. projekt ustawy nie został jeszcze przyjęty.

system pozwala na zwiększenie do 150% ustalonej kwoty wynagrodzenia ze względu na wysoki nakład pracy.

Opóźnienia w płatnościach są wszędzie opisywane jako bardzo problematyczne (patrz następny rozdział), również w Holandii, gdzie system opiera się na oświadczeniach i wrywkowej kontroli. Ten system, dobrze oceniany przez większość holenderskich prawników, stwarza pewne problemy dotyczące litygacji penitencjarnej – to prawnik musi przeprowadzić ocenę zasadności roszczenia. Jeśli na dalszym etapie Rada Pomocy Prawnej stwierdzi, że jego oświadczenie nie spełnia określonych kryteriów, oznaczać to będzie nie tylko, że pomoc finansowa będzie musiała zostać zwrócona, ale również prawnik zostanie poddany szczegółowej kontroli, co angażuje dużą ilość czasu. W ten sposób prawnicy będą woleli uniknąć takich sytuacji, co może stanowić problem w procesie uzyskania pomocy prawnej z urzędu<sup>163</sup>.

### 3.3. Znaczne różnice w parametrach oceny zasadności wniosku

Co do materialnoprawnych przesłanek udzielenia pomocy prawnej z urzędu, większość państw wprowadziła ocenę zasadności roszczenia objętego postępowaniem. W Polsce kryterium to dotyczy spraw odszkodowawczych w sądach cywilnych. W Hiszpanii, gdzie pomoc prawna z urzędu w litygacji penitencjarnej jest co do zasady dostępna jedynie w trybie odwoławczym (chyba że doszło do poważnego naruszenia praw procesowych), nie ma oceny zasadności wniosku, chociaż wyznaczony prawnik może wskazywać na brak możliwości wszczęcia postępowania i w takim wypadku jego opinia prowadzi do dodatkowego dwukrotnego sprawdzenia. Podobnie jest we Włoszech, gdzie oceny zasadności wniosku nie wykonuje się w sprawach karnych ani nie przeprowadzają jej sędziowie penitencjarni.

Państwa, które wprowadziły ocenę zasadności wniosku, stosują zróżnicowane parametry dla tej oceny. Z tego punktu widzenia rozwiązania najbardziej korzystne dla wnioskodawców przyjęły Francja i Belgia. Wnioskodawcy mają prawo do oceny zasadności, chyba że postępowanie jest niedopuszczalne albo oczywiście bezzasadne. Ponadto wymóg dopuszczalności zasadniczo nie podlega ścisłej wykładni. Inna grupa państw stosuje o wiele bardziej rygorystyczne podejście, zgodnie z którym system pomocy prawnej z urzędu ogranicza się do bardziej skomplikowanych spraw. W takich przypadkach – jak w Holandii, gdzie działa właśnie ten model – zakłada się, że osoby pozbawione wolności są w stanie występować w sądzie na własną rękę, ponieważ mają dostęp do standardowych formularzy, które mogą wykorzystać do złożenia skargi. W przypadkach skomplikowanych z punktu widzenia prawnego lub faktycznego

---

163 Więcej szczegółów dotyczących konsekwencji tych niedogodności dla prawników podano w następnym rozdziale.

oraz w sprawach szczególnie istotnych (takich jak dotyczące naruszeń praw człowieka) prawnik może uzyskać zaświadczenie upoważniające go do otrzymania zwrotu kosztów pomocy prawnej. Co do zasady takie rozwiązanie stosuje się do wszystkich odwołań od decyzji komisji ds. skarg. Jeśli chodzi o postępowanie przez sądami administracyjnymi w Bułgarii, ocena zasadności polega na sprawdzeniu charakteru i skali korzyści, jakie wnioskodawca mógłby odnieść w wypadku otrzymania pomocy prawnej z urzędu, a także na ocenie, czy roszczenie jest uzasadnione, usprawiedliwione i dopuszczalne. Ocena ta obejmuje porównanie przewidywanego kosztu interwencji prawnika z interesem, jaki ma w rozwiązaniu sprawy wymiar sprawiedliwości.

Jest oczywiste, że ocena zasadności ma znaczący wpływ na dostęp do pomocy prawnej z urzędu. W 2017 r. w Holandii pozbawionym wolności towarzyszyli wyznaczeni prawnicy w około jednej czwartej wszystkich postępowań ze skarg i środków odwoławczych<sup>164</sup>. Jednak, jak to często bywa w kwestiach penitencjarnych, przesłanki prawne nie są wystarczające, aby oddać całość sytuacji. Wchodzą w grę inne parametry, takie jak wiedza pozbawionych wolności na temat systemu pomocy prawnej z urzędu, zaufanie, jakim darzą oni prawników wyznaczonych w ramach tego systemu, czy praktyki *contra legem*, które czasem stosują służby odpowiedzialne za przyznawanie pomocy prawnej. W Polsce osoby pozbawione wolności zazwyczaj występują we własnym imieniu w sprawach penitencjarnych pomimo braku testu zasadności roszczenia. Czasami zastępują ich prawnicy wyznaczeni w ramach systemu pomocy prawnej z urzędu, ale głównie w sprawach dotyczących przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności lub warunkowego przedterminowego zwolnienia, a nie warunków pozbawienia wolności. Badanie nie doprowadziło do jednoznacznego wyjaśnienia tego zjawiska. We Włoszech biurokratyczne podejście do masowej litygacji penitencjarnej może być jedną z przyczyn niskiej liczby spraw o pomoc prawną z urzędu. Ostatecznie model wyspecjalizowanego sądownictwa penitencjarnego w znacznym stopniu określa przesłanki skierowania sprawy do sądu o tyle, o ile zachęca pozbawionych wolności do występowania na własną rękę (oczywiście oprócz przypadków, w których udział prawnika jest obowiązkowy).

Nawet jeśli do wyciągnięcia jednoznacznych wniosków potrzebne byłyby dokładniejsze dane statystyczne, obecnie możliwe ustalenia dotyczące omawianych systemów wskazują, że trzeba ostrożnie traktować każde podejście, w którym uproszczenie procedur przekazania sprawy do organu rozpatrującego mogłoby pozwolić na skierowanie kwestii pomocy prawnej z urzędu na dalszy plan. komisja ds. skarg w Holandii

164 Jest to wzrost o 149% między 2012 r. i 2017 r. (podczas gdy liczba skarg/odwołań wzrosła o 9%). Badania terenowe wskazują, że coraz więcej prawników zdaje się odkrywać możliwość finansowanej litygacji penitencjarnej, jednak prawnicy ci nie zawsze dysponują niezbędną wiedzą specjalistyczną. Być może w wyniku tych ustaleń Rada Pomocy Prawnej z urzędu ogłosiła w marcu 2019 r. stosowanie surowszej polityki zakładającej wzmocnienie obowiązku przedstawienia uzasadnienia podstaw kwalifikowania się do uzyskania zaświadczenia.



uznała skargi za uzasadnione w całości lub częściowo jedynie w 7,6% wszystkich spraw. Około jedna czwarta skarg została uznana za nieuzasadnione, zaś 18% skarg uznano za niedopuszczalne. Ponadto, jak wynika z badań przeprowadzonych przez Amnesty International nad instytucjami dla osób pozbawionych wolności oskarżonych o terroryzm albo skazanych za to przestępstwo, komisje ds. skarg w sposób regularny rozpatrują środki odwoławcze zgodnie ze standardami prawa międzynarodowego tylko wtedy, gdy skarżący wyraźnie się na nie powołał, mimo że uwzględnianie tych standardów powinno być stałą praktyką. Mogłoby to oznaczać, że pomoc prawnika może znacząco zmieniać warunki dla interwencji komisji ds. skarg. Wywiady przeprowadzone w Polsce, za wyjątkiem tych przeprowadzonych z funkcjonariuszami Służby Więziennej, wskazują, że mechanizmy odwoławcze są powszechnie uważane za nieskuteczne. Takie same obserwacje wynikają w znacznym stopniu z badania przeprowadzonego we Włoszech.

## **4. MIMO NIEDOSKONAŁOŚCI POLITYKI W ZAKRESIE POMOCY PRAWNEJ Z URZĘDU SKUTKUJE ONA POZYTYWNYMI PROCESAMI, KTÓRE NIE SĄ W WYSTARCZAJĄCYM STOPNIU BRANE POD UWAGĘ**

### **4.1. Pozytywne procesy wynikające z polityki w zakresie pomocy prawnej z urzędu**

Konsekwencje nieodpowiedniego wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu są omówione w następnym rozdziale. Pomimo zaobserwowanych niedociągnięć i ograniczeń, ustrukturyzowany system pomocy prawnej z urzędu prawdopodobnie stworzy procesy sprzyjające poprawie ochrony praw osób pozbawionych wolności. Tak jest w przypadku Francji, Belgii, Hiszpanii i – w mniejszym stopniu – Holandii. Taki system nie tylko zezwala na świadczenie usług prawnych w praktyce, w wyniku czego problemy penitencjarne trafiają do sądów, ale i przyczynia się do specjalizacji prawników w tej dziedzinie. Co istotniejsze, pozwala on części prawników w sposób regularny interweniować w jednostkach penitencjarnych, co ma pozytywne skutki. Działalność ta przyczynia się do rozwoju postępowań sądowych, w wyniku których powstaje orzecznictwo wywołujące z kolei zainteresowanie świata nauki, co pozwala wydobyć zagadnienia penitencjarne z ich zmarginalizowanego miejsca w naukach prawnych i zwrócić szczególną uwagę na prawa podstawowe osób pozbawionych wolności.

W tym względzie znaczący jest przykład Francji. Choć udział prawników w komisjach dyscyplinarnych został zapoczątkowany przypadkowo (ministerstwo sprawiedliwości nie spodziewało się takiego efektu ustawy z 2000 r.), krajowe ustawodawstwo



bardzo szybko zapewniło dostęp do pomocy prawnej z urzędu w tej dziedzinie. W rezultacie wiele samorządów prawniczych zapewniło rotacyjne delegowanie prawników do komisji dyscyplinarnych, co pozwoliło stworzyć dość sporą sieć terenową. Miejsce kwestii penitencjarnych rozwinęło się bardzo wyraźnie w kształceniu akademickim: do końca pierwszej dekady XXI w. temat ten w ogóle nie istniał, a teraz jest regularnie włączany do zawodowych egzaminów prawniczych.

Działalność tych prawników, która stała się możliwa dzięki pomocy prawnej z urzędu, rozszerza możliwość prowadzenia debat publicznych dotyczących kwestii penitencjarnych i, jak opisano w następnym rozdziale, zachęca organy przedstawicielskie samorządów prawniczych do podejmowania zagadnień penitencjarnych w debacie publicznej i uczynienia praw podstawowych osób pozbawionych wolności bardziej znaczącą kwestią. Mobilizacja prawników w trakcie bardzo ostrych strajków w jednostkach penitencjarnych w Belgii w 2016 r. była typową ilustracją tego zjawiska. Strajki miały na celu zaspokojenie oczekiwań pracowników jednostek penitencjarnych, a doprowadziły do poważnych naruszeń praw osób pozbawionych wolności. W odpowiedzi prawnicy zainicjowali cały szereg skarg, co doprowadziło do nakazania państwu zapewnienia pozbawionym wolności minimalnego dostępu do ciepłych posiłków, prysznic, wizyt rodziny i prawników itd. W ten sposób interwencja prawników pomogła uporządkować debatę publiczną wokół kryzysu więziennego zarówno w mediach, jak i na szczeblu politycznym.

W ostrym kontraście do tych przykładów pozostaje przypadek Niemiec. Raport dotyczący tego kraju wskazuje, że ochrona prawna dla tymczasowo aresztowanych jest tematem dotychczas niezbadanym w nauce i polityce karnej. Choć Niemcy są państwem, w którym co do zasady ochrona sądowa w zakresie spraw penitencjarnych jest jak najbardziej zakorzeniona – w wyniku ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego jeszcze z lat 70. XX wieku – ankietowani jednogłośnie przyznawali, że w praktyce nie istnieją spory sądowe dotyczące warunków odbywania tymczasowego aresztowania. Brak należytej uwagi dla tego typu spraw pozostaje w ostrym kontraście z liczbą skarg składanych przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności.

Badanie jasno wykazało, że jeśli pomoc prawna z urzędu w sprawach dotyczących warunków odbywania tymczasowego aresztowania byłaby finansowana niezależnie od spraw karnych, w następstwie znaczenie tej problematyki by wzrosło. Specjalna opłata przyciągnęłaby uwagę do tego rodzaju skarg i prawdopodobnie doszłoby do organizowania szkoleń dla prawników oraz innych form przekazywania wiedzy pomiędzy prawnikami. W badaniu wskazano na konieczność nie tylko udzielenia wnioskodawcy osobnej pomocy prawnej z urzędu w związku z decyzjami dotyczącymi pozbawienia wolności, ale i zapewnienia mu odrębnego prawnika do tych aspektów sprawy, które nie są powiązane z postępowaniem karnym.

## 4.2. Pomoc prawna z urzędu – dźwignia transformacji ignorowana przez politykę krajową i europejską

Istotna kwestia skuteczności odwołań z perspektywy ETPC została podniesiona w poprzednim rozdziale. Wskazano też, że orzecznictwo Trybunału poświęca mało uwagi tematowi pomocy prawnej z urzędu w sprawach penitencjarnych. Sprawa ta nie pojawia się w wyrokach pilotażowych i quasi-pilotażowych ETPC.

Warto odnotować, że kwestia dostępu do pomocy prawnej z urzędu nie pojawiła się w kontekście wykonywania wyroków pilotażowych czy quasi-pilotażowych, co pokazuje przykład Polski<sup>165</sup>, Włoch<sup>166</sup>, Bułgarii<sup>167</sup> i Belgii<sup>168</sup>, których dotyczą te procedury. Jednym z celów wyroków pilotażowych jest zwiększenie presji na państwach, których dotyczą skargi, aby zapewnić prawidłowe rozpatrywanie środków odwoławczych przez sądy krajowe.

Jak wykazano w poprzednich badaniach, procedury te przyczyniają się do włączania reform penitencjarnych do listy działań podejmowanych przez poszczególne państwa, co znacznie zwiększa uwzględnianie kwestii dotyczących ochrony prawnej. We Włoszech w wyniku mechanizmu wyroków pilotażowych wprowadzono pierwszy w pełni jurysdykcyjny pakiet środków skargowych w przypadku naruszenia praw osób pozbawionych wolności. Ponadto tego rodzaju procedury prowadzą do współpracy technicznej na wysokim szczeblu, zainicjowanej przez Radę Europy. W ten sposób Bułgaria i Polska odniosły korzyść z projektu, wdrażając „pilotażowe [i] »quasi-pilotażowe« wyroki (...) w zakresie tymczasowego aresztowania i środków służących skarżeniu warunków pozbawienia wolności”<sup>169</sup>. Projekt był realizowany w ścisłej współpracy z organami krajowymi, ekspertami międzynarodowymi i Kancelarią ETPC, a także z Europejskim Komitetem do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Celem projektu była promocja systemów działań zapobiegawczych i środków kompensacyjnych, pozwalających osobom pozbawionym wolności na skarżenie nieodpowiednich warunków detencji.

Proces wykonywania wyroków pilotażowych wywołał szerokie dyskusje dotyczące konkretnych kwestii procesowych. Jednak wydaje się, że nie zwrócono wystarczającej uwagi na ocenę warunków mobilizowania prawników do udziału w postępowaniach. Decydenci – Rada Europy i władze krajowe – ryzykują, że już podjęte znaczne wysiłki zostaną zniweczone, jeśli w sposób wyraźny nie uwzględnią kwestii udziału prawników w tych postępowaniach.

165 Wyrok *Orchowski przeciwko Polsce* z 22 października 2009 r., skarga nr 17885/04; wyrok *Norbert Sikorski przeciwko Polsce* (cyt. powyżej).

166 Wyrok *Torreggiani i inni przeciwko Włochom* z 8 stycznia 2013 r., skarga nr 43517/09.

167 Wyrok *Neshkov przeciwko Bułgarii* (cyt. powyżej).

168 Wyrok *Vasilescu przeciwko Belgii* z 25 listopada 2014 r., skarga nr 64682/12.

169 Rada Europy, *Challenging detention conditions*, dostępne na: <https://www.coe.int/en/web/programmes/implementing-pilot-quasi-pilot-judgements-and-judgements-revealing-systemic-and-structural-problems-in-the-field-of-detention-on-remand-and-remedies-to-challenge-detention-conditions>.

## 5. PODSUMOWANIE

Istnieje szeroki konsensus między krajowymi politykami co do uznawania prawa pozbawionych wolności do pomocy prawnej z urzędu w litygacji penitencjarnej. Na tym tle Niemcy wyróżniają się tym, że osobna pomoc prawna z urzędu dla tymczasowo aresztowanych nie jest dostępna: sporami penitencjarnymi teoretycznie zajmuje się prawnik prowadzący sprawę karną, bez dodatkowego wynagrodzenia. Pomimo szerokiego konsensusu wewnętrzne procedury administracyjne, które odgrywają ważną rolę w realizacji praw osób pozbawionych wolności, z reguły nie są objęte systemem pomocy prawnej z urzędu. W tym kontekście brak możliwości skorzystania z pomocy prawnika w ramach systemu pomocy prawnej z urzędu prawdopodobnie może zaważyć na dalszym postępowaniu albo wręcz wpłynąć na jego brak.

Tym niemniej – i pomimo wskazanych trudności – tam, gdzie wcielana jest ustrukturyzowana polityka w zakresie pomocy prawnej z urzędu, tam konsekwencją jest szersza znajomość kwestii penitencjarnych poprzez stworzenie pozytywnych procesów: konsolidacja i autonomizacja prawa penitencjarnego, zaangażowanie instytucji przedstawicielskich zawodów prawniczych, pojawienie się nowych wiodących opinii itd. W dużej mierze ten rozwojowy czynnik jest obecnie ignorowany w kontekście wykonywania wyroków ETPC. Zarządzenie temu problemowi mogłoby znacząco przyspieszyć proces tworzenia skutecznych środków odwoławczych i ostatecznej likwidacji możliwych do zidentyfikowania naruszeń strukturalnych.

Ostatecznie należy uznać, że dostęp osób pozbawionych wolności do wymiaru sprawiedliwości jest zasadniczo skonstruowany w systemach krajowych w sposób paradoksalny. Choć osoby te borykają się z problemami społecznymi, ekonomicznymi i kulturowymi, w znacznym stopniu odmawia im się stosowania tak powszechnie uznawanej poza murami jednostki penitencjarnej zasady, że skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości wymaga pomocy prawnika.

Przykład polskiego systemu, który korzysta z modelu sędziego penitencjarnego<sup>170</sup>, potwierdza znaczącą rolę prawników. Zarówno przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i osoby pozbawione wolności biorące udział w badaniu wskazali, że bez prawnika osoby pozbawione wolności nie mogłyby w odpowiedni sposób reprezentować siebie przed sądem. Znaczna liczba wniosków uznawanych za niedopuszczalne podkreśla wagę wsparcia prawnika w ramach systemu pomocy prawnej z urzędu w odniesieniu do wszystkich badanych państw.

---

170 W odniesieniu do środków zapobiegawczych.



## ROZDZIAŁ 6.

# ZAANGAŻOWANIE PRZEDSTAWICIELI ZAWODÓW PRAWNICZYCH W ZAPEWNIANIE DOSTĘPU DO SĄDÓW NIERÓWNY WKŁAD SAMORZĄDÓW PRAWNICZYCH

---

### 1. WPROWADZENIE

W większości objętych badaniem państw warunki pozbawienia wolności dopiero od niedawna stanowią przedmiot postępowań sądowych. Co więcej, w wielu kontekstach krajowych wszczęcie takich spraw umożliwiły aktywne działania zainicjowane przez prawników i działaczy organizacji pozarządowych. Można zatem stwierdzić, że prawnicy podejmują się litygacji penitencjarnej, jednak formy ich zaangażowania i profil zawodowy wciąż wymagają analizy. Działalność ta jest po części zinstytucjonalizowana i uregulowana krajowymi przepisami prawa. Poniżej wykazano, że faktycznie w większości objętych badaniem państw za organizację dyżurów prawników specjalizujących się w litygacji penitencjarnej odpowiadają samorzady prawnicze. Niekiedy instytucje te sprawują także pieczę nad świadczeniem osobom pozbawionym wolności usług doradztwa prawnego. Na mocy wielu przepisów prawnicy mają wprawdzie dostęp do jednostek penitencjarnych, jednak aktualny stan zaangażowania przedstawicieli zawodów prawniczych w ochronę praw osób pozbawionych wolności wciąż wymaga dodatkowych, bardziej praktycznych działań podejmowanych przez różne grupy podmiotów.

Uczestnicy badania stwierdzili liczne niedociągnięcia ze strony samorządów prawniczych. Przypomnieć jednak należy, że **ograniczone niekiedy zaangażowanie samorządów odzwierciedla przede wszystkim znikomą wagę przypisywaną w politykach społecznych i ogólnej praktyce prawnej kwestiom związanym z umieszczeniem**

w jednostkach penitencjarnych. Większość analiz polityk istotnie prowadzi do wniosku, że warunki pozbawienia wolności i możliwości egzekwowania przez osoby pozbawione wolności przysługujących im praw nie przykuwają na długo uwagi mediów i rzadko trafiają na listy politycznych priorytetów. Brak widoczności i legitymizacji przekładają się również na niewystarczającą uwagę ze strony wymiaru sprawiedliwości i organów więziennictwa, jak również na ograniczone środki na inicjatywy prawne w tym sektorze. Bezpośredni wpływ powyższego mechanizmu nie będzie zachęcał samorządów do koncentrowania się na sytuacji prawnej osób pozbawionych wolności, gdyż ich położenie już jest marginalizowane. Jak wykazano poniżej, podobnym utrudnieniem jest **obowiązek samorządów zapewniania przedstawicielom zawodów prawniczych ochrony i wsparcia w otoczeniu gospodarczym, w którym litygacja penitencjarna rzadko okazuje się rentownym obszarem działalności i zazwyczaj nie ma dużego udziału w codziennej działalności kancelarii prawnych. Prawa osób pozbawionych wolności pozostają jednak kwestią niepokojącą z przyczyn etycznych.** Choć w całej Europie podejmowano i podejmuje się stosowne inicjatywy, sprostanie bieżącym wyzwaniom związanym z obroną osób pozbawionych wolności wymaga poświęcenia tej kwestii większej uwagi.

Pierwsze wyzwanie spoczywa w znacznym stopniu na samych samorządach prawniczych. Oprócz zarządzania harmonogramem dyżurów we współpracy z sądami i biurami pomocy prawnej samorzady odpowiadają za szkolenie prawników w specjalistycznej dziedzinie litygacji penitencjarnej, rozpowszechnianie informacji o powiązanych kwestiach, a także podnoszenie świadomości osobistej i indywidualnego zaangażowania prawników w sprawy z tej gałęzi prawa. Jak wykazano poniżej, w wielu europejskich samorządach prawniczych obserwuje się rosnące zainteresowanie prawem penitencjarnym. Jednak w większości objętych badaniem państw obecne zaangażowanie nie wystarcza, by wywrzeć istotny wpływ na system zapewniania prawników osobom pozbawionym wolności. Prawnicy specjalizujący się w litygacji penitencjarnej zmagają się bowiem z brakiem stabilności finansowej, a uwagę i wsparcie od swoich samorządów otrzymują jedynie okazjonalnie (1). Drugim ważnym wyzwaniem dla przedstawicieli zawodów prawniczych zajmujących się litygacją penitencjarną jest szczególnie sytuacja ich klientów, którzy z założenia przebywają w zamknięciu i nie mogą swobodnie kontaktować się ze światem zewnętrznym. Dla prawników broniących praw takich klientów, w szczególności praw związanych z warunkami pozbawienia wolności, kluczowe są kontakt z klientem i rzeczywisty dostęp do jednostek penitencjarnych. Nawet jeśli w większości objętych badaniem państw samorzady prawnicze podejmowały w tym obszarze działania, nie można pominąć istotnych ograniczeń rzutujących na zapewnianie prawników osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych (2).

## 2. ORGANIZACJA SPÓJNEGO SYSTEMU OBRONY PRAWNEJ: OGRANICZONE ZAANGAŻOWANIE SAMORZĄDÓW PRAWNICZYCH W SPRAWY Z DZIEDZINY PRAWA PENITENCJARNEGO

Nierówne zaangażowanie samorządów prawniczych w zapewnianie obrony prawnej w istotny sposób wpływa na usprawnianie litygacji penitencjarnej. W większości objętych badaniem państw na samorzady prawnicze nałożono prawny wymóg nadzorowania interwencji prawników w sprawach karnych. Głównym środkiem tego nadzoru jest zarządzanie dyżurami prawników gotowych przyjmować sprawy *ex officio*. Choć dyżury prawników i pomoc prawna z urzędu niekoniecznie są ze sobą skorelowane, to niewątpliwie są ze sobą silnie powiązane. Nakładane na którykolwiek element ograniczenia mogą dodatkowo utrudniać skuteczny dostęp do doradztwa prawnego i prawników. Z tego względu kluczowe jest przedstawienie stosowanych w objętych badaniem państwach różnych systemów dyżurów, jak również poddanie krytycznej analizie ich skuteczności. Wspomniana analiza nie sprowadza się do oceny zdolności samorządów prawniczych do dostarczania sądom wykazów dyżurujących prawników gotowych podjąć się spraw wymagających w danym terminie interwencji. Analiza skuteczności interwencji samorządów prawniczych obejmuje także ocenę zdolności szkolenia prawników z dziedzin tak specjalistycznych jak litygacja penitencjarna i rozpowszechniania informacji o powiązanych kwestiach oraz, w szerszym ujęciu, ogólnego zainteresowania kwestiami związanymi z prawem penitencjarnym oraz woli aktywnego zaangażowania się w obowiązujące polityki na rzecz wspierania litygacji penitencjarnej.

- ♦ **Samorzady prawnicze i zarządzanie dyżurami: znaczne rozbieżności między państwami i w obrębie państw.** W wielu objętych badaniem państwach samorzady prawnicze mają obowiązek samodzielnie zarządzać lub współzarządzać dyżurami prawników gotowych podjąć się spraw z dziedziny prawa karnego. Do tej gałęzi prawa należą także postępowania dotyczące warunków zatrzymania przez policję i podczas stosowania tymczasowego aresztowania. Taki system dyżurów jest powszechnie stosowany w większości państw europejskich. Między poszczególnymi samorządami występują jednak rozbieżności, które mogą przekładać się na nierówny dostęp do porad prawnych i rzeczywistej obrony przed sądem. Pierwszą potencjalną, lecz poważną barierą są **skomplikowane procedury postępowania**, które wymagają skutecznej współpracy sądów, biur pomocy prawnej i samorządów prawniczych. Jedną z możliwości uproszczenia tego systemu jest powołanie organu centralnego i powierzenie mu odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie pomocy prawnej z urzędu w postaci przydzielenia prawnika *pro bono*. W Belgii za decyzje o wyznaczeniu prawnika *pro bono*, a zatem za weryfikację, czy wnioskodawca dysponuje wystarczającymi środkami utrzymania, odpowiadają Biura

Pomocy Prawnej założone przez lokalne samorządy prawnicze. W wielu przypadkach problematyczne jest samo doprowadzenie do wszczęcia postępowania. Dla przykładu: we Włoszech wstępną selekcję przypadków kwalifikujących się do pomocy prawnej w postaci przydzielenia prawnika *ex officio* przeprowadzają pracownicy organizacji pozarządowych lub studenci z uniwersyteckich poradni prawnych, którzy dostarczają osobom pozbawionym wolności listę prawników współpracujących z lokalnym samorządem prawniczym w zakresie pomocy prawnej. Dla każdego nowego wniosku operację tę trzeba powtórzyć, co jest bardzo nieefektywne czasowo.

Powyższe bariery należą do ogólnych utrudnień występujących w każdym systemie administracji penitencjarnej. Bardziej szczegółową kwestią są **umiejętności prawne i szkolenie prawników** w dziedzinach wysoce specjalistycznych, takich jak litygacja penitencjarna. Samorządy prawnicze ogólnie dbają o to, by dyżury obejmowali odpowiednio przeszkoleni prawnicy. Między poszczególnymi samorządami występują jednak znaczne rozbieżności, co skutkuje nierównym dostępem do porad prawnych i niejednakowymi możliwościami wszczęcia postępowania. W większości objętych badaniem państw oskarżonym wnioskiem o prawnika *ex officio* przydzielana jest osoba z wykazu obrońców oficjalnie sprawujących dany dyżur. Zależnie od państwa oskarżonemu przysługuje albo nie przysługuje prawo wyboru obrońcy ze wskazanej listy<sup>171</sup>. Wykazy te są zazwyczaj sporządzane przez krajowe lub lokalne samorządy prawnicze, przy czym samorządy stosują różne wymogi, zwłaszcza odnośnie do specjalizacji i przeszkolenia prawników. Przykładowo: w Holandii osoby pozbawione wolności mogą wybrać prawnika pod warunkiem, że dany prawnik widnieje na stosownej liście (w tym przypadku prowadzonej przez Biuro Pomocy Prawnej z urzędu) i specjalizuje się w prawie karnym. W przeciwnym razie osoba pozbawiona wolności musi z własnej kieszeni opłacić wybranego prawnika. Jednak nawet specjalizacja w prawie karnym nie gwarantuje obeznania prawnika ze specyfiką litygacji penitencjarnej. W wielu państwach prawo penitencjarne nie cieszy się największą popularnością wśród prawników. W rezultacie prawnik wyznaczony do udzielenia wsparcia osobie pozbawionej wolności w postępowaniu przygotowawczym może niechętnie wykonywać swoje zadania w postępowaniach penitencjarnych. W innych objętych badaniem państwach dyżury prawników gotowych podjąć się spraw z dziedziny prawa penitencjarnego albo nie istnieją, albo są prowadzone przez niektóre samorządy prawnicze – zazwyczaj te z siedzibą w dużych miastach i regionach. W Polsce większe samorządy (Okręgowe Izby Radców Prawnych i Okręgowe Rady Adwokackie) pozwalają swoim członkom na wskazywanie preferowanych dziedzin, z których gotowi są zapewniać pomoc prawną. Na szczeblu lokalnym i samorządowym pomoc prawna z urzędu dla osób

---

171 W Niemczech oskarżonemu przysługuje prawo wyboru prawnika w postępowaniu karnym, przy czym wybrany prawnik nie musi być oficjalnie wpisany na listę. W przypadku tymczasowego aresztowania rząd zapewnia wstępne finansowanie obsługi prawnej przez wybranego prawnika.



zatrzymanych nie jest uregulowana. Nie obowiązują też przepisy dotyczące dodatkowej obowiązkowej konsultacji prawnej. Z kolei w Hiszpanii dyżury poświęcone kwestiom penitencjarnym funkcjonują w większości samorządów prawniczych, które mają w swoim okręgu jednostkę penitencjarną. Hiszpański system przydzielania dyżurnego prawnika zostanie znacznie usprawniony dzięki zautomatyzowanym centralom i *call center* połączonym z komisariatami policji.

**Samorządy prawnicze nie uczestniczą w kształceniu zawodowym prawników.** Niejednolita praktyka w zakresie oficjalnej specjalizacji prawników stanowi problematyczną kwestię w połączeniu z nierównym zaangażowaniem samorządów prawniczych w szkolenie zawodowe prawników. Rola samorządów jako źródła szkoleń jest tym ważniejsza, że w krajowych systemach prawnych może być obecna specjalizacja w *prawie karnym*, jak ma to miejsce m.in. w Belgii, Holandii czy we Francji, ale bardzo rzadko przewidziana jest szczególna specjalizacja w *prawie penitencjarnym*.

Dodatkową komplikacją jest fakt, że litygacja penitencjarna jest **obejmuje zróżnicowaną sferę prawną** łączącą w sobie postępowania przed organami administracyjnymi i wymiarem sprawiedliwości regulowane różnymi procedurami zależnymi od sytuacji osoby pozbawionej wolności. Dla przykładu: w Niemczech prawnicy specjalizujący się w prawie penitencjarnym mającym zastosowanie do osób odbywających karę pozbawienia wolności mogą nie mieć wystarczającej wiedzy o prawach osób tymczasowo aresztowanych, zwłaszcza że prawa tych ostatnich uznano dopiero po decyzji wydanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w 2006 r., i prawa te są stosowane na szczeblu lokalnym na podstawie 16 różnych procedur postępowania poszczególnych landów. W przeciwieństwie do osób skazanych osobom tymczasowo aresztowanym zawsze towarzyszy prawnik. Mimo to liczba skarg jest śladowa. Podobnie w Bułgarii odnotowano ponowny wzrost zainteresowania litygacją penitencjarną po przeprowadzonej w 2017 r. reformie prawnej, która stworzyła nowe możliwości ochrony prawnej osób pozbawionych wolności. Wskutek reformy wzrosło zapotrzebowanie na prawników o kompetencjach wystarczających do reprezentowania klientów w takich postępowaniach. Wydaje się, że zapotrzebowanie to jest wciąż niezaspokojone, co może wynikać ze skromnych możliwości podniesienia kwalifikacji pozwalających na wyspecjalizowanie się w prawie penitencjarnym w ramach prawniczego kształcenia akademickiego oferowanego w Bułgarii. Włoscy uczestnicy badania zgłosili, że prawnicy pracujący w jednostkach penitencjarnych mają nikłą wiedzę o skomplikowanym prawie penitencjarnym, a w szczególności o EKPC i orzecznictwie ETPC. Problem ten pogłębia słaba znajomość angielskiego i francuskiego wśród włoskich prawników i sędziów. W konsekwencji, w ostatnich latach praktycznie nie korzystano ze standardów ochrony praw osób pozbawionych wolności wypracowanych w dorobku ETPC.

Podsumowując, z niniejszego badania można wyciągnąć wspólny dla wszystkich objętych badaniem państw wniosek, że w samorządach prawniczych brakuje możliwości

**kształcenia zawodowego.** Z odpowiedzi uczestników badania wynika, że we wszystkich państwach lokalne samorządy organizują szkolenia dla prawników zgodnie z wymogami dotyczącymi ustawicznego kształcenia przedstawicieli zawodów prawniczych. Jednak wciąż brakuje specjalistycznych programów z dziedziny prawa penitencjarnego, nie wspominając już o prawach osób tymczasowo aresztowanych. Obowiązkowe kursy organizowane przez samorządy prawnicze wielu państw obejmują głównie zajęcia z ogólnego prawa karnego. W tym względzie ciekawym wyjątkiem jest Hiszpania. W zależności od rozmiaru danego samorządu dyżury ustala się według węższych dziedzin prawa. Obok m.in. nieletnich i obcokrajowców do grup objętych dyżurami mogą być zaliczane także osoby pozbawione wolności. Jeśli dany samorząd obsługuje dyżur poświęcony kwestiom penitencjarnym (*turno de oficio de vigilancia penitenciaria*), warunkiem udziału w nim jest ukończenie kursu z dziedziny prawa karnego i penitencjarnego. Jednak wymagana liczba godzin szkolenia znacznie różni się w zależności od samorządu. W Holandii samorządy prawnicze nie oferują kursów z zakresu prawa penitencjarnego, są one organizowane przez inne podmioty, takie jak Centrum Wiedzy Komitetów Nadzorczych (*Knowledge Centre of Supervisory Committees*). Brak specjalistycznych szkoleń z prawa penitencjarnego kontrastuje z gruntownymi szkoleniami z prawa karnego. Lokalne holenderskie samorządy oferują prawnikom szkolenia z prawa karnego, a równolegle zapewniają bardziej specjalistyczne kursy za pośrednictwem fundacji założonej przez samorządy we współpracy z Uniwersytetem w Utrechcie i Wolnym Uniwersytetem Amsterdamskim. Wszystko dlatego, że rejestracja w Biurze Pomocy Prawnej i przystąpienie do programu pomocy prawnej z urzędu nie są możliwe bez specjalizacji w prawie karnym. Postępowania penitencjarne nie są jednak obiektem podobnych wysiłków. Jak wspomniano wyżej, holenderskie Biuro Pomocy Prawnej nie wprowadziło rozróżnienia dla postępowań penitencjarnych. Każdy prawnik specjalizujący się w prawie karnym spełnia zatem wymogi bez konieczności ukończenia dodatkowego szkolenia. Liczne przykłady można znaleźć także w innych państwach. We Francji samorząd prawniczy nie wymaga od prawników karnych doskonalenia zawodowego w zakresie prawa penitencjarnego, choć każdy prawnik należący do samorządu ma obowiązek każdego roku ukończyć 20-godzinny program ustawicznego kształcenia. Podobnie przedstawia się sytuacja w Belgii. Dyżurujący prawnicy muszą wykazać kompetencje z danej dziedziny prawa, przy czym wymóg ten znów ogranicza się do prawa karnego. Prawnicy nie podlegają żadnym innym wymogom szkoleniowym ani ustawowym wymogom posiadania specjalizacji w węższych dziedzinach takich jak prawo penitencjarne. Włoscy uczestnicy badania zgłosili z kolei, że ich lokalne i krajowe samorządy prawnicze nie prowadzą kursów i szkoleń z tej dziedziny. W Bułgarii niektóre wydziały prawa oferują fakultatywne wprowadzenie do prawa penitencjarnego, lecz ta gałąź prawa jest nieobecna w programach szkoleniowych Bułgarskiego Centrum Szkoleniowego Krajowego Samorządu Prawniczego i Rady Pomocy Prawnej z Urzędu. Podobnie większość uczestników badania zauważyła w ich państwach **ogólny brak sporządzonej przez**

**samorządy prawnicze dokumentacji specjalistycznej**, np. ulotek czy podręczników prawa penitencjarnego i litygacji penitencjarnej. Hiszpania także tutaj stanowi wyjątek, jako że niektóre jej samorządy wydają biuletyny prawa penitencjarnego.

Problematyczna sytuacja może mieć różne przyczyny. Jako pierwsza nasuwa się **słaba widoczność kwestii penitencjarnych w samorządach prawniczych**. Jak stwierdzili niektórzy uczestniczący w badaniu prawnicy, krajowe samorządy prawnicze oraz samorządy działające w dużych miastach zazwyczaj skupiają się na tych obszarach prawa, które są źródłem wysokiej liczby spraw i znacznego zysku, np. na prawie spółek. Sprawom takim jak postępowania dotyczące warunków pozbawienia wolności poświęcają znacznie mniej uwagi – tym bardziej, że takie sprawy są finansowane ze środków pomocy prawnej z urzędu i praktycznie nie leżą w interesie gospodarczym prawników. Przywodzi to na myśl różne kwestie wspomniane już we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału: przede wszystkim samorządy prawnicze należą do mało elastycznego rynku gospodarczego, w którym w interesie całej branży leży nadawanie priorytetu rentownym gałęziom prawa. Po drugie, kwestie słabo widoczne w samorządach to te same kwestie, które nie otrzymują wiele uwagi od organów państwowych i decydentów politycznych. Samorządy prawnicze nie ponoszą zatem głównej odpowiedzialności za obecną sytuację. Jednak brak szkoleń i zainteresowania pozostaje dużym problemem w większości objętych badaniem państw – zwłaszcza w kontekście kondycji finansowo-społecznej prawników specjalizujących się w litygacji penitencjarnej w Europie.

**Sytuację finansową prawników podejmujących się litygacji penitencjarnej można podsumować następująco: małe kancelarie, niska zyskowość i silne zaangażowanie moralne.** Tutaj we wszystkich objętych badaniem państwach ujawnia się podobny wzorzec: prawnicy specjalizujący się w litygacji penitencjarnej to najczęściej młodszy prawnicy pracujący na własny rachunek lub zatrudnieni w mniejszych kancelariach za stosunkowo skromne wynagrodzenie<sup>172</sup>. Mniejsze kancelarie dysponują **niewielką pulą środków** na prawników osób pozbawionych wolności. Ponadto **znikome jest prawdopodobieństwo sprawowania przez młodych prawników znaczących stanowisk** w samorządach prawniczych, co uniemożliwia nadawanie większej wagi kwestiom związanym z jednostkami penitencjarnymi. W rezultacie postępowania penitencjarne nie trafiają na listy priorytetów największych samorządów prawniczych i nie są traktowane z taką uwagą, jak inne istotne kwestie. Mniejsze samorządy także zmagają się z tym problemem, pogłębianym dodatkowo niedoborem środków i personelu niezbędnych do organizowania skutecznych szkoleń i rozpowszechniania informacji o prawie penitencjarnym.

---

172 Uczestnicy badania z Holandii zgłosili, że niektóre większe i zamożniejsze kancelarie także zatrudniają (również młodych) prawników specjalizujących się w litygacji penitencjarnej, aby w razie potrzeby móc spełnić potrzeby swoich klientów. Kancelarie prawdopodobnie nie podejmują takich działań z pobudek moralnych, lecz w celu spełnienia oczekiwań swoich klientów.

Wreszcie nawet wyspecjalizowani prawnicy nie zajmują się wyłącznie sprawami z dziedziny litygacji penitencjarnej, co wynika z przyczyn natury finansowej. We wszystkich objętych badaniem państwach większość skarg na warunki w jednostkach penitencjarnych składają osoby pozbawione wolności dysponujące niewielkimi środkami finansowymi lub całkowicie ich pozbawione. Oznacza to, że ich prawnicy są zdani na system pomocy prawnej z urzędu. Niedawne cięcia budżetowe w tych systemach sprawiły, że specjalizacja z litygacji penitencjarnej wkrótce będzie tożsama z niskim wynagrodzeniem. Niezależnie od państwa **wszyscy uczestniczący w badaniu prawnicy opisywali litygację penitencjarną jako zajęcie niedochodowe**. Problem pogłębiają kwestie organizacyjne związane z krajowymi systemami pomocy prawnej z urzędu, które dodatkowo pogarszają sytuację finansową prawników zajmujących się litygacją penitencjarną. W wielu państwach prawnicy wspominają o problemach związanych z uzgodnieniem kwoty wsparcia finansowego. Organom właściwym (samorządom prawniczym i biurom pomocy prawnej z urzędu) przysługuje tutaj swoboda uznania, na mocy której mogą odrzucić niektóre wnioski ze względów czysto formalnych i pozostawić niezamożne osoby pozbawione wolności bez środków do opłacenia prawnika, jak dzieje się na przykład w Hiszpanii. Inne bardziej powszechne problemy to m.in. krajowe systemy kredytowania podlegających refundacji kosztów pomocy prawnej z urzędu, które – podobnie jak wszystkie inne kategorie prawne – okazują się niewystarczające i mogą nie obejmować znacznej części inicjatyw pracujących nad danymi sprawami prawników, zmuszając ich do częściowo nieodpłatnej pracy. Podobnie wielu uczestniczących w badaniu prawników z różnych państw zgłosiło trudności spowodowane opóźnieniami w wypłacaniu środków pomocowych, wynikającymi ze skomplikowanej biurokracji. Dla przykładu: uczestnicy z Francji, Belgii, Holandii i Czech zgłosili nadmierne opóźnienia wynoszące często ponad rok. W rezultacie przy podejmowaniu się spraw z dziedziny litygacji penitencjarnej utrzymanie równowagi finansowej jest możliwe wyłącznie w perspektywie długoterminowej. Tymczasem rozpoczynający działalność młodzi prawnicy zmuszeni są szukać innych źródeł zarobku, by pokryć bieżące koszty. Aby utrzymać się na rynku, najczęściej dywersyfikują profil prowadzonych spraw. W rezultacie gwałtownie kurczy się udział spraw z dziedziny litygacji penitencjarnej w ich ogólnej działalności. W wielu przypadkach motywacją do pracy nad sprawami z dziedziny litygacji penitencjarnej jest moralna lub polityczna wola pomagania osobom zatrzymanym. Przetrwanie na rynku wymaga jednak włączenia innych specjalizacji do portfela oferowanych specjalizacji prawnych.

Taki wzorzec gospodarczy powtarza się w wielu państwach, a jego negatywny wpływ okazuje się bronią obosieczną dla ochrony prawnej osób pozbawionych wolności. Z jednej strony taki model działalności **wypełnia luki w systemach pomocy prawnej z urzędu**, które same w sobie nie są w stanie zagwarantować niezamożnym osobom pozbawionym wolności skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i które trwają wyłącznie dzięki oddanym sprawie prawnikom gotowym pracować za bardzo niskie wynagrodzenie.

Wyspecjalizowani prawnicy są świadomi tego, że wynikająca z ich zaangażowania politycznego akceptacja niskiej zapłaty z ograniczonych środków pomocy prawnej umożliwia przetrwanie systemu pomocy prawnej z urzędu mimo cięć budżetowych. Dysfunkcyjne systemy, które mogłyby stać się przedmiotem gruntownych reform, pozostają więc w niezmienionej postaci. Tymczasem na szerzej rozumianym szczeblu politycznym sytuacja taka może doprowadzić nawet do tego, że opinia publiczna i decydenci odniosą ogólne wrażenie, że takie cięcia są ekonomicznie uzasadnione. Jak stwierdziło wielu prawników, praca nieodpłatna lub za praktycznie zerowe wynagrodzenie to „zamaskowana praca *pro bono*”. W ich opinii jest ona w niektórych państwach, takich jak Belgia, Holandia i Francja, jedynym powodem, dla którego programy pomocy prawnej z urzędu utrzymują się pod względem finansowym.

Drugą poważną konsekwencją obecnego stanu systemów pomocy prawnej z urzędu jest to, że na różnych poziomach **silnie oddziałuje on na jakość obrony**. Przede wszystkim w każdej sprawie cierpią dokładność i precyzja pracy prawników. Pewność, że każde postępowanie indywidualne z dziedziny litygacji penitencjarnej przyniesie wyłącznie niskie wynagrodzenie może faktycznie skłaniać prawników do prowadzenia wielu spraw równolegle. Mają szansę osiągnąć w ten sposób równowagę finansową, lecz jednocześnie ryzykują, że ich praca nad daną sprawą sprowadzi się do szybkiej i podstawowej interwencji pozbawionej szczegółowego zapoznania się ze specyfiką danego postępowania. Kolejnym skutkiem presji finansowej odczuwanej przez prawników podejmujących się spraw z litygacji penitencjarnej w ramach programów pomocy prawnej z urzędu jest **potencjalnie wyższa skłonność prawników do nieetycznego postępowania**. Przykładów z różnych państw jest wiele. Objęci badaniem prawnicy zgłosili rażące naruszenia zasad etycznych, np. przez prawników proszących niezorientowanych klientów o dodatkowe niekwitowane płatności na poczet spraw, które urzędowo zakwalifikowano do pomocy prawnej z urzędu. Wielu uczestników badania przywołało także mniej skrajne, za to bardziej powszechne praktyki. Przykładowo: prawnicy dobierają sobie sprawy według kryterium kwalifikowalności danej sprawy do pomocy prawnej z urzędu. W rezultacie wiele osób wymagających szczególnego traktowania zostaje pozbawionych prawnika.

- ♦ **Usuwanie niedociągnięć instytucjonalnych: konieczność samodzielnego organizowania się prawników specjalizujących się w litygacji penitencjarnej.** Choć ramy prawne i instytucjonalne nierzadko okazują się pomocne, dzięki badaniu wskazano kolejną wspólną dla wszystkich zbadanych państw cechę: samodzielne organizowanie się prawników specjalizujących się w litygacji penitencjarnej. Rada Generalna Adwokatury w Hiszpanii jest jedynym przykładem uwzględniania przez instytucję kwestii penitencjarnych na szczeblu krajowym. Struktura Rady obejmuje Podkomisję ds. Prawa Penitencjarnego podlegającą Komisji ds. Nieodpłatnej Pomocy Prawnej z Urzędu. W innych europejskich państwach kluczowa okazała się inna szczególna cecha prawników podejmujących się

litygacji penitencjarnej. Jak sugerowano wyżej, ci prawnicy są w niekorzystnej sytuacji finansowej i społecznej, lecz w większości państw łączącą ich cechą jest wspólne zaangażowanie moralne na rzecz praw osób pozbawionych wolności i podejmowanie się obrony takich klientów nie tylko ze względów zawodowych, ale i – w równym stopniu – w celach rzecznictwa. Aktywizm i nieliczne zasoby instytucjonalne **powszechnie skłaniają prawników do zakładania własnych sieci** w celu wymiany informacji i rozstrzygnięć prawnych, przeciwdziałania izolacji w lokalnych samorządach prawniczych, w których niekiedy w ogóle nie są reprezentowani, oraz, w przypadku sieci o wystarczającej pozycji, zwracania kolegom po fachu uwagi na kwestie penitencjarne i podnoszenia świadomości w krajowych samorządach prawniczych.

Kilka przykładów samodzielnego zrzeszania się wymieniono w krajowych ankietach stanowiących podstawę niniejszego opracowania. Sieci te różnią się strukturą powiązań z samorządami prawniczymi i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się obroną osób pozbawionych wolności. Francuska sieć prawników A3D – Avocats pour la Défense des Droits des Détenus (Prawnicy Na Rzecz Obrony Praw Osób Zatrzymanych) jest przykładem współpracy z organizacją pozarządową. Inicjatywa założenia sieci wyszła od członków ważnej francuskiej organizacji, Międzynarodowego Obserwatorium Więziennictwa (OIP). Uczestnicząc w postępowaniach penitencjarnych, członkowie tej organizacji pozarządowej wypracowali nowe ścieżki prawne dla osób zatrzymanych. Potrzebowali jednak kontaktów z zaangażowanymi prawnikami, by wykorzystać nowe możliwości i wносить więcej takich spraw do sądów. System finansowania litygacji penitencjarnej odwiódł większość prawników od podejmowania się kosztownych, długich i niepewnych działań prawnych oraz uniemożliwił im nagłaśnianie całej problematyki związanej z prawem penitencjarnym na poziomie krajowym. W tej sytuacji wsparcie organizacji pozarządowej stało się nieodzowne. Inne sieci prawników przejawiają podobne, aktywne zaangażowanie w ochronę praw osób pozbawionych wolności, choć oficjalnie funkcjonują jako grupy obrońców wyspecjalizowanych. Taką siecią jest Unione Camere Penali, włoska organizacja zrzeszająca prawników zaangażowanych w udzielanie pomocy prawnej z urzędu. Według uczestników badania w Bułgarii brakuje sieci specjalistów ds. litygacji penitencjarnej, co może prowadzić do większej izolacji prawników zamierzających podjąć praktykę w tej dziedzinie. Niekorzystną sytuację częściowo rekompensuje istnienie dużej organizacji pozarządowej, która jest dobrze zorganizowana i czynnie uczestniczy w postępowaniach na szczeblu krajowym i unijnym. W Niemczech i Czechach sytuacja prezentuje się znacznie gorzej: brakuje zarówno sieci prawników wyspecjalizowanych w prawie penitencjarnym, jak i organizacji pozarządowych zaangażowanych w tym obszarze.

Podsumowując, działania prawników związane z litygacją penitencjarną nie skupiają się wyłącznie na wąskiej i konkretnej specjalizacji prawnej. Prawnicy współpracują z nielicznymi podmiotami i operują w szczególnym otoczeniu gospodarczym, które nakłada na nich szereg ograniczeń. Prawo penitencjarne jest nową i raczej skromną



specjalizacją, podejmowaną najczęściej przez młodszych prawników o znikomej mocy instytucjonalnej, co uniemożliwia zwiększenie widoczności ich praktyki i zyskanie uznania największych samorządów prawniczych. Samorzady podejmują wprawdzie nowe inicjatywy i wykazują rosnące zaniepokojenie kwestiami penitencjarnymi, lecz ich wciąż ograniczony wpływ na wymiar sprawiedliwości oraz trudności natury ekonomicznej wynikające z nadreprezentacji spraw kwalifikujących się do pomocy prawnej z urzędu wśród klientów sprawiają, że prawnicy specjalizujący się w litygacji penitencjarnej pracują pod dużą presją. Warunki te stanowią silną zachętę do samodzielnego organizowania się w sieci wzajemnej pomocy. Takie struktury okazują się jeszcze bardziej potrzebne, gdy dochodzi do konfrontacji prawników ze szczególnym światem osób pozbawionych wolności.

### 3. DOSTĘP DO JEDNOSTEK PENITENCJARNYCH – NADAL TRUDNE ZADANIE DLA PRAWNIKÓW

We wszystkich państwach objętych badaniem prawnicy mają dostęp do jednostek penitencjarnych w celu spotykania się z klientami, a w niektórych przypadkach – w celu wykonywania innych obowiązków. Jednak badanie przypomina, że ta prawna możliwość nigdy nie jest oczywista – jej stosowanie może być zawsze poddane dyskusji bądź ograniczeniom ze strony administracji penitencjarnej ze względu na wygodę czy z przyczyn organizacyjnych, ale również z powodu ukrytej bądź jawnej niechęci wobec prawników. Tego typu napięcia mogą być poważniejsze, jeśli to warunki pozbawienia wolności są przedmiotem postępowania sądowego, a także w przypadku osób tymczasowo aresztowanych, co do których toczy się postępowanie karne, a których kontakt ze światem zewnętrznym może z tego względu być poddany nadzorowi pracowników jednostek penitencjarnych. Wszystkie wymienione czynniki sprawiają, że relacja pomiędzy samorządami prawniczymi a administracją jednostek penitencjarnych jest kluczowa.

- ◆ **Formalne stosunki między samorządami prawniczymi a administracją penitencjarną – minimalny i niepewny kontakt.** Mimo że samorzady prawnicze muszą mieć regularny kontakt z administracją penitencjarną, relacje między nimi są pierwszym zagadnieniem wymagającym omówienia. **W wielu przypadkach w rzeczywistości nie istnieje stała i zorganizowana relacja**, co może być powodowane brakiem zainteresowania albo jawną wrogością, a co zmusza samorzady prawnicze do egzekwowania na drodze sądowej zmiany w przyjmowaniu prawników w jednostkach penitencjarnych. W przypadku Holandii nie istnieją zinstytucjonalizowane i stałe relacje między samorządem prawniczym a administracją penitencjarną i często jest wymagana interwencja sądu. Tak było np. w sierpniu 2018 r., kiedy nakazano prawnikom korzystanie z nowej cyfrowej aplikacji

w celu komunikowania się z osobami pozbawionymi wolności w sposób kosztowny i nie-gwarantujący poufności. Dwa zrzeczenia prawników wraz z pomocą holenderskiego samorządu prawniczego złożyły wniosek o zabezpieczenie poprzez zawieszenie obowiązku korzystania z aplikacji, ale sprawa jest jeszcze rozpatrywana. Inne krajowe przykłady podobnych sytuacji to Francja, gdzie brak odnotowanych kontaktów na szczeblu krajowym i prawie żadnych kontaktów na szczeblu lokalnym; kontaktów nie ma we Włoszech ani w Czechach; w przypadku Belgii, kontaktów albo nie ma, albo są trudne na szczeblu krajowym, podczas gdy lokalna współpraca istnieje tylko wtedy, jeśli uda się pokonać początkową nieufność.

W związku z tym w badanych krajach przepisy prawne mogą nadal w różny sposób regulować obecność prawników w jednostkach penitencjarnych. W niektórych państwach to samorządy prawnicze są odpowiedzialne za zapewnianie doradztwa prawnego w zakładach karnych, jak w przypadku „usługi doradztwa prawnego w zakładzie karnym” (*Servicios de Orientación Jurídico Penitenciaria*) w Hiszpanii, czy bezpośredniego wsparcia prawnego świadczonego przez belgijskie Komisje Wsparcia Prawnego. W tych przypadkach prawnicy są obecni w jednostkach penitencjarnych, gdzie udzielają pozbawionym wolności porad prawnych, ale nie reprezentują ich w sądzie. Mimo że opisane usługi wydają się skuteczne, nie mają swoich odpowiedników w innych krajach i w obu przypadkach podlegają presji ekonomicznej – w Belgii ostatnie zmiany w sektorze publicznym doprowadziły do cięć budżetowych i do likwidacji tego rodzaju pomocy bądź do jej zastąpienia konsultacjami telefonicznymi. W Hiszpanii wynagrodzenie za tego rodzaju doradztwo jest bardzo niskie, a w przypadku cięć może to nawet prowadzić do sytuacji, w której prawnicy pomagają jedynie z powodów altruistycznych, bez żadnego wynagrodzenia.

♦ **Istotne ustalenia w kwestii dostępu prawników do jednostek penitencjarnych: prawnicy nadal muszą o to walczyć.** Dla prawników reprezentujących dobra osobiste osób pozbawionych wolności możliwość wejścia do jednostki penitencjarnej jest kluczowa, lecz nadal problematyczna. We wszystkich badanych krajach prawnicy mogą dostać się do zakładu karnego za okazaniem szczególnego dokumentu uprawniającego, wystawionego przez sąd, administrację penitencjarną albo lokalny samorząd prawniczy. W praktyce jednak w większości przypadków nadal napotykają wiele przeszkód.

♦ Niektóre z tych ograniczeń mają czysto materialny charakter, ale ich wpływ na możliwość zapewnienia przez prawników skutecznej obrony jest znaczny. **Planowanie wizyty prawnika** może być problematyczne w niektórych państwach, ponieważ należy dopasować grafik obowiązków prawnika do terminów i organizacji pracy jednostki penitencjarnej. W niektórych krajach (jak we Włoszech) wystarczy telefon od prawnika, aby umówić wizytę, ale w innych sytuacjach pojawiają się nieporozumienia i opóźnienia. Ciekawą inicjatywą w tym zakresie jest usługa telematyczna niedawno opracowana przez



hiszpańską służbę penitencjarną i Radę Generalną Adwokatury hiszpańskiej<sup>173</sup>. Te ramy współpracy są ukierunkowane na ułatwienie komunikacji między jednostkami penitencjarnymi a samorządami prawniczymi w celu bardziej efektywnego zarządzania wizytami poprzez ich umawianie online i umożliwianie prawnikom samodzielnego wydrukowania dokumentu wstępu (lub e-wejściówki).

- ♦ Wielu ankietowanych prawników z różnych państw wymieniało w szczególności **odległość** między ich siedzibą a większością jednostek penitencjarnych jako konkretny problem, który oznacza czasochłonne podróże w celu spotkania się z osobą lub osobami pozbawionymi wolności. Mimo że większość prawników udaje się do jednostki penitencjarnej własnym samochodem, również często podnoszono trudności z dojazdem środkami transportu publicznego do odległych jednostek. Fakt ten sam w sobie powinien być powiązany z tym, co wspomniano już wcześniej o szczególnych aspektach ekonomicznych spraw penitencjarnych: dla prawników o ograniczonych dochodach, którzy muszą maksymalizować korzyści z każdej sprawy i interwencji, ta trudność jest interpretowana jako kolejna przyczyna niechęci prawników do podejmowania się prowadzenia litygacji penitencjarnej, zaś sama praktyka jest uznawana za mało dochodową.

- ♦ Niektóre z tych ograniczeń są unormowane w przepisach krajowych albo – częściowo – lokalnie w regulaminach jednostek penitencjarnych, co prowadzi do rozbieżności i nierównego traktowania, ponieważ regulaminy poszczególnych jednostek penitencjarnych mogą się od siebie różnić. Do ograniczeń prawnych należą m.in. zasady dotyczące **kontroli bezpieczeństwa** prawników przy wejściu do jednostki penitencjarnej. W wielu raportach krajowych wspomina się o dodatkowej stracie czasu, jaką stanowi dla prawników konieczność ustawiania się w zwyczajnej kolejce do wejścia do zakładu karnego, przeznaczonej dla odwiedzających rodzin, powodowana albo brakiem specjalnego uprawnienia na etapie kontroli bezpieczeństwa przy wejściu do jednostki penitencjarnej, albo faktem, że choć przywilej wejścia poza kolejką może być uregulowany prawnie, to obsługa jednostki penitencjarnej go ignoruje – celowo bądź nie. Do tych krytycznych uwag należy dodać kwestię **zakazu wnoszenia przez prawników laptopów czy innych urządzeń elektronicznych do wnętrza jednostki penitencjarnej**. To ograniczenie, choć mogłoby się wydawać prozaiczne, nabiera wagi w obliczu **nierównego dostępu prawników do akt administracyjnych ich klientów**, które w zasadzie nie są udostępniane przez administrację penitencjarną w większości badanych państw. W większości państw problemem zdaje się być możliwość wniesienia dokumentów do jednostki penitencjarnej, uzyskania ich od administracji penitencjarnej czy wreszcie przekazania ich osobom pozbawionym wolności w trakcie spotkania.

---

173 Patrz: Instrucción I 4/2006 „Dirección General de Instituciones Penitenciarias w sprawie wizyt prawników”, prezentacja nt. usługi dostępna jest na stronie: [https://www.abogacia.es/abogacia\\_servicio/pases-a-prision/](https://www.abogacia.es/abogacia_servicio/pases-a-prision/).

♦ Z tym ostatnim zagadnieniem związane są **problematyczne materialne warunki spotkań prawników z klientami pozbawionymi wolności**. We wszystkich badanych krajach spotkania te muszą się odbywać w specjalnie wyznaczonych pomieszczeniach, zwykle w sali spotkań, co gwarantuje poufność rozmowy. Prawne ograniczenia mogą istnieć, ale dotyczą tylko niektórych spraw karnych (takich jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana). Jednak w przypadku wielu państw warunki odbywania spotkań wydają się nie spełniać wymogów prawnych. Pierwsza kwestia dotyczy **materialnego stanu sal spotkań** – włączając problemy sal wielkości małej kabiny, gdzie zwykła rozmowa nie może się spokojnie odbyć, sal bez odpowiedniego ogrzewania czy klimatyzacji, czy sal, z których korzysta się w celu spotkań z wieloma podmiotami – z kuratorami sądowymi, przedstawicielami organizacji pozarządowych czy z rodziną – przez co sale te nie są dostępne dla spotkań z prawnikami. Drugą i bardziej problematyczną kwestią jest **brak rzeczywistej ochrony poufności** w wielu przypadkach. Przy przeprowadzaniu rozmowy przez telefon albo w pomieszczeniu wyposażonym w system nadzoru pojawiają się obawy o tajemnicę rozmowy, jak wskazali respondenci z Holandii, Bułgarii czy Polski. W większości raportów podkreślono też szczególnie problem poufności rozmów z niektórymi kategoriami pozbawionych wolności, a mianowicie z **osobami transseksualnymi czy obcokrajowcami**. W ostatnim przypadku niezbędne jest tłumaczenie, podczas gdy wiele regulacji krajowych nie nakazuje obecności tłumacza na spotkaniach odbywających się wewnątrz jednostek penitencjarnych. W większości przypadków tłumaczenia dokonuje wtedy inna osoba pozbawiona wolności, co w sposób oczywisty uniemożliwia zachowanie poufności i nie gwarantuje dokładności tłumaczenia precyzyjnych kwestii prawnych.

Istotną zmianę w warunkach, w których działają prawnicy w jednostkach penitencjarnych, należy zauważyć w **przypadku osób podejrzanych o radykalizację terrorystyczną**. Niektóre sprawozdania KMP<sup>174</sup> czy międzynarodowych organizacji pozarządowych<sup>175</sup> podkreślają występujące w tym kontekście naruszenia prawa do obrony. Wspomniane trudności dotyczą przede wszystkim wszystkich przypadków **przenoszenia osób pozbawionych wolności do jednostek penitencjarnych znacznie oddalonych od sądów**, co istotnie komplikuje pracę prawnikom. Po drugie, systematyczne **kontrole osobiste osób pozbawionych wolności podczas wizyt prawnika** zniechęcają osoby zainteresowane do tego typu spotkań. Ogólnie prawnicy nie mogą kwestionować środków podejmowanych w stosunku do ich klientów, ponieważ podstawy, na których opiera się administracja, są utrzymywane w tajemnicy<sup>176</sup>. Często środki te nie są sformalizowane i przy sporządzaniu

174 CGLPL (Francja), *Radicalisation islamiste en milieu carcéral 2016 : L'ouverture des unités dédiées*, 2016. W tym kontekście w kwietniu 2016 r. 31 prawników z samorządu adwokackiego w Paryżu wniosło skargę do KMP w kwestii naruszeń prawa do obrony.

175 Amnesty International Netherlands i Open Society Foundation, *Ill-treatment in the context of counter-terrorism...*, *op. cit.*

176 Odnosząc do Belgii patrz: T. Lea, *Zone d'ombre carcérale, l'isolement en aile D-radex*, *Journal des tribunaux*, 2018.

środka odwoławczego nie można wskazać w sposób precyzyjny ich charakteru i czasu trwania. Środki ochrony prawnej często są źle zaprojektowane (np. we Francji trudno stwierdzić, czy skierować sprawę do sądu karnego czy administracyjnego). Po zidentyfikowaniu odpowiedniego środka ochrony prawnej właściwe władze są bardzo niechętnie nastawione do kontroli zasadności i proporcjonalności zaskarżonych środków, a także do stosowania orzecznictwa ETPC<sup>177</sup>.

♦ **Zaakceptowanie porządku jednostek penitencjarnych: jak lokalne procedury mogą utrudniać skuteczny kontakt prawników z klientami** – Skoro regulaminy mogą powodować nierówne traktowanie osób pozbawionych wolności i ich prawników w różnych jednostkach penitencjarnych, jednym z głównych wyzwań dla skutecznego dostępu do obrony prawnej jest możliwość kontaktowania się prawników z pozbawionymi wolności i wypełnianie przez prawników ich obowiązków w tej swoistej przestrzeni społecznej, jaką tworzą jednostki penitencjarne. Choć w tym raporcie wskazano już, jak życie w jednostkach penitencjarnych w większości państw europejskich stało się na przestrzeni ostatnich 20 lat przedmiotem zainteresowania i sporów sądowych, codzienne wykonywanie kary pozbawienia wolności składa się w głównej mierze z nieformalnych zasad i ustaleń między osobami pozbawionymi wolności a pracownikami jednostki penitencjarnej, a także między samymi osadzonymi. Bez względu na wytyczne regulaminów – a czasem nawet wbrew nim – wskazane podmioty wykształciły pewną rutynę i złożoną gospodarkę przysług i wzajemnych zobowiązań, co doprowadziło do powstania specyficznego porządku, który może stać się znaczną przeszkodą dla skutecznego dostępu do wparcia prawnego. W raportach krajowych wykorzystanych w niniejszym badaniu przedstawiono wiele przykładów ograniczeń – czy to celowych, czy istniejących w sposób nieuświadomiony – z którymi mogą mieć do czynienia prawnicy przy wejściu do jednostki penitencjarnej w celu odbycia spotkania z klientem.

♦ **Pierwsza uwaga dotyczy postawy personelu jednostek penitencjarnych.** Większość prawników ze wszystkich państw zauważa celową tendencję pracowników jednostek penitencjarnych do ignorowania praw prawników, jeśli mogą one zakłócać ich organizację pracy: choć prawnicy mają prawo do odwiedzania swoich klientów w dowolnym czasie, to nie dostaną zezwolenia na widzenie w czasie, gdy nikt z obsługi placówki nie może doprowadzić osoby pozbawionej wolności do sali spotkań. W niektórych przypadkach kwestia przyprowadzenia osoby pozbawionej wolności z celi do sali spotkań może być wykorzystywana przez pracowników jednostki penitencjarnej do celowego wydłużenia czasu oczekiwania prawnika, którego nie darzą sympatią. Tego typu zachowanie jest szczególnie wyraźne w przypadku prawników specjalizujących

---

177 Patrz Amnesty International Netherlands i Open Society Foundation, *Ill-treatment in the context of counter-terrorism...*, *op. cit.*

się w litygacji penitencjarnej, którzy mogą być postrzegani przez niektórych pracowników jednostek penitencjarnych jako „wichrzyciele” ze względu na to, że ich działania skierowane są przeciwko problematycznym warunkom pozbawienia wolności i ogólnemu złemu funkcjonowaniu systemu penitencjarnego. W rezultacie działania prawne, a zwłaszcza wygrane w sądzie w sprawach dotyczących warunków pozbawienia wolności mogą być „nagradzane” długim czasem oczekiwania na klienta i celową niedostępnością pracowników w godzinach odwiedzin. Taką postawę sygnalizowano zwłaszcza we Francji i w Belgii, z dodatkowymi sporadycznymi sporami między prawnikami i strażnikami więziennymi lub lekarzami.

♦ Inne kwestie związane z porządkiem społecznym w jednostce penitencjarnej to m.in. **postawa osób pozbawionych wolności w trakcie postępowania dotyczącego warunków pozbawienia wolności**. Skupienie się na litygacji penitencjarnej oznacza konieczność kontaktu osób pozbawionych wolności z prawnikiem w celu zakwestionowania warunków detencji, których doświadczają na co dzień. Taka konieczność może ograniczać wolę pozbawionych wolności do podejmowania działań z wielu powodów. W trakcie pozbawienia wolności na czas postępowania można korzystać z innych formalnych lub nieformalnych sposobów rozwiązywania problemów związanych z warunkami pozbawienia wolności – począwszy od podnoszenia kwestii tych warunków w ramach strategii procesowej w postępowaniu karnym, a kończąc na negocjowaniu tej kwestii z personelem jednostki penitencjarnej. W dodatku do tego, co zostało powiedziane o postawie pracowników jednostek penitencjarnych, niektóre raporty krajowe wskazują, że **strach przed zemstą ze strony funkcjonariuszy** może odwieść osoby pozbawione wolności od kwestionowania warunków w placówce. Pozbawionym wolności, którzy informują prawników o swoim strachu, najczęściej doradza się złożenie skargi w ostatnich dniach pobytu w jednostce, w celu uniknięcia długofalowego złego traktowania, nie wiadomo jednak, ile spraw z tego powodu w ogóle nie trafia do sądu. Inną, częstszą sytuacją, która może utrudnić inicjowanie spraw, jest zrozumiałe **skupienie się pozbawionych wolności na głównej sprawie karnej**: podczas gdy główne postępowanie jest dla nich nieustającym przedmiotem obaw, problematyczne warunki pozbawienia wolności mogą być postrzegane jako nieuniknione i tymczasowe, przez co zainteresowanie inicjatywą wszczęcia litygacji penitencjarnej w tym zakresie jest ograniczone, jako że może ono nie przynieść żadnych rezultatów przed zakończeniem okresu pozbawienia wolności. Problem ten uwidacznia się w przypadku osób tymczasowo aresztowanych, którzy mogą znajdować się przez krótki czas w jednostce penitencjarnej i nie będą miały wystarczająco dużo czasu albo zainteresowania, aby kwestionować warunki pozbawienia wolności.

Wielość tego typu przeszkód na drodze do skutecznego dostępu prawników do jednostek penitencjarnych nadaje nowego znaczenia obecności innych doradców prawnych w jednostkach penitencjarnych, jak np. przedstawiciele organizacji pozarządowych.

♦ **Rozwój technologii cyfrowych stwarza nowe możliwości rozwijania narzędzi dostępu do prawa, które mają szansę wyrównać nierówności względem prawa typowe dla jednostek penitencjarnych.** Narzędzia cyfrowe mogą pomóc rozwiązać wiele problemów prawnych pojawiających się w zakładach karnych. Ponadto umożliwiają przekazywanie różnego rodzaju informacji, od prostego wyjaśnienia przepisów po informacje na temat stosowania prawa w warunkach podobnych do tych, które dominują poza murami jednostki penitencjarnej: dostęp do rządowych serwisów informacji prawnej, baz danych orzecznictwa krajowego i orzecznictwa ETPC, dostęp do wytycznych opracowywanych przez ETPC itd. Wydaje się jednak, że w **żadnym z systemów administracji penitencjarnej nie zainicjowano takiego procesu.** Technologie cyfrowe nie mogą być jedyną odpowiedzią na brak wiedzy prawnej osób pozbawionych wolności, jako że niektórzy mają problem z materiałami pisemnymi lub korzystaniem z technologii. Jednak w połączeniu z dostępem do doradztwa prawnego technologie cyfrowe mogą umożliwić upowszechnianie w jednostkach penitencjarnych wiedzy o przysługujących prawach.

## 4. PODSUMOWANIE

Chociaż obecnie działania podejmowane indywidualnie przez prawników mają niewątpliwie kluczowe znaczenie dla ochrony praw osób pozbawionych wolności i najczęściej podejmowane są w trudnych warunkach i za bardzo niskim wynagrodzeniem, to rola samorządów prawniczych jako instytucji pozostaje bardzo ograniczona (z chlubnym wyjątkiem Hiszpanii). Kwestia jednostek penitencjarnych nie stała się jeszcze konkretnym zagadnieniem wymagającym zorganizowanej i regularnej interwencji instytucji przedstawicielskich. W szczególności dość znaczny rozwój prawa penitencjarnego na poziomie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz ustawodawstw krajowych nie doprowadził dotychczas do analogicznego rozwoju inicjatyw politycznych i w organizacji samorządów prawniczych.

Ta sytuacja jest podwójnie paradoksalna. Po pierwsze, wykonywanie obowiązków przez prawników w jednostkach penitencjarnych spotyka się z trudnościami materialnymi, etycznymi i ekonomicznymi, które nie są proporcjonalne do problemów napotykanym w większości innych obszarów praktyki zawodowej. Po drugie, problematyka jednostek penitencjarnych ma znaczący wpływ na przygotowanie do rozprawy karnej i wykonywanie prawa do obrony, a więc na zagadnienia, które tradycyjnie są emblematycznymi tematami mobilizującymi do działania instytucje przedstawicielskie.

Jednak inicjatywy podejmowane przez grupy prawników, często wspierane bądź wręcz inicjowane przez organizacje pozarządowe, zwiększają widoczność kwestii penitencjarnych w samorządach prawniczych, podobnie jak podnoszenie tej problematyki przez doktrynę akademicką. W konsekwencji tym inicjatywom oddolnym powinny towarzyszyć

inicjatywy na poziomie europejskim, aby zrekompensować istniejące opóźnienie. Jak wspomniano wcześniej, ograniczenia w zaangażowaniu samorządów prawniczych w sprawy penitencjarne jedynie odzwierciedlają brak widoczności i zainteresowania tymi samymi kwestiami ze strony organów wymiaru sprawiedliwości i w ramach polityki państwa w ogóle. Dlatego europejskie inicjatywy są bardzo potrzebne.

## ROZDZIAŁ 7.

# ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I UNIWERSYTECKIE PORADNIE PRAWNE

## KLUCZOWA ROLA W REFORMACH SYSTEMU PENITENCJARNEGO WYKONYWANA W TRUDNYCH WARUNKACH

---

Misja zapewniania osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych dostępu do zasobów prawnych jest zaniedbywana przez właściwe organy publiczne i traktowana z dużą rezerwą przez ogół samorządów prawniczych. Naturalnym rezultatem jest przejmowanie przez organizacje pozarządowe i uniwersyteckie poradnie prawne<sup>178</sup> najważniejszych w tym obszarze ról podmiotów umożliwiających osobom pozbawionym wolności korzystanie z przysługujących im praw oraz, w szerszym ujęciu, roli podmiotów stosujących prawo w celach strategicznych. Jest to spostrzeżenie tym trafniejsze, że działania organizacji pozarządowych coraz częściej nabierają charakteru prawnego, zaś ograniczona swoboda działania przy użyciu środków politycznych powoduje, że niezbędne staje się wywieranie nacisku poprzez aktywność sądową i kwestie konstytucyjne. Realizacja tej misji to dla organizacji pozarządowych ogromne wyzwanie z dwóch powodów: z jednej strony na większość systemów krajowych negatywny wpływ wywierają problemy strukturalne i wynikające z nich zapotrzebowanie osób pozbawionych wolności na obsługę prawną, a z drugiej strony niska świadomość praw osób pozbawionych wolności. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego niezaprzeczalnie odgrywają w tym obszarze kluczową rolę, przy czym muszą mierzyć się z poważnymi trudnościami, które nie są jeszcze odpowiednio uwzględniane na szczeblu europejskim.

---

178 Niektóre z nich są autonomicznymi strukturami o konkretnych celach i powinny być uznawane za organizacje pozarządowe zgodnie z **Rekomendacją CM/Rec(2007)14 dotyczącą statusu prawnego organizacji pozarządowych w Europie**.

## 1. KLUCZOWA ROLA, NIERÓWNE MOŻLIWOŚCI

### 1.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podejmują aktywne działania w niejednorodnym środowisku litygacji penitencjarnej

Organizacje pozarządowe, w zależności od kraju, zrzeszają szeroką gamę podmiotów, co przekłada się na zróżnicowane środki i metody działania. Organizacje pozarządowe, które obrały ochronę praw osób pozbawionych wolności za cel swojej działalności i całkowicie poświęciły się jego realizacji, funkcjonują tylko we Francji, Belgii i Bułgarii, a także we Włoszech (w Bułgarii działa opisana niżej organizacja legalnie zarejestrowanych osób pozbawionych wolności, a we Włoszech organizacja zajmująca się dodatkowo zatrzymaniami migrantów, wspierana w obu obszarach swojej działalności przez uniwersytet). W innych państwach kwestiami związanymi z pozbawieniem wolności zajmują się organizacje pozarządowe zaangażowane w ogólną ochronę praw człowieka. Spośród podmiotów zajmujących się postępowaniami penitencjarnymi zdecydowanie wyróżniają się Helsińska Fundacja Praw Człowieka (Polska) i Bułgarski Komitet Helsiński. Do wymienionych organizacji należy duża liczba opłacanych członków: odpowiednio 50 i 37 pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze godzin. Są dobrze zintegrowane z międzynarodowymi sieciami i mają oddzielne działy doradztwa prawnego i litygacji strategicznej. Organizacje z innych państw odgrywają o wiele mniej znaczącą rolę. Sekcja Francuska Międzynarodowego Obserwatorium Więziennictwa (OIP-SF) prężnie działa na szczeblu krajowym, jednak do spraw litygacji wyznaczono w niej zaledwie jednego pracownika. W Sekcji Belgijskiej OIP nie ma natomiast ani jednego pracownika zajmującego się litygacją. Choć wciąż są zjawiskiem rzadkim, sieci zakładane przez osoby pozbawione wolności dysponujące praktyczną lub bardziej formalną wiedzą prawną, zwane zwyczajowo „więziennymi prawnikami”, powinny być wliczane do podmiotów umożliwiających osobom pozbawionym wolności korzystanie z przysługujących im praw. Podobnie przedstawia się sytuacja w Bułgarskim Stowarzyszeniu Więźniów (*Bulgarian Prisoners' Rehabilitation Association*, BPR), które nie zatrudnia prawników i korzysta z wolontariatu osób pozbawionych wolności. Wolontariusze najczęściej uczestniczą w pracach przygotowawczych prawników, ale wykonują także własne czynności związane z litygacją – zarówno na swoją rzecz, jak i na korzyść innych osób pozbawionych wolności. Często spotykają się z działaniami odwetowymi ze strony administracji penitencjarnej, w tym zostają poddani dotkliwym sankcjom dyscyplinarnym lub mniej formalnemu nękananiu.

W niektórych państwach istotną rolę odgrywają formalne i zinstytucjonalizowane uniwersyteckie poradnie prawne (Włochy, Polska, Niemcy i Holandia). Poza wspieraniem osób pozbawionych wolności i prawników organizacje te szkolą przyszłych przedstawicieli zawodów prawniczych, a także podnoszą świadomość w kwestiach związanych z prawem penitencjarnym i postępowaniami penitencjarnymi wśród nowych pokoleń społeczności



prawniczej i pomagają im zdobywać doświadczenie w dziedzinie. Włoskie poradnie prawne, zwłaszcza poradnia Altro Diritto działająca przy Uniwersytecie Florenckim, stają się coraz ważniejszym środkiem podejmowania działań litygacyjnych. Organizacja zapewnia doradztwo prawne i pomaga osobom pozbawionym wolności składać pozwy. Ponadto jej członkowie podejmują się rozwiązywania sporów z administracją penitencjarną na drodze mediacji. Obecnie organizacja pracuje nad zakładaniem kolejnych poradni prawnych na wielu włoskich wydziałach prawa. Polska dysponuje prawdopodobnie najgęstszą siecią poradni prawnych ze wszystkich objętych badaniem państw: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP) koordynuje sieć obejmującą ok. 25 uniwersyteckich poradni prawnych i finansowaną przez uniwersytety ze środków przekazywanych *pro bono* przez fundacje, prywatne kancelarie prawne, Ministerstwo Sprawiedliwości i Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland. Polska jest jedynym państwem, którego system poradni prawnych łączy w sobie atrybuty dużej, klasycznej organizacji pozarządowej i dobrze zorganizowanej, dysponującej znacznymi zasobami sieci poradni prawnych. Inne przykłady organizacji działających na poziomie krajowym to organizacje studenckie, np. studencka unia doradców prawnych i inne grupy studenckie współpracujące z Europejską Siecią Klinicznej Edukacji Prawniczej (ENCLE) w Niemczech, czy też podmioty, które dokumentują prawa osób pozbawionych wolności i wyjaśniają prawo penitencjarne, np. działające w tym samym państwie Strafvollzugsarchiv (Archiwum Więzienne).

Jednak w innych państwach zasoby są w tym obszarze bardzo ograniczone, np. we Francji i w Bułgarii, w których działa zaledwie kilka poradni prawnych.

## 1.2. Kluczowa rola w dynamice krajowego i międzynarodowego porządku prawnego

W niektórych państwach organizacje pozarządowe niezmiennie odgrywają najważniejszą rolę w zakładaniu sieci i sojuszy celem zapewniania struktur organizacyjnych i dzielenia się doświadczeniami, najlepszymi praktykami i rozstrzygnięciami prawnymi. W wielu państwach europejskich pełnią jeszcze istotniejszą rolę w inicjowaniu litygacji penitencjarnej. To właśnie prawnicy należący do takich organizacji lub występujący w charakterze skarżących lub przedstawicieli osób pozbawionych wolności często doprowadzali do przełomowych rozstrzygnięć potwierdzających prawo kwestionowania przed sądem warunków panujących w jednostkach penitencjarnych, i to już na wczesnym etapie działań w tym obszarze (Francja, Polska, Bułgaria). Podejmowane przez nich interwencje podkreślają istotną rolę, jaką organizacje pozarządowe odgrywają w litygacji penitencjarnej i, w szerszym ujęciu, w reformie systemu penitencjarnego. W większości objętych badaniem państw działają sieci organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw osób pozbawionych wolności. Członkowie tych sieci zazwyczaj są w stanie służyć wartościową i kompleksową wiedzą specjalistyczną. Ponadto wielu członków organizacji pozarządowych zaczęło

w sposób stały i rutynowy prowadzić lityzację sądową, nie zapominając przy tym o swoich aktywistycznych korzeniach. Dotyczy to nie tylko sądów krajowych, ale i postępowań przed ETPC (zwłaszcza w Bułgarii, Polsce i we Francji) zakończonych przełomowymi orzeczeniami w sprawach dotyczących praw osób pozbawionych wolności, bezpośrednio wynikających z inicjatywy organizacji pozarządowych. Organizacje te wykonują zatem wiele zadań, które obejmują podnoszenie ogólnej świadomości, zbieranie środków na ochronę praw osób pozbawionych wolności, rozpowszechnianie informacji prawnych z tej dziedziny, zrzeszanie wyspecjalizowanych prawników i zapewnianie porad prawnych oraz osobiste angażowanie się w lityzację strategiczną. (Ustrukturyzowane działania w obszarze litygacji strategicznej podejmowane są głównie w Polsce, Bułgarii, Francji i Włoszech. Natomiast w Belgii, choć organizacje pozarządowe stanowią platformę konsultacyjną, to prawnicy odgrywają dużo istotniejszą rolę w prowadzeniu litygacji strategicznej.)

## 2. LICZNE WYZWANIA DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

### 2.1. Trudności w pozyskiwaniu finansowania

Mimo że udzielanie wsparcia prawnego jest związane z jedną z głównych funkcji państwa, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to państwa nie delegują powiązanych z tym czynności na rzecz organizacji pozarządowych i, poza kilkoma wyjątkami, nie finansują ich działalności. Wsparcie prawne dla osób pozbawionych wolności wymaga zatem znacznych nakładów ze strony organizacji pozarządowych. Obejmuje to zarówno sprawy organizacyjne, jak i gromadzenie funduszy. Dostęp do finansowania przeznaczonego na taką działalność, zwłaszcza na rozwiązywanie sporów prawnych, jest jednak ograniczony. W raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA)<sup>179</sup> podkreślono „obcięcie funduszy dla niektórych organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub dla pewnych działań, w tym odejście od rzecznictwa, litygacji, działań uświadamiających i działań w kierunku zapewniania opieki zdrowotnej lub też usług socjalnych”. Ponadto prowadzenie litygacji jest ewidentnie wykluczane z listy działań kwalifikujących się do finansowania z programów UE. Identyczna zasada obowiązuje w grantach z EOG i Funduszy Norweskich. Innymi słowy w tym obszarze krajowe i europejskie fundusze publiczne nie są łatwo dostępne. W większości przypadków organizacje są więc zmuszone składać wnioski o dofinansowanie do fundacji, dostosowując się do ich priorytetów. Alternatywą jest

---

179 Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU [Wyzwania stojące przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na rzecz praw człowieka w UE]*, Wiedeń 2018.

finansowanie działalności z funduszy pozyskanych z innych źródeł lub w innych celach. Zauważalna jest także wyraźna dysproporcja między kluczową rolą organizacji pozarządowych w ochronie praworządności a finansowaniem, jakie mogą na ten cel pozyskać.

## 2.2. Interwencje zależne od legitymacji procesowej (*locus standi*)

Legitymacja procesowa (zdolność bycia podmiotem postępowania sądowego, czyli *locus standi*) znacznie różni się w państwach objętych badaniem. W odróżnieniu od kwestii dyskryminacji i kwestii środowiskowych<sup>180</sup> normy międzynarodowe nie przewidują uprzywilejowanej pozycji procesowej dla organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami penitencjarnymi.

Nawet tzw. miękkie prawo (*soft law*) – zwłaszcza Europejskie Reguły Więzienne – nie uwzględnia tego kluczowego czynnika. Systemy prawne są tutaj zatem niespójne. Dla przykładu: w niektórych systemach do głosu dochodzą obawy o negatywny wpływ promowania masowego wszczynania postępowań penitencjarnych i podkreślania interesów wymiaru sprawiedliwości<sup>181</sup>. We Francji dla kontrastu obowiązuje korzystny system prawny, który dopuszcza podejmowanie przez IOPC-FS działań na dwóch poziomach. IOPC-FS może wnosić skargi przeciwko aktom prawa wtórnego i skargi na brak odpowiednich regulacji wykonawczych, a także w razie konieczności zgłaszać braki w prawie Radzie Konstytucyjnej. OIP-SF przyznano *locum standi* do działania w interesie określonej grupy osób pozbawionych wolności. Przykładowo organizacja może składać wnioski dotyczące zatrudnienia w danej jednostce penitencjarnej i zaniechania procedury kontroli osobistych. Francja jest w tym względzie jednak wyjątkiem.

Wiele państw zwyczajnie zakazuje udziału takich podmiotów w postępowaniach sądowych albo znacznie ogranicza ich możliwości występowania przed sądem. W Belgii dwóm głównym organizacjom pozarządowym działającym na rzecz ochrony praw osób pozbawionych wolności (Sekcja Belgijska Międzynarodowego Obserwatorium Więziennictwa i Liga Praw Człowieka) nie przysługuje prawo wszczynania postępowań przed Radą Stanu. W Bułgarii organizacje pozarządowe zasadniczo mogą składać skargi na akty prawa wtórnego. Sądy krajowe zazwyczaj przyjmują jednak zawężoną interpretację prawnie uzasadnionego interesu i często uznają skargi organizacji pozarządowych na obowiązujące ustawodawstwo za niedopuszczalne. Ponadto organizacje pozarządowe

180 Zastrzeżenie to odnosi się do bardzo restrykcyjnie ograniczonych możliwości wszczęcia postępowania przed ETPC po spełnieniu warunków określonych w wyroku w sprawie wniesionej przez Centrum Zasobów Prawnych w sprawie *Valentine Câmpeanu przeciwko Rumunii*, skarga nr 47848/08.

181 Ogólne omówienie tej kwestii zawarto w publikacji Parlamentu Europejskiego pt. „*Standing up for your right(s) in Europe – A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States’ Courts*” [Ochrona praw w Europie. Badanie porównawcze zdolności procesowej (*loci standi*) przed sądami Unii Europejskiej i jej państw członkowskich].

nie mogą reprezentować skarżących w postępowaniach cywilnych, administracyjnych i karnych.

Jednak najpowszechniejszą praktyką stosowaną przez organizacje pozarządowe (przynajmniej w Bułgarii, Polsce, we Francji i Włoszech, gdzie występuje ustrukturyzowana litygacja penitencjarna) jest podejmowanie się prowadzenia pojedynczych spraw, których zakończenie może mieć istotny wpływ na ogólną ochronę praw osób pozbawionych wolności.

Niezależnie od stopnia wydajności tych działań organizacjom pozarządowym wciąż brakuje narzędzia, za pomocą którego mogłyby skutecznie egzekwować prawa osób pozbawionych wolności. Sytuacja nie ulegnie poprawie, dopóki nie zostanie rozszerzona ich legitymacja procesowa. Główny argument przeciwko uznaniu roli organizacji pozarządowych i nadaniu im stosownego *loci standi*, a więc obawy przed nadużywaniem działań litygacyjnych i nadmiernym obciążeniem sądów wszczętymi sprawami, nie powinien stanowić przeszkody ze względu na niską liczbę osób wszczynających postępowania oraz już intensywne (choć nieformalne) zaangażowanie organizacji pozarządowych w każdą sprawę. W większości przypadków zapewniane *de facto* przez organizacje pozarządowe wsparcie dla osób pozbawionych wolności i wszczynających postępowania sądowe zostałyby w końcu uznane za formę oficjalnego zastępstwa prawnego. Przykłady takich sytuacji można dostrzec w Sekcji Francuskiej OIP i w Bułgarskim Komitecie Helsińskim, których członkowie podejmowali się obrony w sprawach indywidualnych, w których podnosili ogólne i generalne kwestie związane z dostępem osób pozbawionych wolności do litygacji. Jak stwierdzono powyżej, najpowszechniejszą praktyką organizacji pozarządowych jest podejmowanie się konkretnych spraw, które mają szansę zakończyć się wydaniem orzeczenia o istotnym i ogólnym wpływie na prawa osób pozbawionych wolności. Jednak znalezienie skarżącego, który właściwie poprowadzi sprawę, jest bardzo skomplikowane. Jest to szczególnie trudne w przypadku osób tymczasowo aresztowanych, które obawiają się reperkusji w swoich sprawach karnych.

Zmiany prawne są niezbędne, by uznana została kluczowa rola organizacji pozarządowych w zapobieganiu niewłaściwemu traktowaniu i w harmonizacji prawa krajowego z wymogami międzynarodowymi. Szeroka legitymacja procesowa umożliwi interwencję organizacjom pozarządowym już na etapie stwierdzenia, że dany przepis lub konkretna praktyka może prowadzić do naruszeń, a zatem pozwala uniknąć poważnych sporów prawnych.

### **2.3. Niejasna relacja organizacji pozarządowych i administracji jednostek penitencjarnych**

Kwestią bardziej polityczną jest nierówna i problematyczna relacja organizacji pozarządowych i administracji jednostek penitencjarnych. W wielu państwach organizacje pozarządowe, które uzyskują prawo wstępu do takich placówek, a następnie krytykują warunki

pozbawienia wolności, mogą całkowicie stracić przyznane im prawo dostępu do placówek. Hiszpańskiej sieci ROSEP<sup>14</sup> zrzeszającej wiele organizacji społecznych, które podejmują się różnych interwencji w dziedzinie prawa karnego, zakazano wstępu do jednostek penitencjarnych i nie podano uzasadnienia. Zakaz wydano po opublikowaniu raportu dotyczącego warunków panujących w jednej z placówek penitencjarnych. Podobnie postąpiono z organizacją Salhaketa. We wrześniu 2018 r. francuskie Ministerstwo Sprawiedliwości powiadomiło stowarzyszenie Genepi, że obowiązująca między nimi od 1976 r. umowa nie zostanie przedłużona. To stowarzyszenie studenckie, będące najaktywniejszym podmiotem społeczeństwa obywatelskiego w jednostkach penitencjarnych, prowadzi dla osób pozbawionych wolności warsztaty społeczno-kulturowe. Administracja skrytykowała stowarzyszenie za ograniczenie swojej działalności, a zwłaszcza za zajmowanie stanowisk, które w ocenie administracji były wrogie wobec polityki rządu. Tymczasem zeznania i informacje wymieniane między osobami pozbawionymi wolności a studentami stanowiły integralną część misji stowarzyszenia. Rząd cofnął decyzję dopiero po trwającej kilka miesięcy kampanii wizerunkowej. Opisane sytuacje pozwalają zrozumieć decyzje niektórych organizacji pozarządowych, np. Sekcji Francuskiej OIP, by zrezygnować z fizycznej obecności w jednostkach penitencjarnych na rzecz alternatywnych działań wspieranych przez rozległą sieć osób pozbawionych wolności, prawników, pracowników jednostek penitencjarnych i wolontariuszy, którzy mają regularny dostęp do placówek penitencjarnych i uczestniczą w ich monitorowaniu. Choć rzeczywiste perspektywy uzyskiwania przez przedstawicieli organizacji pozarządowych dostępu do jednostek penitencjarnych i komunikowania się w nich z osobami pozbawionymi wolności same w sobie są problematyczne, opisane powyżej sytuacje to przypomnienie, że za taki dostęp zawsze trzeba dodatkowo zapłacić wysoką cenę. W Bułgarii bezpośrednie kontakty przedstawicieli organizacji pozarządowych z osobami pozbawionymi wolności, zwłaszcza z tymczasowo aresztowanymi, podlegają bardzo restrykcyjnym regulacjom. W trakcie postępowania karnego przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka mogą spotkać się z osobą pozbawioną wolności tylko raz, za wyraźną zgodą prokuratora nadzorującego sprawę (na etapie postępowania przygotowawczego) albo sądu (na etapie postępowania sądowego).

### 3. PODSUMOWANIE

Organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu niewłaściwemu traktowaniu. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie *Bułgarski Komitet Helsiński przeciwko Bułgarii*<sup>182</sup> podkreślił „pracę społeczeństwa obywatelskiego w procesie

---

182 Decyzja w sprawie *Bułgarski Komitet Helsiński przeciwko Bułgarii* z 28 czerwca 2016 r., skargi nr 35653/12 i 66172/12.

ochrony praw osób wymagających szczególnego traktowania”. Poza zapewnianiem bezpośredniej ochrony organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę w harmonizacji przepisów krajowych z wymogami ETPC zarówno w postępowaniach przed sądami krajowymi, jak i w sprawach wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także w prowadzeniu dialogu z Komitetem Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC. Choć taka sytuacja ma miejsce w wielu państwach, to uderzającym wnioskiem z niniejszego badania jest **pomijanie roli organizacji pozarządowych w ochronie praw osób pozbawionych wolności**. W tym względzie sytuacja w UE jest paradoksalna. Z jednej strony w UE funkcjonuje gęsta sieć aktywnych organizacji pozarządowych, które cieszą się pozycją uprzywilejowanych partnerów ETPC (ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywają w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał). Z drugiej strony w tym samym europejskim systemie częściowo lub całkowicie odbiera się organizacjom pozarządowym możliwość występowania w charakterze podmiotów wszczynających postępowania.

W tym obszarze najistotniejsze wydają się trzy rodzaje zmian. Po pierwsze, konieczne jest znaczne zwiększenie możliwości uzyskania finansowania. W tym celu niezbędne jest utworzenie instrumentu finansowego przeznaczonego na promowanie praworządności w Unii Europejskiej, do czego zzywał już Parlament Europejski<sup>183</sup>. Równie istotna jest decyzja o włączeniu postępowań litygacyjnych do zakresu spraw objętych funduszami europejskimi. Po drugie, należy uwzględnić w normach europejskich, zwłaszcza tych opracowywanych przez Radę Europy, kluczową rolę organizacji pozarządowych we wdrażaniu wymogów ETPC w zakresie systemów penitencjarnych. W tym kontekście należy zachęcać państwa do rozszerzania legitymacji procesowej (*loci standi*) organizacji pozarządowych przed sądami krajowymi i odpowiedniego zagwarantowania im możliwości interweniowania w sprawach osób pozbawionych wolności. Ciała odpowiedzialne za ochronę praw obrońców praw człowieka powinny wziąć pod uwagę specyficzne trudności związane z podejmowaniem przez nich działań w jednostkach penitencjarnych. Organizacje te są całkowicie zależne od dobrej woli administracji jednostek penitencjarnych i często padają ofiarą różnych form szantażu. Problem ten nie został jeszcze skutecznie rozwiązany na szczeblu europejskim.

---

183 Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konieczności ustanowienia instrumentu na rzecz wartości europejskich wspierającego organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które propagują wartości podstawowe w Unii Europejskiej na poziomie lokalnym i krajowym (2018/2619(RSP)). Zapewnić określone i odpowiednie finansowanie dla organizacji oddolnych przez dodanie czwartego celu do programu „Prawa i Wartości”.

## WNIOSKI

---

Pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ciągu ostatnich dwudziestu lat znacznie zwiększył się poziom ochrony praw podstawowych osób pozbawionych wolności. Jednak wysiłki te są osłabiane przez trudności, z jakimi borykają się osoby pozbawione wolności w przypadku wniesienia sprawy do sądu. W celu określenia przyczyn tego zjawiska w ramach niniejszego badania została przeprowadzona pogłębiona ocena dostępu do pomocy prawnej dla osób przebywających w aresztach śledczych w wybranych państwach Unii Europejskiej i tego, jakie rozwiązania w tym zakresie przewiduje prawo europejskie.

Analiza prowadzi do sześciu kluczowych obserwacji:

(1) Powszechnie wiadomo, że osoby pozbawione wolności mierzą się ze skumulowanymi trudnościami w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Należą do nich niski kapitał finansowy, społeczny i kulturowy, któremu często towarzyszą poważne trudności w czytaniu i wyrażaniu się w mowie i w piśmie. Ponadto wszczęcie postępowania prowadzi do konfrontacji i naraża osoby pozbawione wolności na różne formy represji, które zniechęcają je do korzystania z przysługujących im praw. Niniejsze badanie pokazuje, że w tej kwestii osoby tymczasowo aresztowane stanowią szczególnie wrażliwą kategorię wśród osób pozbawionych wolności. Są mniej skłonne do podejmowania kroków w celu zapewnienia przestrzegania ich podstawowych praw w obawie, że ich działania będą miały negatywny wpływ na postępowanie karne toczące się w ich sprawie. Osoby te często niechętnie proszą swoich prawników, aby zajęli się naruszeniami ich praw, ponieważ boją



się, że spowoduje to skrócenie czasu poświęconego przez prawnika na przygotowanie do procesu, który jest dla nich priorytetowy.

(2) Szczególna wrażliwość tej kategorii osób pozbawionych wolności jest w dużej mierze ignorowane pod względem proceduralnym przez prawo europejskie, na poziomie ETPC i – w jeszcze większym stopniu – na poziomie UE.

Po pierwsze, i jest to dość paradoksalne, choć skuteczność środków krajowych w odniesieniu do warunków panujących w jednostkach penitencjarnych jest podstawową kwestią dla ETPC, Trybunał nie bierze pod uwagę czynników, które mają istotne znaczenie dla skuteczności tych mechanizmów. ETPC wypracował bogate orzecznictwo zmierzające do zapewnienia realizacji praw materialnych, które przysługują osobom pozbawionym wolności, w szczególności w zakresie dostępu do sędziego. Jednak Trybunał nie bierze pod uwagę zasadniczej roli prawnika z punktu widzenia dostępu osoby pozbawionej wolności do wymiaru sprawiedliwości i – mówiąc ogólnie – ignoruje liczne przeszkody, jakie napotykają osoby pozbawione wolności. Zamiast promować udział prawników, którzy będą bronić interesów osób pozbawionych wolności, Trybunał woli wspierać uproszczenie procedur, co ma pozwolić tym osobom działać we własnym imieniu. Wynikiem tego jest ogólne osłabienie ochrony prawnej osób pozbawionych wolności.

UE podjęła działania w odniesieniu do innej kwestii wypracowanej na podstawie orzecznictwa ETPC: minimalnych standardów, które musi spełniać sąd orzekający w postępowaniu karnym. Biorąc pod uwagę niejednolite przestrzeganie tych standardów przez państwa członkowskie oraz konieczność współpracy sądowej, UE przyjęła sześć dyrektyw określających unijne minimalne standardy dotyczące prawa dostępu do prawnika, prawa do komunikowania się z osobami trzecimi, domniemania niewinności czy prawa do pomocy prawnej. Standardy te nie dotyczą jednak zagadnień związanych z przestrzeganiem w jednostkach penitencjarnych praw podstawowych osób pozbawionych wolności. Obecnie w przypadku dwóch instrumentów wzajemnego uznawania osoby pozbawione wolności mogą zostać przekazane do jednostek penitencjarnych w innym państwie członkowskim UE – umożliwia to europejski nakaz aresztowania (ENA) i decyzja ramowa w sprawie przekazywania więźniów. Jest oczywiste, że stosowanie instrumentów wzajemnego uznawania – które są coraz częściej używane przy współpracy sądowej między państwami członkowskimi – może prowadzić do naruszania praw podstawowych osób tymczasowo aresztowanych oraz osób skazanych. Obawy te potwierdza w szczególności niedawne orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane w połączonej sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, w której odmówiono wykonania ENA ze względu na złe warunki panujące w zakładach karnych w państwie członkowskim, które go wystawiło. Pokazuje to, że naruszenia praw podstawowych w różnych krajach Unii Europejskiej utrudniają współpracę sądową między państwami członkowskimi. Brak wspólnego standardu wydaje się obecnie poważnym problemem z punktu widzenia współpracy w sprawach karnych na poziomie europejskim.



(3) Dostęp do informacji prawnej stanowi pierwszy krok na drodze do zapewnienia skuteczności prawa. Uderzający jest fakt, że państwa członkowskie UE nie podejmują inicjatywy, by dobrowolnie stworzyć polityki w tej dziedzinie, a często w ogóle ich brakuje. W jednostkach penitencjarnych prawo nie tylko nie jest postrzegane jako czynnik budowania społecznych i politycznych więzi, ale traktuje się je podejrzliwie, jako potencjalne źródło chaosu i nieposłuszeństwa, zamiast rozumienia go jako niezbędnej podstawy władzy. Raport zwraca uwagę na trzy grupy problemów. (a) Administracja widzi kwestię dostępu do informacji prawnej tylko z punktu widzenia jej popularyzacji za pomocą broszur, w których krótko przedstawia zasady funkcjonowania jednostek penitencjarnych. Choć takie podejście jest uzasadnione i konieczne, nie pozwala osobom pozbawionym wolności bronić swoich praw i składać skarg. W rzeczywistości zasób tekstów prawnych, do których mają dostęp osoby pozbawione wolności, jest ograniczony, zaś brak orzecznictwa – w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – to norma. (b) Skuteczny dostęp do prawa staje się niemożliwy z powodu częstego wdrażania licznych nowych regulacji niższego rzędu (okólników, notatek), które zazwyczaj nie są dostępne ani dla osób pozbawionych wolności, ani nawet dla prawników, ponieważ z reguły nie są publikowane albo udostępnia się je z ogromnym opóźnieniem. (c) Rozwojowi nowego zarządzania publicznego towarzyszy stosowanie profesjonalnych wytycznych, które stale się zmieniają w celu dostosowywania pracy personelu jednostek penitencjarnych. Jednak te nowe sposoby tworzenia prawa penitencjarnego przez swoją elastyczność stoją w sprzeczności z wymogami ustanowionymi przez ETPC, które nakazują ustalenie ścisłych ram, w obszarze których administracja może podejmować uznaniowe decyzje.

(4) W ramach polityk krajowych istnieje szeroki konsensus co do uznawania prawa osób pozbawionych wolności do otrzymania pomocy prawników w ramach krajowych programów bezpłatnej pomocy prawnej w obszarze litygacji penitencjarnej. Jednak brak jednolitych standardów pozwala współistnieć w ramach Unii Europejskiej bardzo różnym systemom gwarantującym inny poziom ochrony. W szczególności kraje, które korzystają z testu zasadności wniosku w danym postępowaniu, stosują bardzo zróżnicowane parametry. Ponadto badanie pokazało, że różnice dotyczą także poziomu wynagrodzenia prawników świadczących usługi w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej. Jednak w prawie każdym przypadku jest poniżej rzeczywistych kosztów wykonywanej pracy i nie pozwala kancelariom działać w sposób efektywny kosztowo. Ponadto uczestnicy badania we wszystkich krajach podkreślali, że poważny problem stanowią opóźnienia w procesie płatności. Pomimo wskazanych trudności tam, gdzie wdrażana jest ustrukturyzowana polityka w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej, tam upowszechnia się świadomość o kwestiach penitencjarnych dzięki pozytywnym procesom: konsolidacji i autonomizacji prawa penitencjarnego, zaangażowania instytucji przedstawicielskich zawodów prawniczych, pojawiania się nowych wiodących opinii itd.

(5) Niniejszy raport podkreśla również znaczenie podmiotów niepaństwowych. Oczywistym jest, że prawnicy odgrywają kluczową rolę w ochronie praw osób pozbawionych wolności; jak podkreślono w opracowaniu, interwencja prawników już na etapie zatrzymania przez policję ma istotny wpływ na postępowanie karne. Raport podkreśla jednak granice zaangażowania samorządów prawniczych w ochronę praw osób tymczasowo aresztowanych. Chociaż w ciągu ostatnich dwudziestu lat prawo penitencjarne rozwijało się zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, a wykonywanie prawa do obrony przez długi czas było jednym ze znaków rozpoznawczych zawodów prawniczych, to kwestie penitencjarne rzadko były postrzegane jako konkretne zagadnienie dla samorządów prawniczych. Poświęcanie niewielkiej uwagi tym zagadnieniom jest tym bardziej problematyczne, że sytuacja finansowa prawników biorących udział w postępowaniach penitencjarnych jest trudna i zazwyczaj niepewna, w szczególności ze względu na niski poziom wynagrodzeń za bezpłatną pomoc prawną w większości krajów. Głównie dzięki nieformalnej samoorganizacji i zaangażowaniu *pro bono* prawnicy specjalizujący się w tej dziedzinie mogą osiągnąć wspólne cele i zapewnić wymianę informacji. Tego rodzaju inicjatywy nie rozwiązują jednak trudności materialnych, etycznych i ekonomicznych, z którymi borykają się prawnicy.

(6) Biorąc pod uwagę nie tyle obronę w indywidualnych sprawach, ale rolę podmiotów zbiorowych, to zdecydowanie przodują w tym gronie organizacje pozarządowe oraz, w mniejszym stopniu, poradnie uniwersyteckie. Do pewnego stopnia interwencja tych podmiotów kompensuje brak politycznej troski i ochrony prawnej w tej dziedzinie. Niemniej ich rola nie zostaje wystarczająco doceniona – ani na płaszczyźnie finansowej, praktycznej czy proceduralnej. (a) Wsparcie prawne osób pozbawionych wolności wymaga znacznych inwestycji z punktu widzenia organizacji i zbierania funduszy. Jednak na ten rodzaj działalności przeznaczają się mało środków. W szczególności państwa niechętnie finansują litygację przeciwko nim samym, a co do zasady narzędzia finansowania Unii Europejskiej nie pokrywają tego rodzaju działalności. (b) Podejmowanie działań zmierzających do ochrony praw w jednostkach penitencjarnych stawia organizacje pozarządowe w sytuacji zupełnego podporządkowania administracji. Organizacje muszą uzyskiwać od administracji zezwolenia na dostęp do jednostki penitencjarnej oraz mogą być celem działań odwetowych. (c) Na poziomie procesowym nie dostrzega się roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w obronie praw konwencyjnych na poziomie indywidualnym, ale przede wszystkim z punktu widzenia strukturalnego czy systemowego. Badane przepisy krajowe rzadko przyznają organizacjom pozarządowym *locum standi*, który pozwalałby im działać w charakterze wnioskodawców lub powodów. Pomimo faktu, że osoby pozbawione wolności są szczególnie narażoną kategorią osób, a najczęściej zagrożone naruszeniem są ich prawa niemajątkowe, organizacje pozarządowe nie mogą korzystać z dogodnego systemu proceduralnego, jaki istnieje w dziedzinie prawa ochrony środowiska czy ochrony przed dyskryminacją.

\*\*\*

Niniejsze wnioski podkreślają pilną potrzebę wprowadzenia wspólnej polityki dla wszystkich decydentów, która pozwoliłaby wykorzystać różne dostępne środki nacisku. Taka polityka powinna być zainicjowana na poziomie europejskim, co pozwoliłoby na łączenie przepisów prawnych i tzw. miękkiego prawa (soft law) określonych przez Radę Europy i instytucje UE. Na poziomie krajowym zasada praworządności oznacza nie tylko polityczną świadomość i wolę działania, ale również wymaga zmiany punktu widzenia przy opracowywaniu tekstów prawnych i metod ich wykonywania. Faktyczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w jednostkach penitencjarnych wymaga jednocześnie dokładnego określenia prerogatyw administracji i ścisłego zdefiniowania warunków, w których można legalnie ograniczyć wykonywanie praw osób pozbawionych wolności. W przeciwnym razie składanie skarg będzie prawem jedynie teoretycznym, a w konsekwencji iluzorycznym.

Poza tymi istotnymi uwagami o charakterze ogólnym analiza sytuacji krajowych pozwala sformułować szereg zaleceń, jak przezwyciężyć trudności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości napotykanego przez osoby pozbawione wolności.



## REKOMENDACJE

---

### DLA INSTYTUCJI UNII EUROPEJSKIEJ:

(1) Ewolucja struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, określonej w Traktacie lizbońskim, a także narastające trudności w zakresie współpracy w sprawach karnych w związku z rozbieżnościami w obecnie istniejących systemach ochrony praw osób pozbawionych wolności w Europie odzwierciedlają zarówno możliwość, jak i konieczność wprowadzenia prawodawstwa Unii Europejskiej w dziedzinie penitencjarnej. W oparciu o prace ustawodawcze podjęte w ramach Harmonogramu działań mających na celu wzmocnienie praw procesowych podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym europejskie instytucje powinny przyjąć dyrektywy w sprawie praw procesowych osób pozbawionych wolności, aby zapewnić większe poszanowanie Karty praw podstawowych w europejskich jednostkach penitencjarnych. W tekstach tych powinny znaleźć się również wyraźnie określone minimalne standardy co do dostępu do informacji prawnej i pomocy prawnej – z uwzględnieniem wymagań określonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie artykułów 6 i 13 EKPC w zakresie zagadnień penitencjarnych .

(2) Prawo do uzyskania informacji prawnej musi obejmować: (a) prawo osób pozbawionych wolności do dostępu do obowiązującego prawa i orzecznictwa, w tym orzecznictwa TSUE i ETPC na równi ze wszystkimi obywatelami; (b) prawo do dostępu do wszystkich przepisów regulujących ich osobistą sytuację w jednostkach penitencjarnych, w tym do regulacji niższego rzędu (okólników, notatek służbowych); (c) prawo do bezpłatnego doradztwa prawnego, które polega na regularnych wizytach w jednostkach penitencjarnych prawników, którzy będą udzielać odpowiedzi na pytania natury prawnej, w szczególności w zakresie naruszeń praw podstawowych osób pozbawionych wolności. Przepisy

w tym zakresie muszą ustalać odpowiednie gwarancje w zakresie kwalifikacji prawników, niezależności i poufności, a także muszą prowadzić do regularnego informowania opinii publicznej o świadczonych usługach i występujących trudnościach.

(3) Prawo do bezpłatnej pomocy prawnej musi obejmować wszystkie rodzaje sporów, które mogą być związane z jednym z praw podstawowych w czasie pozbawienia wolności. Musi ono obejmować prawo do: (a) informacji na temat warunków niezbędnych do przyznania prawa do bezpłatnej pomocy prawnej – kryteriów ekonomicznych, wymaganych dokumentów, terminów itp.; (b) konsultacji i zaleceń przed rozpoczęciem postępowania sądowego, w tym do wstępnej analizy zasadności roszczenia; (c) pomocy w sporządzeniu wniosku o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej; (d) decyzji o uznaniu lub tymczasowej odmowie przyznania pomocy prawnej z informacją o konsekwencjach tej odmowy; (e) możliwości sądowego odwołania się od decyzji o udzieleniu bezpłatnej pomocy prawnej.

(4) Instytucje Unii Europejskiej powinny wziąć pod uwagę istotną rolę organizacji pozarządowych w kwestii ochrony praw podstawowych i przestrzegania praworządności w europejskich systemach penitencjarnych. Litygacja, zwłaszcza litygacja strategiczna, jest obecnie uznawana za jeden z najbardziej skutecznych środków rozwiązywania wielu problemów systemowych. Jest również ważnym środkiem nacisku służącym do wykonywania orzeczeń ETPC. Dlatego też zasadna jest rezygnacja z ogólnej zasady wykluczającej aktywność litygacyjną z zakresu finansowania przez UE. Ważne jest również stworzenie instrumentu finansowego przeznaczonego do wspierania rządów prawa w UE, do czego wezwał<sup>184</sup> Parlament Europejski, a który byłby wykorzystywany w celu ochrony praw osób pozbawionych wolności.

## DLA RADY EUROPEJ:

(5) Zgodnie z wydanym przez Komitet Ministrów Zaleceniem Rec(2004)6 w sprawie ulepszenia krajowych środków prawnych (odwoławczych), organ ten powinien wydać zalecenia mające na celu zwiększenie efektywności wewnętrznych środków odwoławczych w sprawach penitencjarnych, aby wyciągnąć wnioski z przeszkód, z którymi w praktyce spotykają się osoby pozbawione wolności w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W szczególności wśród istotnych elementów efektywnych środków odwoławczych w dziedzinie penitencjarnej powinny znaleźć się takie kluczowe aspekty, jak dostęp do informacji prawnej w jednostkach penitencjarnych, pomoc prawna oraz warunki dla interwencji

---

184 Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie konieczności ustanowienia instrumentu na rzecz wartości europejskich wspierającego organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które propagują wartości podstawowe w Unii Europejskiej na poziomie lokalnym i krajowym (2018/2619(RSP)), dostępne na: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2619\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2619(RSP)).

organizacji pozarządowych. Trwający proces rewizji niektórych Europejskich reguł więziennych i dotyczących ich komentarzy[ Europejski Komitet Problemów Przystępności (CDPC), 74. sesja plenarna, 5–7 czerwca 2018 r., CDPC(2018)11.] może prowadzić do ustalenia szczegółowych standardów w tej dziedzinie. W przeciwnym razie należałoby przyjąć specjalną rekomendację w tej sprawie.

(6) Działania dotyczące wsparcia technicznego, a w szczególności działania podejmowane w kontekście wykonywania wyroków ETPC przewidujących tworzenie skutecznych środków zaradczych, powinny mieć na względzie czynniki określające dostęp do sądziego w jednostkach penitencjarnych, a zwłaszcza dostęp do efektywnego systemu pomocy prawnej.

(7) Presja wywierana na organizacje pozarządowe działające w jednostkach penitencjarnych jest szczególnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, ponieważ (a) organizacje świadczą usługi w miejscach znajdujących się pod pełną kontrolą administracji, są one całkowicie zależne od tej władzy w swojej codziennej działalności, a także ponieważ (b) podmioty te odgrywają zasadniczą rolę w zakresie ochrony praw podstawowych, które są szczególnie zagrożone w jednostkach penitencjarnych. Dlatego powinny być przedmiotem szczególnej uwagi ze strony organów zajmujących się ochroną obrońców praw człowieka.

(8) Organy uczestniczące w procesie reformy mechanizmu ETPC powinny mieć na względzie, że uznanie szeroko pojętego *loci standi* przed ETPC organizacji pozarządowych, które bronią praw podstawowych osób pozbawionych wolności, mogłoby stanowić postęp w usprawnianiu litygacji na szczeblu europejskim i jak najszybszym usuwaniu naruszeń Konwencji.

## DLA WŁADZ KRAJOWYCH:

(9) Z uwagi na ich odpowiedzialność za efektywne zagwarantowanie praw i wolności zawartych w Karcie i EKPC państwa powinny opracować w porozumieniu z organami sądowymi, samorządami prawniczymi i odpowiednimi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego kompleksową politykę w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w jednostkach penitencjarnych. Celem tej polityki powinno być pełne uznanie prawa do informacji prawnych i prawa do bezpłatnej pomocy prawnej, jak to opisano powyżej (patrz pkt (2) i (3)). Ponadto, zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi na konferencji wysokiego szczebla na temat reformy systemu konwencyjnego, zwłaszcza w Brukseli (26 i 27 marca 2015 r.) i Kopenhadze (12 i 13 kwietnia 2018 r.), państwa powinny zapewnić tłumaczenie istotnych materiałów prawnych i orzecznictwa ETPC na swoje języki narodowe, aby zapewnić szerokie zrozumienie zasad i standardów ETPC w zakresie prawa penitencjarnego.

(10) Państwa powinny przeznaczyć na rzecz swoich systemów bezpłatnej pomocy prawnej niezbędne zasoby ludzkie i budżetowe, aby zapewnić skuteczne wsparcie osobom

pozbawionym wolności, biorąc pod uwagę dwie kwestie specyficzne dla jednostek penitencjarnych. (a) Państwa członkowskie powinny zagwarantować dostęp osoby pozbawionej wolności do prawnika opłacanego w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej w trakcie procedur administracyjnych poprzedzających w wielu krajach etap sądowy. (b) Jak wspomniano wyżej, celem litygacji penitencjarnej często jest zapewnienie ochrony praw podstawowych wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Wysokość wynagrodzeń prawników powinna być wystarczająca i nie powinni oni być obciążani finansowo w zakresie ochrony sądowej wskazanych praw, ponieważ jest to jeden z podstawowych obowiązków państwa. Poziom wynagrodzeń powinien uwzględniać zarówno szczególny ciężar związany z trudnościami prawników w uzyskaniu dostępu do klientów pozbawionych wolności, jak i złożoność techniczną tych obszarów litygacyjnych.

(11) Państwa powinny zapewnić sprzyjające warunki dla interwencji organizacji pozarządowych w obszarze penitencjarnym. (a) Ustawodawstwo powinno gwarantować organizacjom pozarządowym dostęp do jednostek penitencjarnych, aby mogły prowadzić działania w zakresie udzielania wsparcia prawnego. Dostęp ten nie powinien być zagrożony w wypadku, gdy organizacje pozarządowe podejmują działania prawne przeciwko administracji lub dokonują publicznych oświadczeń, które mogą powodować jej niezadowolenie. (b) Państwa powinny proceduralnie ułatwiać działania prawne organizacji pozarządowych podejmowane w obronie praw człowieka osób pozbawionych wolności, z uwzględnieniem ich szczególnych umiejętności technicznych i zdolności szybkiego reagowania, kiedy naruszenia praw człowieka upowszechniają się. Organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość odwoływania się od regulacji naruszających prawa podstawowe. Powinny mieć również możliwość działania w sytuacjach indywidualnych bądź w odniesieniu do określonej grupy osób, gdy wydaje się, że dane osoby nie są w stanie samodzielnie bronić swoich praw.





## **Autorzy BIAŁEJ KSIĘGI**

Hugues de Suremain, Nicolas Fischer, Carolina Boe, Clara Rey Sanchez, Vincent Eechaudt, Jasmien Claeys, Tom Vander Beken, Anton van Kalmthout.

Raport ten został przygotowany na podstawie raportu o prawie europejskim oraz raportów krajowych przygotowanych przez poniżej wskazanych autorów:

### **Narodowe Centrum Badań Naukowych (Centre National de la Recherche Scientifique)**

Gaëtan Cliquennois, Nicolas Fischer, Carolina Boe

### **Europejska Sieć Litygacji Więziennej (European Prison Litigation Network)**

Hugues de Suremain, Daniela Ranalli, Anton van Kalmthout,

### **University of Utrecht, Uniwersytet w Utrechcie, Centrum Praworządności i Wymiaru Sprawiedliwości im. Montaigne'a (Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice)**

Pauline Jacobs, Joep Lindeman

### **Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polska**

Daniel Witko, Jarosław Jagura, Katarzyna Wiśniewska

### **Uniwersytet Sztuki i Nauk Stosowanych w Dortmundzie**

Christine Graebisch, Pascal Decarpes, Christina Lederer,

### **Uniwersytet Florencki, Międzyuczelniane Centrum L'Altro diritto**

Sofia Ciuffoletti,

### **Bułgarski Komitet Helsiński**

Dilyana Angelova, Krasimir Kanev,

### **Uniwersytet w Gandawie, Instytut Międzynarodowych Badań w dziedzinie Polityki Karnej**

Vincent Eechaudt, Jasmien Claeys, Tom Vander Beken,

### **Rada Generalna Adwokatury w Hiszpanii**

Julen Fernandez Conte, Diego Leon, Carlos Magdalena González,

### **Uniwersytet Pontyfikalny w Comillas**

Esther Pascual Rodriguez, Clara Rey Sanchez,

## **Koordinacja**

Julia Krikorian, Narodowe Centrum Badań Naukowych (Centre National de la Recherche Scientifique)

Wydanie I, kwiecień 2019

## **Wydawca**

 **HELŚIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa

tel.: (48) 22 556 44 40

e-mail: [hfhr@hfhr.pl](mailto:hfhr@hfhr.pl)

[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)



