

Andrzej RADEK

**Instytucja *Boards of Visitors* w systemie penitencjarnym Anglii i Walii**

Учреждение *Boards of Visitors* в пенитенциарной системе Англии и Валии

Boards of Visitors in the Penitentiary System of England and Wales

1

System penitencjarny Anglii i Walii, w odniesieniu do innych systemów penitencjarnych państw zachodnioeuropejskich, charakteryzuje wysoki wskaźnik osób pozbawionych wolności. Z danych przedstawionych przez Radę Europy (*Council of Europe*) z siedzibą w Strasburgu wynika, że populacja więzienna w Anglii i Walii 1 II 1987 r. wynosiła 46 988 więźniów (oznacza to, iż na 100 tys. mieszkańców było uwięzionych 93,8 osób).<sup>1</sup> Ten wysoki wskaźnik osób pozbawionych wolności w połączeniu z innymi negatywnymi cechami więziennictwa — takimi jak: przepełnienie więzień, złe warunki sanitarne (szczególnie w więzieniach starych, wymagających remontów), wzrastająca liczba konfliktów między administracją a więźniami, przemyt i wzrost spożycia narkotyków w więzieniach — skłania władze więzienne, a także naukę zainteresowaną problematyką penitencjarną, do poszukiwania różnych dróg poprawy tej sytuacji. Jedną z form podejmowanych w tym zakresie działań jest nadzór i kontrola nad funkcjonowaniem zakładów karnych.<sup>2</sup> Wymienia się 3 for-

<sup>1</sup> Wśród systemów penitencjarnych w Europie Zachodniej jedynie Szkocja, Irlandia Północna i Austria miały wyższe wskaźniki uwięzienia na 100 tys. mieszkańców — kolejno 109,4; 121,0; 102,5. Patrz: wydawany przez Council of Europe „Prison Information Bulletin” 1987, nr 9 (June), s. 23.

<sup>2</sup> Z uwagi na pewne trudności translatorskie oraz powszechnej praktyki niektórych pojęć używamy zamiennie, np. zakład karny — więzienie, administracja penitencjarna — personel więzienny — służba więzienna.

my działania na tym polu: 1) funkcjonowanie wyspecjalizowanych zespołów kontrolujących i nadzorujących zakłady karne, 2) zainteresowanie problematyką penitencjarną społeczeństwa i włączenie go do swoistego rodzaju kontroli oraz 3) badania naukowe dotyczące różnych aspektów funkcjonowania systemu penitencjarnego, w tym również badania dotyczące samego nadzoru i kontroli.<sup>3</sup> W związku z tym analiza działalności zespołów kontrolujących i nadzorujących zakłady karne — *Boards of Visitors*<sup>4</sup> wydaje się szczególnie interesująca w kontekście funkcjonujących w Polsce społecznych rad penitencjarnych.<sup>5</sup>

## II

Współczesne formy kontroli i nadzorowania więzień mają w Anglii i Walii długą tradycję, szczególnie w aspekcie niezależnego wysłuchiwania skarg i zażaleń więźniów.<sup>6</sup> Zasada niezależnych inspekcji więzień podlegała jurysdykcji sądowej (*County Quarter Sessions*) i znaczenie jej systematycznie rosło od czasów Henryka VIII aż po XIX w. Zespoły sędziów-wizytatorów. (*Visiting Justices*) sprawowały kontrolę nad więziami lokalnymi i były odpowiedzialne za ich kontrolowanie. Około r. 1681 miasto Londyn wprowadziło roczną elekcję dwóch kuratorów (*curates*) i dwóch przedstawicieli społeczeństwa (*commoners*), których zadaniem było wysłuchiwanie skarg składanych przez więźniów z więzienia Newgate (*Newgate prison*). Poszerzało to zakres kontroli więzień, lecz nie stano-

<sup>3</sup> E. Hansen: *Więziennictwo angielskie w 1982 r.*, [w:] *Problemy współczesnej penitencjarystyki w świecie*, Praca pod red. B. Hołysta, Warszawa 1987, s. 164 i n.

<sup>4</sup> Postanawiamy częściowo pozostać przy nazwie *Boards of Visitors* z uwagi na przyjętą europejską tradycję, jakkolwiek na gruncie polskim pojęcie to ma różne nazwy. Patrz: A. Korwin-Szymanowska: *Więziennictwo w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Angielski system kurateli, niektóre źródła dewiacji*, Wydawn. UW, Warszawa 1985, s. 36; Hansen: *op. cit.*, s. 164 i n.; Z. Hołda: *System penitencjarny Anglii i Walii* (maszynopis), s. 23 i n. Kolejno: Rady Nadzorcze Więzień; zamiennie: *Boards of Visitors* — zespoły wizytatorów; rady wizytatorów. Z uwagi na to używamy zamiennie pojęć: *Boards of Visitors* — rady wizytatorów.

<sup>5</sup> Patrz: R. Musidłowski: *Spoleczne rady penitencjarne*, „Przegląd Penitencjarny i Kryminologiczny” 1986, nr 9—10, s. 86; S. Podemski: *Spoleczne Rady Penitencjarne, Potrzeba impulsów*, „Polityka” nr 39, 26 IX 1986, s. 1 i 6; *id.*: *Rady Penitencjarne, Wizjer w murze*, „Polityka” nr 7, 18 II 1988, s. 6.

<sup>6</sup> Co do historii inspekcji więzień patrz: E. Stockdale: *Short History of Prison Inspection in England*, „The British Journal of Criminology” 1983, nr 3, a w literaturze polskiej Z. Hołda: *Królewski Główny Inspektor Więzień dla Anglii i Walii*, Ann. Uniw. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1987, vol. XXXIV.

wiło jeszcze powszechnej praktyki. Wyraźnie odczuwano brak systematyzujących reżym więzienny regulacji, co w połączeniu z administrowaniem więzień przez władze lokalne powodowało znaczne różnice w warunkach odbywania kary i trudności w jej kontrolowaniu. Dopiero, gdy w połowie XVIII w. sformułowano pierwsze regulaminy i regulacje (*rules and regulations for prisons*) dla więzień, takie jak: *Justices Commitment Act 1743* i *Debtors Imprisonment Act 1758*, udało się poddać nadzorowi większość aspektów reżymu więziennego, w tym również zachowanie personelu więziennego. Niezależnie jednak od postępu w dziedzinie ustawodawczej, rzeczywista kontrola więzień spełniana była w niewielkim stopniu. Złożyło się na to wiele przyczyn, z których najważniejsze — to skorumpowanie personelu więziennego i brak motywacji wśród sędziów-wizytatorów do odwiedzania tak nieprzyjemnych dla „dżentelmenów” miejsc, jakimi były ówczesne więzienia.

Od końca XVIII w., od idei propagowanych przez takich reformatorów, jak John Howard i Aleksander Popham, aż przez cały prawie XIX w. trwały przygotowania do regularnych inspekcji więzień. W r. 1823 wydano pierwszą ustawę (*Peel's Goal Act*), systematyzującą inspekcję więzień kierowanych przez sędziów pełnomocnych (lecz nie była ona powszechnie wprowadzona w życie). Sytuacja ta poprawiła się pod wpływem przyjęcia nowych, wysokich standardów, odnoszących się do warunków odbywania kary w więzieniach kontrolowanych przez rząd, oraz od ustanowienia w r. 1835 zawodowej inspekcji więzień. W r. 1850, jak pisze S. McConville, „więzienia lokalne były całkowicie odmienione”. Komitety sędziów-wizytatorów (*Visiting Committees of Justices*) stały się liczniejsze, wizyty sędziów w więzieniach częstsze oraz częściej występowały interwencje w przypadkach pogwałcenia obowiązków przez personel. Kiedy w r. 1877 scentralizowano system więzienny i poddano kontroli rządu, komitety sędziów-wizytatorów kontynuowały wprawdzie inspekcje więzień lokalnych, lecz ich władza interwencyjna została bardzo ograniczona, gdyż w coraz większym stopniu kontrolę nad więzieniami przejmował Minister Spraw Wewnętrznych (*Home Secretary*). W ten sposób zaczęła się kształtować współczesna rola *Boards of Visitors*.

Nazwa *Board of Visitors* została po raz pierwszy użyta w *Ustawie o więzieniach (Prison Act)* z r. 1898. *Boards of Visitors* obejmowały kontrolę więzienia nie będące w gestii władz lokalnych. Składały się co najmniej z 2 sędziów-członków, którzy powinni byli spotykać się przynajmniej 8 razy w roku i 1 delegata-członka, który odwiedzał więzienia przynajmniej 1 raz w okresie między spotkaniami sędziów.

*Ustawa o więzieniach* i późniejsze *Regulaminy ustawowe (Statutory Rules)* określały również zadania komitetów sędziów-wizytatorów w wię-

zieniach lokalnych. Komitety te zbierały większość żądań i skarg wysuwanych przez więźniów, a wizyty w więzieniach składały raz w tygodniu.<sup>7</sup>

Poza wyznaczeniem *Boards of Visitors* dla zakładów borstalskich (*Borstals*) i zakładów detencyjnych (*Detention Centres*) i zadaniami wynikającymi z przyjętych w r. 1964 *Reguł więziennych* (*Prison Rules*), większych zmian między r. 1898 a r. 1971 nie było. W tym to roku zniesiono na mocy *Ustawy sądowej* (*Courts Act*) sesje sądów kwartalnych (*Quarter Sessions*) i wraz z nimi komitety sędziów-wizytatorów. Tym samym *Boards of Visitors* objęły swym działaniem wszystkie rodzaje więzień.<sup>8</sup>

### III

Analizę struktury i form działania *Boards of Visitors* należy poprzeździć zapoznaniem się z przepisami dotyczącymi ich działania. Przepisy te zawarte są w dziale 6 *Ustawy o więzieniach* (*Prison Act*) z r. 1952 oraz w części IV *Reguł więziennych* (*Prison Rules*) z r. 1964.

Zgodnie z działem 6 *Ustawy* Minister Spraw Wewnętrznych ustanawia dla każdego więzienia sekcję *Board of Visitors* (w celu ułatwienia dalszych rozważań będziemy używać zamiennie określeń: *Board of Visitors* i rada wizytatorów, w której skład musi wchodzić przynajmniej 2 sędziów pokoju (*justices of the peace*). Od członków rady wymaga się składania częstych wizyt w więzieniu i wysłuchiwanie skarg przedstawianych przez więźniów. Z każdej sprawy, którą członkowie rady uznają za ważną wymagane jest sprawozdanie przedstawiane ministrowi. Według przepisów działu 6 członkowie rady mają prawo wejścia do więzienia oraz dostęp do każdej jego części i do każdego więźnia. Ponadto ustanowione przepisy mogą wymagać od członków rady, by okresowo rozważali charakter, przebieg i plany resocjalizacyjne każdego skazanego i przedstawiali sprawozdania w zakresie zwolnień komisarzom więzienia (*Prison Commissioners*).

<sup>7</sup> M. Maguire, J. Vagg: *The Watchdog Role of Boards of Visitors, A report commissioned and funded by the Home Office Research and Planning Unit*, [b. m. w.] 1984, s. 5 i n.; M. Maguire: *Prisoners grievances: the role of the Boards of Visitors* [w:] M. Maguire, J. Vagg, R. Morgan (ed.): *Accountability and Prisons, Opening up a Closed World*, London—New York 1985, s. 141.

<sup>8</sup> Trzeba nadmienić, iż w rzeczywistości znaczna liczba komitetów sędziów-wizytatorów, działających przy więzieniach lokalnych, po r. 1971 zmieniła tylko nazwę, ci sami członkowie-sędziowie reprezentowali teraz *Boards of Visitors*. Z czasem jednak skład ich upodobił się do pozostałych rad. Należy również wspomnieć o pozytywnym wpływie byłych komitetów na działalność rad, szczególnie w upowszechnianiu wizyt cotygodniowych w więzieniach, patrz: Maguire, Vagg: *op. cit.*, s. 8.

Przepisy zawarte w części IV *Reguł więziennych* uszczegóławiają prawa ustanowione w *Ustawie o więzieniach*. I tak, reguła 92(1) stanowi, iż członek rady ustanowionej dla danego więzienia (wybrany przez ministra na mocy przepisów wyżej przedstawionej *Ustawy*) musi pełnić swój urząd przez 3 lata, ewentualnie przez okres krótszy, wyznaczony przez ministra. Według reguły 92(2), w przypadku ustanowienia rady po raz pierwszy, minister zobowiązany jest wyznaczyć przewodniczącego spośród jej członków na okres nie przekraczający 12 miesięcy. Jeżeli rada funkcjonuje dłużej, zobowiązana jest na pierwszym spotkaniu w roku urzędowania do wyboru przewodniczącego spośród swych członków na okres 1 roku, i jak najszybszego (w przypadku posiadania wolnych miejsc) uzupełnienia swego składu — reguła 92(3). Reguła 92(4) zezwala na wybranie jednego z członków rady zastępcą przewodniczącego na okres trwania jego kadencji.

Bardzo istotne z punktu widzenia efektywności działania *Boards of Visitors* są ich uprawnienia w zakresie nadzoru i kontroli więzień. Reguła 93(1) stanowi, iż członkowie rady są zobowiązani do spotkania się raz w miesiącu w więzieniu, które podlega ich nadzorowi. Przepisy jednocześnie zezwalają, iż w przypadku, gdy członkowie dojdą do wniosku, że tak częste spotkania są zbędne, do mniejszej częstości spotkań w roku, ale nie mniejszej niż 8 razy w ciągu 12 miesięcy. Przy czym Stowarzyszenie Członków *Boards of Visitors* (*Association of Members of Boards of Visitors*) zajęło w odniesieniu do tego przepisu stanowisko, iż „jest wątpliwe, by rada mogła znaleźć odpowiednią przyczynę do spotkań rzadszych niż raz w miesiącu”.<sup>9</sup> Reguła 93(3) zobowiązuje radę do składania sprawozdania z działalności, reguła 93(4) zaś stanowi, iż działalności rady nie unieważnia ani brak członków, ani trudności z wyborem nowych. Jedną z najważniejszych reguł 94(1), odnoszących się do działalności *Boards of Visitors*, stwierdza, że muszą one, zgodnie ze swoim sumieniem (*satisfy themselves*), sprawdzać stan pomieszczeń więziennych, kontrolować funkcjonowanie administracji więziennej oraz sposoby traktowania więźniów. Na życzenie ministra rada zobowiązana jest do przedkładania mu sprawozdania w każdej sprawie — reguła 94(2), a reguła 94(3) zobowiązuje radę do kierowania uwagi naczelnika więzienia na sprawy, które takiej uwagi wymagają. Reguła 94(4) stanowi, iż rada zobowiązana jest również do niezwłocznego informowania ministra o każdym zaistniałym przypadku nadużycia, o którym się dowie, oraz nadaje jej moc zawierania urzędnika w każdym przypadku, który uzna za wymagający tego, aż do ostatecznej decyzji ministra w tej sprawie. Treść reguły 94(5)

<sup>9</sup> J. Plotnikoff: *Prison Rules, A Working Guide*, London 1986, s. 103.

zobowiązuje członków rady do konsultowania się z naczelnikiem więzienia w każdej sprawie dyscyplinarnej więźnia.

Pozostały zakres działalności *Boards of Visitors* regulują przepisy określające ich obowiązki szczególne. I tak, według reguły 95(1), rada bądź każdy jej członek musi wysłuchać skarg i zażeń więźnia na każde jego życzenie. Reguła 95(2) stanowi, iż rada powinna zapewnić inspekcję żywienia więźniów, dokonywaną przez jej członka w częstych odstępach czasu; zobowiązana jest także, według reguły 95(3), rozpatrzyć każde sprawozdanie, dotyczące stanu zdrowia psychicznego i fizycznego więźnia, przedstawiane jej przez członka rady. Według reguły 96(1), członkowie rady zobowiązani są przedstawiać władzom więziennym listy osób, które z ramienia *Boards of Visitors* odwiedzają więzienia, a reguła 96(2) umożliwia wgląd członków rady do każdej części więzienia oraz możliwość spotkania i porozmawiania z każdym więźniem na osobności. Następna z kolei reguła 96(3) uprawnia do wglądu w akta więzienne. Pod koniec danego roku urzędowania, na mocy reguły 97, rada zobowiązana jest do sporządzania sprawozdań dotyczących stanu więzienia, za które jest odpowiedzialna, szczególnie w zakresie działania jego administracji, a także przedstawiania sugestii, dotyczących poprawy ewentualnych uchybień, ministrowi.

Znaczną rolę odgrywają *Boards of Visitors* w przypadkach nakładania kar dyscyplinarnych na więźniów. Przy czym do wykonania decyzji wynikających z przepisów o karach dyscyplinarnych (reguły: 51, 52 i 56<sup>10</sup>) potrzeba nie mniej niż 3 członków rady, chodzi o przypadki, gdy są kłopoty ze zgromadzeniem *quorum*. Kwestię tę reguluje reguła 93(2). W sprawach dyscyplinarnych więźniów wymagane są również konsultacje z naczelnikiem więzienia.

*Reguły więzienne* z r. 1964 są aktem prawnym odnoszącym się do całej, bardzo szeroko pojętej, sfery życia więziennego. Obejmują one zarówno definicje struktur administracji penitencjarnej i jej funkcje, jak i zestaw obowiązków oraz praw personelu więziennego i więźniów. Obowiązujące aktualnie *Reguły więzienne* były wielokrotnie nowelizowane, pomimo to wiele z nich jest niejasnych, co nie tylko utrudnia pracę per-

<sup>10</sup> Reguła 51 zawiera katalog kar, które mogą być wymierzane więźniom przez radę wizytorów, katalog ten zawiera między innymi: ostrzeżenie, odebranie przywilejów na czas określony przez radę, wykluczenie z pracy do 56 dni, wstrzymanie zarobków na ten sam okres, umieszczenie w celi izolacyjnej na okres do 56 dni, utratę do 180 dni *remission*, przy czym w przypadku „szczególnie ciężkiego wykroczenia” można orzec utratę więcej niż 180 dni *remission*. Reguła 52 dotyczy postępowania w przypadkach „szczególnie ciężkich wykroczeń” (*especially grave offences*), a reguła 56 zezwala na podstawie dyrektyw Ministra Spraw Wewnętrznych na darrowanie lub zlagodzenie wymierzonych kar.

sonelowi więziennemu, ale może prowadzić do nadużyć wobec więźniów.<sup>11</sup> Utrudnia również wykonywanie obowiązków członkom *Boards of Visitors*, z których wielu przecież nie para się zagadnieniami prawnymi na co dzień. Gdy skonstatujemy jeszcze, iż funkcjonowanie systemu penitencjarnego w Anglii i Walii opiera się także na wielu innych przepisach prawnych<sup>12</sup>, otrzymamy stopień trudności stojących przed członkami rad w ich działalności.

Znajomość oraz umiejętność interpretacji przepisów i regulacji jest więc bardzo ważna dla członków. Potwierdzają to zresztą ich wypowiedzi<sup>13</sup>, w których stwierdzają, że uwzględnianie przepisów, obok dużego doświadczenia, pozwala na obiektywne ocenianie postępowania personelu więziennego oraz ułatwia pomoc więźniom w zakresie rozpatrywania ich skarg i zażaleń. Służba więzienna, jak pisze jeden z członków *Boards of Visitors*, jest zawsze zainteresowana, by więźniowie przestrzegali przepisów więziennych, natomiast nie zawsze można powiedzieć, by sama postępowała zgodnie z nimi. W przypadku drugim dotyczy to właściwego i poprawnego rozpatrywania skarg więźniów oraz kontroli nad karami dyscyplinarnymi nakładanymi na nich. Szczególnie w ostatnim przypadku jest to ważne, gdyż kary dyscyplinarne, według orzeczenia *The Prior Committee*, wykazują „wstrząsające odchylenie” w liczbie wyroków od średniej populacji więziennej.<sup>14</sup> Odchylenie to jest także wskaźnikiem

---

<sup>11</sup> Np. reguła 34(2)a wskazuje, że skazany więzień powinien mieć prawo do wysyłania i otrzymywania listu raz na tydzień, a reguła 33(3) przewiduje, że list może być zatrzymany przez naczelnika lub funkcjonariusza pełnomocnego (*governor or an officer deputed*), jeśli jego treść jest „niewłaściwa” (*its contents are objectionable*) albo o „nadmiernej długości” (*it is of inordinate length*), a więc podstawą ewentualnych działań restrykcyjnych są terminy, których nigdzie w regulaminie się nie zdefiniuje patrz: J. Vagg: *Grievance and Disciplinary Processes: A Review of the Situation in England and Wales, France and West Germany, A Report to the Council of Europe*, [b. m. w.] July 1986, s. 2 i n.

<sup>12</sup> Należy tu wspomnieć o zarządzeniach i instrukcjach okólnych (*Standing Orders and Circular Instructions*) dla służby więziennej, mających charakter wskazań i porad. Z pewnymi wyjątkami zarządzeń i instrukcji okólnych się nie publikuje, jednak kopie zarządzeń są zdeponowane w obu izbach parlamentu i cytowane w orzeczeniach sądów (*court cases*). Personel więzienny wysuwa je w swej pracy na pierwsze miejsce, kosztem *Reguł więziennych*. Warto wspomnieć także o Europejskim Standardzie Reguł Minimalnych (*European Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners*), który jakkolwiek nie ma charakteru wiążącego dla poszczególnych systemów prawnych, jest jednak zbiorem intencji i wskazań dla administracji i sądów w zakresie postępowania z więźniami, patrz: Vagg: *op. cit.*, s. 2 i n.; Plotnikoff: *op. cit.*, s. 5 i n.; A. Rutherford: *Prisons and the Process of Justice*, Oxford 1986, s. 111.

<sup>13</sup> Plotnikoff: *op. cit.*, s. 104.

<sup>14</sup> W r. 1984 w Anglii i Walii liczba wykroczeń, za które wymierzono kary wynosiła 72 000, co daje stosunek 166 kar na 100 więźniów mężczyzn w 1 roku. Sto-

stylu działania dla każdego więzienia. W związku z tym Stowarzyszenie Członków *Boards of Visitors* sugeruje, by członkowie ustawicznie kontrolowali liczbę, typ i rezultaty wszystkich wyroków w ich więzieniu.<sup>15</sup> Kompetencja w zakresie znajomości przepisów jest więc, obok postulatów właściwego określenia statusu, jednym z najważniejszych elementów składających się na efektywną działalność członków rad.

#### IV

W r. 1974 w Anglii i Walii było 114 rad wizytatorów — *Boards of Visitors*. Nominalna liczba członków w marcu 1983 r. wynosiła 1510, przy czym według M. Maquire'a i J. Vagga, tylko 1368 miejsc było obsadzonych. W r. 1974, według J. P. Martina, nominalna liczba członków wynosiła ok. 1400, oznacza to więc, iż w rzeczywistości liczba członków nie uległa w ciągu tych lat większym zmianom. Liczba członków w poszczególnych radach była zróżnicowana, zależała przede wszystkim od tradycji oraz od wielkości więzienia, które rada kontrolowała. Większość wszystkich *Boards of Visitors* (87<sup>0</sup>/o) liczyła 9—16 członków, przy czym najmniejsza rada liczyła 6 członków, a największa 24 członków.<sup>16</sup>

Jedną z głównych zmian zaobserwowanych w ostatnich latach był spadek liczby sędziów wśród członków rad. Stanowiło to bardzo istotny wyłom w tradycji systemu nadzoru i kontroli więzień w Anglii i Walii, którego główną siłą byli sędziowie. W r. 1974 sędziowie stanowili 57<sup>0</sup>/o członków rad wizytatorów, a w r. 1981 tylko 43<sup>0</sup>/o. W roku następnym pozostały już tylko 3 rady, w których sędziowie stanowili 2/3 albo więcej członków.<sup>17</sup>

sunek ukaranych nieletnich (w wieku 14—21 lat), przebywających w *Youth Custody Centres* i *Detention Centres*, był jeszcze wyższy niż więźniów dorosłych, a stosunek ukaranych kobiet-więźniów był 2-krotnie wyższy niż mężczyzn. Stosunek ten w poszczególnych instytucjach penitencjarnych w r. 1984 kształtował się następująco: 227 kar na 100 osób w *Remand Centres*, 135/100 w *Closed Training Prisons*, 122/100 w *Local Prisons* i 57/100 w *Open Prisons*. Najwyższy stosunek kar — 624 na 100 osób w 1 roku, dotyczył dziewcząt przebywających w *Closed Youth Custody*. Przy czym ogólna tendencja orzekania kar dyscyplinarnych w stosunku do więźniów dorosłych (mężczyzn) wykazuje tendencję wzrostową, od 120 wykroczeń na 100 skazanych w r. 1974 do liczb podanych wyżej, wzrost następuje o ok. 3<sup>0</sup>/o rocznie. Patrz: Vagg: *op. cit.*, s. 14 i n.; Plotnikoff: *op. cit.*, s. 104.

<sup>15</sup> Association of Members of Boards of Visitors, *Handbook*, Undated, Para, 3A (5), [cyt. za:] Plotnikoff: *op. cit.*, s. 104.

<sup>16</sup> Maguire, Vagg: *op. cit.*, s. 19<sup>1</sup>/<sub>i</sub> n.; M. Maguire, J. Vagg: *Who Are the Prison Watchdogs? The Membership and Appointment of Boards of Visitors*, „The Criminal Law Review” 1983, April, nr 4, s. 241.

<sup>17</sup> Wszystkie dane statystyczne na temat *Boards of Visitors* pochodzą z opracowań: Maguire, Vagg: *The 'Watchdog' Role...*, s. 20 i n.; Maguire, Vagg: *Who are the Prison...*, s. 242 i n.



Od r. 1974 obniżyła się również średnia wieku członków rad wizytatorów, jakkolwiek ciągle, według wielu badaczy i krytyków działalności rad, nie była ona niska. I tak, podczas gdy w r. 1974 członków w wieku powyżej 50 i 60 lat było 62%, to w r. 1981 grupa ta liczyła tylko 53%. Główna zmiana dotyczyła liczby członków w wieku powyżej 60 lat, nastąpił w niej spadek z 30 do 17%. Nadal jednak największą grupę członków stanowiły osoby w przedziale wieku: 51—60 lat (36% w r. 1981), które razem z osobami w wieku: 41—50 lat stanowiły 68% wszystkich członków rad wizytatorów. W celu porównania należy dodać, iż osoby w wieku 21—30 lat stanowiły 1% wszystkich członków, a osoby w wieku 31—40 lat — 14%. Według M. Maguire'a i J. Vagga, tendencja „odmładzania” członków *Boards of Visitors* była po części rezultatem ogólnych decyzji politycznych związanych z unikaniem wyboru do różnego rodzaju ciał społecznych ludzi starszych (z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności), jak również z ogólną zachętą pod adresem rad, by wybierały członków młodych wiekiem.

Interesującym faktem jest, że postęp związany z „odmładzaniem” członków rad nie szedł w parze ze zmianami przynależności klasowej i zawodowej członków. Badania z r. 1974 dowiodły, iż największą grupę zawodową wśród członków stanowiły osoby pełniące funkcje kierownicze (*company executives*) i osoby prowadzące własne przedsiębiorstwa (*own business*), razem 33%. Liczba członków w tych kategoriach zawodowych utrzymała się, a nawet nieznacznie wzrosła i w r. 1981 wynosiła 34,4%. Natomiast robotnicy stanowili kolejno — w r. 1974 — 7%, a w r. 1981 — 7,8% wszystkich członków (dane dotyczą członków, z wyjątkiem gospodyń domowych i kobiet zamężnych, podejmujących prace dorywcze). Badania przeprowadzone w r. 1981 ustaliły, iż 83,1% wszystkich członków można zakwalifikować jako grupę urzędniczą, przynależącą do wyższych klas społecznych (*class I and class II*).

Można powiedzieć za M. Maguire'em i J. Vaggem, iż na tym tle nieco ironicznie wyglądają próby zwiększenia udziału kobiet wśród członków *Boards of Visitors*. Szczególnie w sytuacji, gdy podejmowane działania nie prowadzą do równowagi pod względem innych zmiennych, istotniejszych z punktu widzenia struktury społecznej więźniów, przede wszystkim — przynależności klasowej. W r. 1981 z 538 kobiet, będących członkami rad, prawie wszystkie pochodziły ze średniej i wyższej klasy społecznej. Istotę znaczenia tej niekorzystnej sytuacji podkreśla fakt, że mężami 223 kobiet byli sędziowie, mężami 30% kobiet byli lekarze bądź prawnicy, mężami ok. 33% kobiet — przedsiębiorcy bądź farmerzy, a tylko mężami 3 kobiet — robotnicy. Ogólnie zaś udział kobiet w radach wizytatorów w latach 1974—1981 wzrósł z 30 do 37%.

Podobnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do

przedstawiciele mniejszości etnicznych biorących udział w działalności rad wizytatorów. W r. 1981 było tylko 34 członków wywodzących się z grup etnicznych, głównie z Indii Zachodnich bądź Azji. Przy czym nadal 75% wszystkich rad pozbawionych było przedstawicieli tych grup. Należy dodać, iż większość członków rad wywodzących się z grup etnicznych to wyróżniające się osobistości na polu stosunków społecznych i wielu z nich to tzw. urzędnicy społeczni (*community relations officers*). Udział przedstawicieli grup etnicznych w działalności *Boards of Visitors* jest niezwykle ważny, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż więźniowie wywodzący się z mniejszościowych grup etnicznych stanowią ponad 30% całej populacji przebywającej w więzieniach.

Dane statystyczne zebrane na temat nowych członków rad, przyjętych w latach 1980—1981 i pierwszej połowie r. 1982, pozwalają zaobserwować wiele nowych tendencji, zachodzących w strukturze członków, które mogą wpłynąć na przyszłość rad i sposoby ich funkcjonowania.

Wśród tych tendencji należy wymienić wzrost udziału młodszych wiekiem członków oraz wyraźny wzrost udziału kobiet i robotników. Szczególnie zaś poprawiła się reprezentacja mniejszości etnicznych. Zmiany te są rezultatem działania Departamentu Więziennictwa (*Prison Department*), a wszystkie wybory nowych członków były rekomendowane przez przewodniczących rad lub naczelników więzień, w przeciwieństwie do lat przeszłych, gdy nominacji dokonywał Minister Spraw Wewnętrznych.

Interesujące wydaje się poświęcenie kilku uwag ogólnych członkom *Boards of Visitors* oraz propozycjom zmian w procedurze wyborczej nowych członków. Członkowie rad to najczęściej działacze społeczni. Ponad 80% członków było zaangażowanych przynajmniej w jedną z form działalności społecznej (*voluntary social work*), a ok. 20% w trzy albo i więcej. Najbardziej powszechne działania dotyczyły: pracy z młodzieżą, działalności w instytucjach charytatywnych, skautingu i turystyce, poradnictwie małżeńskim, w pracy wspólnot wyznaniowych oraz w różnych rodzajach władz (*decision-making bodies*) — w szkolnictwie, w służbie zdrowia, w związkach zawodowych i innych tego typu instytucjach. Można stąd wyprowadzić konkluzję, że członkowie reprezentują kręgi ludzi związanych specyficzną tradycją działalności społecznej, jak piszą J. E. Thomas i R. Pooley, z „wielką tradycją angielskiego zainteresowania zagadnieniami społecznymi”, którą można również nazwać — „tradycją pomocy społecznej”.<sup>18</sup>

Procedura pozyskiwania nowych członków przedstawia się następują-

<sup>18</sup> J. E. Thomas, R. Pooley: *The Exploding Prison*, 1980, s. 83, [cyt. za:] Maguire, V a g g: *Who are the Prison...*, s. 246.

co: przewodniczący rady prosi członków o propozycje odpowiednich kandydatur. W licznych przypadkach członkowie, ewentualnie naczelnik zakładu karnego, konsultują się z lokalnymi organizacjami społecznymi prosząc je o sugestie. W rezultacie kandydatów wzywa na rozmowę przewodniczący rady lub naczelnik zakładu karnego, a ich nazwiska wysyłane są do akceptacji Departamentu Więziennictwa (aktualnie do parlamentarnego podsekretarza w Izbie Lordów, który występuje w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych). Ten obowiązujący system rekrutacji sprawia, że rady „reprodukuje się” (*reproducing themselves*), wybierając przedstawicieli klasy średniej, którzy mają doświadczenie w pracy społecznej. Krytycy tego systemu rekrutacji podkreślają, iż chroni on interesy systemu penitencjarnego.

Interesujące są w tej materii ustalenia zebrane przez M. Maguire'a i J. Vagga w trakcie badań członków rad, a dotyczące reakcji na krytykę, iż rady skupiają ludzi o tej samej proweniencji klasowej. Członkowie zadziwiająco licznie zaprzeczają w poszczególnych radach, iż są one reprezentacjami klasy średniej (*middle-class*), zazwyczaj wskazując na jednego lub dwóch członków, którzy nie przynależą do tej klasy. Inni członkowie akceptują ten fakt, uważając to za sprawę nieistotną. Większość jednak twierdzi, że chciałaby widzieć więcej robotników wśród członków i więcej młodych ludzi, lecz przeszkadzają temu trudności w znalezieniu odpowiednich kandydatów.

Krytycy działalności *Boards of Visitors* zalecają odmienne metody rekrutacji, które, ich zdaniem, powinny poprawić strukturę rad i ich funkcjonowanie. Zarówno *Jellicoe Committee*, jak i debatująca w sprawach stosowania środków karnych międzypartyjna grupa parlamentarna (*Parliamentary All-Party Penal Affairs Group*), zalecają lokalne ogłaszanie o wolnych miejscach w radach, na które poszukuje się kandydatów. Jakkolwiek może to spowodować szerszy dobór kandydatów, nie daje jednak gwarancji, że bez zmiany w systemie selekcji (rozmów z kandydatami) sytuacja się poprawi. Należy również pamiętać, że ostateczna decyzja o przyjęciu na członka rady należy do Ministra Spraw Wewnętrznych. Poza tym możliwe jest, że rady (w praktyce przewodniczący) będą preferowały wybór dotychczasowego rodzaju kandydatów. Powyższa propozycja zmian w zakresie rekrutacji wydaje się więc mało skuteczna.

Bardziej radykalne rozwiązanie w tej materii, to propozycja odebrania radom inicjatywy wyboru członków (nawiasem mówiąc, znacznie by to odciążało pracę przewodniczących rad). Za ogłaszanie informacji o wolnych miejscach i rekomendowanie członków Ministrowi Spraw Wewnętrznych byłoby odpowiedzialne nowe ciało z licznymi lokalnymi oddziałami. Ciało to, można tak założyć, najlepiej wiedziałoby, jakich ludzi rady potrzebu-

ją, korygowałyby nierównowagę zawodowo-klasową wśród członków i ustalałyby odpowiednie proporcje poszczególnych kandydatów. Skład ciała zajmujących się rekrutacją byłby materiałem do dyskusji.<sup>19</sup>

## V

Trzy cechy wyraźnie charakteryzują *Boards of Visitors*. Po pierwsze, rady są niezależne finansowo (członkowie nie pobierają wynagrodzenia za swoją pracę, poza zwrotem kosztów podróży). Po drugie, członkowie rad mogą rozmawiać z każdym więźniem, przeglądać akta więzienne i komentować (oceniać), co tylko chcą, łącznie z kwestionowaniem postanowień administracji więziennej (*questioning established rules*). Po trzecie, wydaje się, iż mogą rady rozwiązywać wiele problemów (w tym skargi więźniów) na poziomie lokalnym, tzn. w relacji: więzienie—rada, skazany—rada. Nasuwa się pytanie, czy rzeczywiście cechy te pozwalają radom wizytatorów na efektywną działalność?

*Boards of Visitors* stanowią potencjalnie decydujący czynnik składowy systemu penitencjarnego, oferując więźniom wyjątkową sposobność niesienia pomocy i rozpatrywania ich skarg. Niestety, wszystko wskazuje na to, że rady konsekwentnie zawodzą w spełnianiu swych obowiązków. Badania empiryczne podkreślają niewielkie zaufanie więźniów wobec członków oraz nieufność administracji więziennej wobec kontaktów członków rad z więźniami. Konkluzja tych obserwacji jest następująca: „Rady nie są dostatecznie niezależnym ciałem do rozpatrywania skarg więźniów.”<sup>20</sup>

Wyjaśnienie tych oczywistych niedomagań w funkcjonowaniu rad prowadzi do dwóch stwierdzeń. Po pierwsze, rady skupiają „nieodpowiednich ludzi” (*wrong kind of people*). Wielu członków z powodu braku czasu i braku chęci, niezrozumienia problemów osób pozbawionych wolności i więziennego życia lub po prostu z braku świadomości krytycznej ma trudności w wykonywaniu swych obowiązków. Po drugie, jakkolwiek zdarzają się członkowie sumiennie wypełniający swe obowiązki, to jednak poważne problemy, tkwiące w ich statutowo określonej funkcji, utrudniają albo wręcz uniemożliwiają ich działalność. Do podstawowych tego typu trudności należą: „amatorski” status oraz stosunek do władz więziennych.

<sup>19</sup> Oczywiście, jest rzeczą wielce wątpliwą, czy powstanie nowego ciała automatycznie rozwiązałoby obecne trudności rekrutacyjne. Wydaje się, iż bardziej sensowną próbą byłaby zmiana przepisów dotyczących wyboru nowych członków.

<sup>20</sup> Maguire: *Prisoners grievances...*, s. 143.

Osiągnięcie niezależności w rozpatrywaniu skarg więźniów i spełnianiu funkcji nadzorczo-kontrolnych w praktyce zależy nie tylko od istnienia formalnych zależności czy od przepisów prawnych regulujących działanie, które pozwalają być „wolnym w działaniu” (*freedom of action*) i ocenie, lecz również w dużej mierze od postawy, nastawienia (*attitudes of mind*) członków. W przypadku *Boards of Visitors*, gdybyśmy zanalizowali te trzy aspekty, to największą przeszkodą w osiągnięciu autentycznej niezależności byłby aspekt trzeci, dotyczący postaw.

Wydaje się, że na niską efektywność działania rad wizytatorów wpływa także formalne określenie ich zadań i roli, wynikające z przepisów, na których mocy rady działają. Formalnie rady są wyznaczane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, przed nim są odpowiedzialne i on wyznacza zakres ich obowiązków. Statutową rolę rad Departament Więziennictwa określa wprost jako: „oczy i uszy ministra” (*as the eyes and ears of the Secretary of State*).<sup>21</sup> Powoduje to, że wielu członków wchodzi w tak zakreśloną rolę i poczuwa się do reprezentowania władz więziennictwa. Skutek tego jest taki, iż często rady zaprzestają prowadzenia dalszych działań po uzyskaniu niewielkiej satysfakcji w jakiejś sprawie ze strony władz lokalnych więzienia. Ponadto stwierdza się, że jednym z podstawowych zadań rad jest kontrolowanie więzień — reguła 94 (1), co można interpretować jako zadania spełniane przez przedstawicieli społeczności lokalnej. Trudno więc wyobrazić sobie prawidłowe wypełnianie zadań postawionych przed radami w sytuacji ich pełnej zależności od ministra i Departamentu Więziennictwa. Należałoby raczej przypuszczać, iż w wypełnianiu swych zadań powinny być one zupełnie niezależne od władz centralnych, a zadania swe wypełniać w imieniu społeczeństwa.<sup>22</sup>

Odpowiedzialność członków rad przed ministrem i związku z władzami lokalnymi (naczelnikami zakładów karnych) powodują, że wielu członków poczuwa się do uczestnictwa „w tym samym zespole” (*part of the team*), akceptując te same wartości i normy. Działają przecież w tym samym systemem penitencjarnym i współpracują ze sobą. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest niechęć wobec działań, które mogą być poczytane przez władze jako „mącenie wody” (*interfere in management*) oraz przychylenie się do zdania większości (konformistycznie nastawionej do sys-

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 144.

<sup>22</sup> Na przykład, jeśli skarga nie może zostać uwzględniona z braku specyficznych rozwiązań regulaminowych lub z powodu pewnych szczegółów sprawy, prowadzi to w ostateczności do nierozsądnych działań resocjalizacyjnych, więc rady, zamiast akceptować prawo personelu więziennego do własnych interpretacji regulaminu (co jest zwyczajowo przyjęte w angielskim systemie penitencjarnym), powinny raczej sprzeciwiać się tym decyzjom. Aby były zdolne do takiego postępowania, muszą być bardziej niezależne od władz penitencjarnych.

temu), nawet w przypadkach prawdopodobnie uzasadnionych skarg. Ogólnie rzecz biorąc, skargi zazwyczaj rozpatrywane są jako sposobność na „upuszczenie pary” (*an opportunity for prisoners to let off steam*) niż jako udzielenie autentycznej pomocy więźniom. Myślenie to jest charakterystyczne dla większości członków.<sup>23</sup>

Innym czynnikiem, wpływającym na niską efektywność działania rad wizytatorów, jest przyjmowanie przez członków „poglądu władz” (*managerial viewpoint*) na rozpatrywane skargi i występowanie w podwójnej roli — „strażników” (*watchdogs*) i „rozsądzających” (*adjudicators*). Między innymi raport *Jellicoe Committee* dowodzi, że te dwie funkcje są sprzeczne i nie do pogodzenia.<sup>24</sup> Pomijając już kwestie kwalifikacji związanych z rozsądzeniem spraw dyscyplinarnych więźniów, występowanie *Boards of Visitors* w roli „trybunału” do rozstrzygania naruszeń dyscypliny więziennej, przy najczęściej wysokiej akceptacji decyzji podejmowanych w tych sprawach przez naczelników więzień, prowadzi do braku zaufania więźniów wobec członków rad. Utrudnia to wyraźnie wypełnianie innych zadań.

Członkowie rad nie są z reguły wyszkolonymi badaczami i nie wiedzą wystarczająco dużo na temat zawiłości życia w więzieniu. Konsekwencją tego jest fakt, iż nie są zdolni do głębokiego zbadania skarg przedstawionych im przez więźniów, tak jakby tego życzył sobie ich mocodawca lub oni sami. Ponadto, co potwierdzają badania, inspekcje więzień i formalne spotkania z więźniami w „cztery oczy” nie są częstą praktyką rad, jakkolwiek mają one prawo inicjowania tego typu działań. Poważne zarzuty przeciwko personelowi więziennemu są składane przez więźniów w formie pisemnych skarg, drogą urzędową<sup>25</sup>, bezpośrednio naczelnikowi więzienia,

<sup>23</sup> Maguire: *op. cit.*, s. 145.

<sup>24</sup> A. Rutherford: *Report of the Inquiry into the United Kingdom Prison Services, Comments on the May Report* „The British Journal of Criminology”, vol. 20, nr 2, April 1980, s. 166 i n.; Maguire: *op. cit.*, s. 145.

<sup>25</sup> Więźniowie w Wielkiej Brytanii mają następujące możliwości składania skarg dotyczących warunków odbywania kary pozbawienia wolności: do naczelnika zakładu karnego, członków *Boards of Visitors*, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, członków Parlamentu lub Komisarza Parlamentarnego (*Parliamentary Commissioner*) oraz Europejskiej Komisji Praw Człowieka. W związku z tym M. Maguire wyróżnia dwie „drogi” przepływu skarg więźniów: tzw. „wewnętrzną” (*internal channels*) i „zewnętrzną” (*external avenues*). Do „zewnętrznej” zalicza członków Parlamentu oraz Europejską Komisję Praw Człowieka, do „wewnętrznej” pozostałe instytucje, z wyjątkiem *Boards of Visitors*. Istnieje więc problem przyporządkowania rad którejs z wymienionych przez Maguire’a „dróg” przepływu skarg. Z uwagi na charakter formalny można traktować rady jako ciała „wewnętrzne” systemu penitencjarnego, z uwagi zaś na intencje ustawodawcy — jako ciała „zewnętrzne”. Na marginesie warto dodać, iż sądy w angielskim systemie penitencjarnym w tej materii nie odgrywają większej roli (stoją na stanowisku, iż w sprawach wynika-

a członkowie rad zazwyczaj tylko ostrzegają więźniów przed składaniem „fałszywych i złośliwych” skarg (*false and malicious complaints*).

W przypadku spraw mniejszej wagi, rady mogą zaproponować naczelnikowi więzienia sposób rozwiązania danych problemów. W przypadku, gdyby reakcja naczelnika nie satysfakcjonowała członków, mają oni prawo prosić go o ponowne rozpatrzenie sprawy i jeśliby istniała w dalszym ciągu konieczność, mogą zwrócić się o pomoc do ministra. Jakkolwiek w praktyce oba te sposoby działania są rzadko wykorzystywane i w większości przypadków sprawy nie trafiają do ponownego rozpatrzenia.<sup>26</sup>

Charakterystyczne jest, iż większość skarg przedkładanych członkom rad nie była realizowana. Rady wizytatorów wykazują tendencję popierania decyzji naczelnika więzienia w kwestii rozwiązania danej sprawy. Jest to niewątpliwie efektem przyjętej praktyki, która zobowiązuje więźniów do przedkładania skarg najpierw naczelnikowi, a dopiero później członkom rad, jakkolwiek nie jest to wymogiem formalnym. Z badań przeprowadzonych wynika, iż bardzo rzadko przedstawia się skargi bezpośrednio członkom rad. Jak pisaliśmy o tym wyżej, jest to efekt również braku zaufania wobec członków rad i niewielkiej skuteczności ich działania. Na 208 więźniów, z którymi przeprowadzono rozmowy, tylko 11 mogło określić, że ich sprawy rozstrzygnięto pomyślnie. Godny uwagi jest fakt, że w większości przypadków rady nie powiadamiały więźniów o podjętych w ich sprawach decyzjach, komunikując tylko, że ich sprawy „są rozpatrywane” albo, że administracja więzienna musi „sprawę rozpatrzeć i powiadomić radę o swojej decyzji”.<sup>27</sup>

Jakkolwiek zdarzają się przypadki, iż członkowie *Boards of Visitors* gotowi są obrać większą niezależność wobec administracji penitencjarnej i pomóc więźniom, to jednak różne czynniki przeszkadzają im w tym. Pierwszy z nich dotyczy przekonania członków rad o niewielkich szansach

---

jących z administracyjno-prawnego stosunku między więźniem a administracją penitencjarną — droga sądowa nie jest dopuszczalna), jakkolwiek można mówić o pewnych precedensach. Patrż: Hołda: *System penitencjarny...*, s. 26 i n.; G. Richardson: *Judicial Intervention in Prison Life* [w:] Maguire, Vagg, Morgan: *Accountability...*, s. 46 i n.; Plotnikoff: *op. cit.*, s. 83; Maguire: *op. cit.*, s. 141).

<sup>26</sup> Więźniowie na ogół mają świadomość niewielkiego powodzenia w załatwianiu skarg przez rady, a także niewielu wierzy w niezależność rad i potencjalną gotowość wystąpienia przeciwko naczelnikowi więzienia. Typowe komentarze więźniów na ten temat: „wszyscy wiedzą, że członkowie rady trzymają z naczelnikiem, który zawsze powie nie”, „nie mogę sobie wyobrazić członków rady wspierających więźnia w poważnych sprawach, a w poważnych sprawach wszystkie inne drogi są zamknięte”, [cyt. za:] Maguire: *op. cit.*, s. 148.

<sup>27</sup> Vagg: *op. cit.*, s. 16 i n.

powodzenia w danej sprawie, co z góry utrudnia jej prowadzenie. Drugi związany jest z poglądem panującym wśród członków, iż najlepszym sędzią więźniów jest naczelnik zakładu karnego. Z tych konkluzji wynika, iż *Boards of Visitors* nie są efektywnym kanałem realizacji skarg więźniów.

## VI

W ciągu ostatnich 10 lat *Boards of Visitors* skupiły na sobie większą uwagę niż w jakimkolwiek innym okresie swojej działalności. Uwaga ta przyczyniła się również do sformułowania krytyki funkcjonowania rad. Najostrzejsza krytyka pojawiła się po buncie więźniów w więzieniu Hull w r. 1976. Najbardziej fundamentalna krytyka wyszła ze strony *Jellicoe Committee*, a dotyczyła, jak wspomnieliśmy wyżej, rozdzielenia funkcji inspekcyjnej i sądowniczej (*inspectorial and adjudicatory functions*). Przeciążony i źle funkcjonujący system penitencjarny również powodował zainteresowanie radami, szczególnie w zakresie określenia ich „niezależności”. Powołany w r. 1979 przez Ministra Spraw Wewnętrznych — Komitet do Zbadania Służby Więziennej Zjednoczonego Królestwa, zwany powszechnie *May Committee*, Inspektor Więzień i Generalny Dyrektor Służby Więziennej (*Director General of the Prison Service*) wywierali nacisk na zwiększenie skuteczności działania rad. Przedsięwzięcia te są zrozumiałe, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż dobrze funkcjonujące rady mogą zauważyć i ostrzec przed niebezpieczeństwem kryzysów w więziennictwie, widząc oznaki pewnych trudności. Rada, która wysłuchuje z życzliwością i uwagą skarg więźniów może pomóc i działać jako swoisty „prewencyjny wentyl bezpieczeństwa”. Obecność członków rad w więzieniu podczas lub po akcji strajkowej może zmniejszyć lęk więźniów przed represjami i uchronić personel przed zarzutami stosowania represji wobec więźniów. Rada, która szybko i stanowczo reaguje na wzmiarki o pogwałceniu praw, może uchronić więzienie przed eskalacją sporu.

W rolach tych rady bardzo często nie mogą występować efektywnie bez uzyskania zaufania zainteresowanych stron — więźniów i administracji penitencjarnej. Zaufanie jest konieczne, by przezwyciężyć dotychczasowe niepowodzenia. Jak było już powiedziane, rady składają się głównie z podstarzałych przedstawicieli klasy średniej i wyższej, jakkolwiek często zdolnych, to jednak mających zawsze trudności w przekonywaniu więźniów, iż rozumieją ich problemy i poglądy. Z tego samego powodu personel wiezienny nie chciałby ujrzyć rad zdominowanych przez młodych radykałów. Konieczne jest więc, by *Boards of Visitors* stanowiły, „mieszankę” wieku i pochodzenia (*blend of ages and backgrounds*).



Badania nad radami oraz polemiki, jakie odbywały się wokół spełnianych przez nie funkcji w jednym są zgodne, iż rady powinny być utrzymane, ponieważ spełniają (lub mogą spełniać) użyteczną funkcję w składzie administracji więziennej, jako jej „zewnętrzna kontrola” (*external oversight*). Aby funkcja ta była spełniana efektywnie, członkowie powinni być bardziej reprezentatywni dla opinii publicznej. Warunek ten jest tylko jednym z kilku, które powinny być spełnione, by rady odzyskały zaufanie, zarówno wśród więźniów, jak i administracji więziennej, oraz stały się efektywne w spełnianiu swych zadań.

Kluczowe propozycje zmian są następujące. Po pierwsze, rady powinny uzyskać większą kontrolę nad kanałami przepływu informacji do Departamentu Więziennictwa. Obecnie wśród członków rad przejawia się głębokie niezadowolenie ze spotkań organizowanych co roku przez departament. Nie są rzadkie głosy, iż spotkania te odgórnie się „reżyseruje” (*stage-managed by the Prison Department*) i brakuje możliwości poruszania ważnych spraw. Wydaje się, iż potrzebne byłoby ciało, które mogłoby w imieniu rad przedstawiać władzom penitencjarnym wspólne stanowisko. Urzędnikiem tego ciała mógłby być pracownik społeczny, który spełniałby rolę łącznika między radami a departamentem. By działalność ta była sprawna, powinien być on odpowiedzialny za nią przed radami, a nie przed departamentem. Po drugie, powinno się szerzej eksponować działalność rad w społeczeństwie. Wydaje się, że przekonanie opinii publicznej (choćby przez środki masowego przekazu) o znaczeniu działalności rad mogłoby przyczynić się do poprawy ich funkcjonowania. Po trzecie, istotny wydaje się fakt zagwarantowania lepszych możliwości wykonywania obowiązków, wynikających z członkostwa, członkom o niższym statusie materialno-społecznym, np. robotnikom. Może to nastąpić poprzez zwiększenie liczby spotkań w porze wieczornej oraz rekompensowanie utraconych z powodu działalności zarobków. Z tym poniekąd związane jest też poniesienie społecznej odpowiedzialności ministra za wybory-nominacje nowych członków. Coroczny raport Departamentu Więziennictwa powinien zawierać szczegółowe dane dotyczące wieku, płci i innych cech nowych członków z odniesieniem do wszystkich osób wchodzących w skład rad. Wydaje się, iż przy prowadzeniu polityki równowagi w składzie członków, krytyka powinna zostać zaspokojona. Po czwarte, rady same powinny rozstrzygnąć, kodyfikować i przyswajać sobie normy wykonywania reżymu więziennego. To powinno ułatwić ich pracę i nie mieć wpływu na ograniczenie skarg składanych przez więźniów.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> J. Vagg: *Independent Inspection: the Role of the Boards of Visitors* [w:] Maguire, Vagg, Morgan: *Accountability...*, s. 135 i n.; Maguire, Vagg: *Who are the Prison...*, s. 247 i n.

## РЕЗЮМЕ

В статье говорится об учреждении *Boards of Visitors* и его роли в пенитенциарной системе в Англии и в Валии. Главным образом здесь показаны юридические основы организации и функционирования *Boards of Visitors*. Приводятся результаты эмпирических исследований в области функционирования этого учреждения, а также показываются условия и требования, при учете которых становится возможным повышение авторитета и эффективности работы этого учреждения.

## SUMMARY

The article discusses the institution of Boards of Visitors and its role in the penitentiary system of England and Wales. In particular, legal grounds for the functioning and organization of Bords of Visitors were presented. Results of investigations on the functioning of this institution were also discussed and circumstances and postulates were indicated which, if taken into consideration, might strengthen the authority and efficiency of Boards of Visitors.