

ANDRZEJ ADAMSKI

POLITYKA KARNA W ANGLII I WALII (1970–2005)¹

Jeszcze na początku lat osiemdziesiątych XX w. panowała dobrze udokumentowana opinia, że „w porównaniu z wieloma innymi krajami angielski system karnia charakteryzuje się względnie niskim stopniem represyjności”². Stwierdzenie to nie wytrzymało jednak próby czasu. Dziś Anglia i Walia mają największą populację więzienną w krajach „starej” Unii Europejskiej w stosunku do liczby mieszkańców³ i z tego powodu nazywane są „więzienną stolicą” Europy Zachodniej⁴. Istotną z punktu widzenia poniższych rozważań jest konstatacja, że nieomal dwukrotny w ciągu ostatnich 40 lat wzrost liczby osób przebywających w zakładach karnych Anglii i Walii nie był prostą konsekwencją wzrostu przestępczości. Stanowił raczej wynik represyjnej polityki karnej prowadzonej przez niektóre rządy Zjednoczonego Królestwa sprawujące w tym okresie władzę. Przede wszystkim był następstwem zwrotu, jaki pod hasłem „więzienie działa” (*prison works*) dokonał się w brytyjskiej polityce karnej lat dziewięćdziesiątych.

Model polityki karnej i wymiaru sprawiedliwości, oparty na idei odpłaty (*just desert*), został wówczas uzupełniony o koncepcję ograniczania przestępczości metodą wydłużonej izolacji więziennej przestępców powrotnych i społecznie niebezpiecznych⁵. W tych okolicznościach jeden z pragmatycznie zorientowanych celów brytyjskiej polityki karnej, jakim przez długi czas było niepowiększanie rozmiarów populacji więziennej w warunkach obserwowanego wzrostu przestępczości, stracił na znaczeniu. W istocie cel ten został oficjalnie odrzucony przez M. Howarda – sekretarza stanu rządu konserwatystów, który w 1993 r. zapowiedział „krucjatę przeciwko przestępczości” i ogłosił 27-punktowy plan zwiększenia skuteczności systemu

¹ Niniejszy artykuł jest zaktualizowaną wersją rozdziału 3.1. podręcznika akademickiego pt. *Prawo karne i system wymiaru sprawiedliwości w państwach Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2007, którego współautorami (oprócz piszącego te słowa) są: M. Filar, P. Girdwoyń, J. Bojarski i P. Chrzczonowicz.

² S. Frankowski, *Anglia*, w: M. Filar, S. Frankowski, K. Poklewski-Koziół, A. Spotowski, A. Wąsek, *Prawo karne niektórych państw Europy Zachodniej – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1982, s. 315.

³ Howard League for Penal Reform, *England and Wales lead the pack on European imprisonment rates*, <http://www.howardleague.org/index.php?id=230>.

⁴ Criminal Justice Across Europe, <http://www.crimeinfo.org.uk/servlet/factsheetservlet?command=viewfactsheet&factsheetid=55&category=factsheets>.

⁵ T. Jones, T. Newburn, *Three strikes and you're out. Exploring symbol and substance in American and British crime control politics*, *British Journal of Criminology* 2006, t. 46, s. 781–802.

karnego⁶. Decyzja ta w następnych latach pociągnęła za sobą dramatyczny (jak na warunki brytyjskie) wzrost populacji więziennej, któremu towarzyszył spadek nasilenia przestępczości. Teza o związku przyczynowym między oboma tymi tendencjami ma licznych zwolenników i przeciwników zarówno w Zjednoczonym Królestwie, jak i poza jego granicami. Empirycznie nie została jednak do tej pory definitywnie rozstrzygnięta⁷.

1. ETAPY EWOLUCJI BRYTYJSKIEJ POLITYKI KARNEJ

Przez kilkanaście stuleci orzecznictwo sądów angielskich w sprawach karnych kształtowało się pod wpływem praktyki sądowej i precedensów. Do 1991 r. nie było żadnej regulacji ustawowej, która określałaby zasady, jakimi powinny kierować się sądy przy wymierzaniu kar przestępcom. W istocie jedynym ograniczeniem szerokiej władzy dyskrecjonalnej sędziów wydających wyroki (*sentencers*) były górne zagrożenia karne przewidziane za poszczególne typy przestępstw.

Na tym tle można mówić o dużym dynamizmie współczesnej angielskiej polityki karnej. Wyraża się on w częstych zmianach priorytetów karania sprawców przestępstw, oficjalnie deklarowanych przez polityków i znajdujących odbicie w ustawodawstwie karnym. Od kilkunastu lat obserwuje się wyraźne zintensyfikowanie procesu kształtowania tej polityki drogą ustawodawczą, o czym świadczy rosnąca częstotliwość wydawanych w tym okresie ustaw mających na celu reformę wymiaru sprawiedliwości karnej⁸.

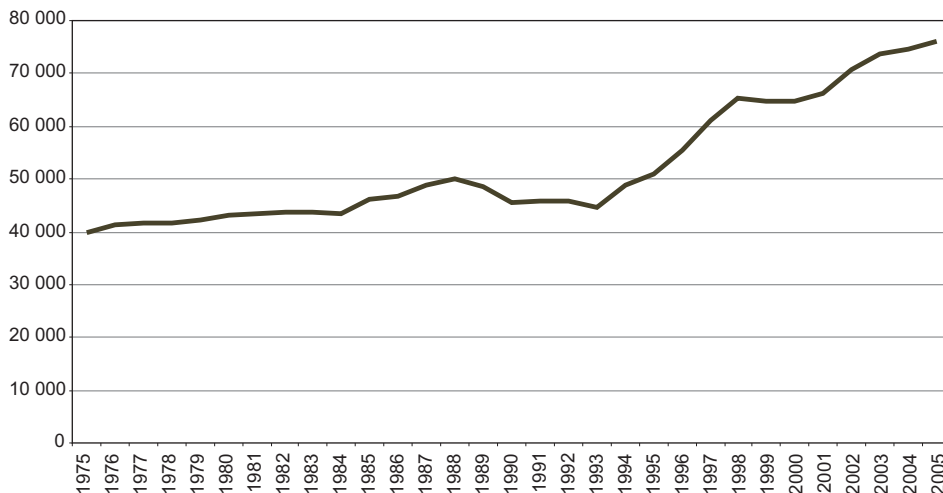
Następujące po sobie fazy polityki karnej – jej zaostrzenie bądź złagodzenie – są często kojarzone z tradycyjnym rygoryzmem konserwatystów i liberalizmem laburzystów. Analiza zagadnienia prowadzi jednak M. Cavadino i J. Dignana do wniosku, że wspomniany stereotyp nie ma w tym przypadku zastosowania. Rygoryzm brytyjskiej polityki karnej nie jest bowiem tendencją ani trwałą, ani nierozzerwalnie związaną z rządami i etosem którejkolwiek z głównych partii politycznych. Stanowi raczej produkt modnego dziś w polityce (także karnej) neoliberalizmu oraz menedżerskiego podejścia do problemu kontroli przestępczości, którego zwolennicy znajdują się zarówno wśród wigów, jak i torysów. Wszystko to sprawia, że od połowy lat siedemdziesiątych angielska polityka karna porusza się po spirali rygoryzmu „zygzakami”, co ilustrować może wykres 1⁹.

⁶ M. Cavadino, J. Dignan, *Penal Systems. A Comparative Approach*, SAGE Publications, London 2006, s. 67.

⁷ Na temat problemów metodologicznych związanych z testowaniem hipotez przyczynowo-skutkowych odnoszących się do wspomnianego wyżej zagadnienia – zob. M. Tonry, J. Petersilia, *Prisons Research at the Beginning of the 21st Century*, National Institute of Justice, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/184478.pdf>.

⁸ Począwszy od 1993 r., parlament brytyjski średnio co rok uchwałal kolejną ustawę o nazwie *Criminal Justice Act*. Wcześniej zdarzało się to znacznie rzadziej, np. w latach 1972–1991 – raz na cztery lata, w latach 1925–1971 – co 10 lat. Por. M. Davies, H. Croall, J. Tyrer, *Criminal Justice. An Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales*, wyd. 3, Longman, Harlow 2005, s. 28.

⁹ M. Cavadino, J. Dignan, *England and Wales: stop-go and upwards zig-zag*, w: eidem, *Penal Systems...*, op. cit., s. 73–74. Wg danych na 31 czerwca 2008 r. populacja więzienna Anglii i Walii liczyła 84 139 osób pomimo utrzymującej się od połowy lat dziewięćdziesiątych tendencji spadku przestępczości.



Wykres 1. Populacja więzienna w Anglii i Walii w latach 1975–2005

Źródło: Home Office, *Prison Population of England and Wales Statistics*.

Przedstawia on fluktuacje rozmiarów populacji więziennej – wskaźnika uważanego przez kryminologów za czuły barometr klimatu politycznego panującego wokół wymiaru sprawiedliwości karnej w każdym państwie.

1.1. Strategia martwego punktu (*standstill strategy*) 1975–1979

W latach siedemdziesiątych XX w., kiedy w większości gospodarczo rozwiniętych państw na świecie współczynniki przestępczości szybko rosły, dokonano pewnej obserwacji, która w istotnym stopniu zaciążyła na założeniach polityki karnej realizowanej w Anglii i Walii. Prowadzone w tym okresie badania kryminologiczne o charakterze porównawczym wskazywały, że nie istnieje prosta zależność pomiędzy nasileniem przestępczości a rozmiarami populacji więziennej. Stwierdzono na przykład, że w latach 1960–1979 podobnej dynamice wzrostu przestępczości w Anglii i Walii (177%) oraz Australii (180%) towarzyszył zróżnicowany wzrost populacji więziennej w każdym z tych krajów. O ile w Anglii i Walii liczba osób pozbawionych wolności zwiększyła się o 45%, o tyle w Australii wzrost ten nie przekroczył 9%¹⁰. Wysznuo stąd wniosek, że czynnikiem determinującym rozmiary populacji więziennej jest w większym stopniu rodzaj reakcji karnej na popełnione przestępstwo niż liczba popełnianych i ujawnianych przestępstw. W rezultacie uznano, że w warunkach wzrostu przestępczości racjonalna jest taka polityka karna, która nie prowadzi do wzrostu populacji więziennej i nie wymaga budowy nowych więzień. Przeciwnie, sta-

¹⁰ D. Biles, *Crime and imprisonment: a two-decade comparison between England and Wales and Australia*, *British Journal of Criminology* 1983, t. 23, nr 167 – cyt. za: G.S. Dingwall, A. Davenport, *Evolution of Criminal Justice Policy in the UK*, w: P. Fennell, C. Harding, N. Jörg, B. Swart (red.), *Criminal Justice in Europe. A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford 1995, s. 27. Zob. też: J. Walker, P. Collier, R. Tarling, *Why are prison rates in England and Wales higher than in Australia*, *British Journal of Criminology* 1990, t. 30, s. 24 i n.

ra się tym tendencjom przeciwdziałać przez tworzenie alternatyw dla bezwzględnej kary pozbawienia wolności w postaci wolnościowych środków karnych, takich jak np. praca na rzecz społeczności lokalnej (*community service*), którą w Anglii i Walii wprowadzono na podstawie *Criminal Justice Act* z 1972 r. W tym samym czasie i z podobnych powodów zdekryminalizowano pijaństwo w miejscu publicznym, zastępując represyjne podejście do tego zjawiska (areszt) modelem leczniczym (izby wytrzeźwień). Poważnie ograniczono też zakres stosowania kary pozbawienia wolności wobec młodocianych sprawców przestępstw (osób do 21. roku życia), co było zgodne z dominującym w tym okresie podejściem wychowawczo-resocjalizacyjnym w polityce karnej¹¹.

Starania o utrzymanie populacji więziennej na względnie niskim poziomie dały w latach siedemdziesiątych pewne rezultaty. Co prawda liczba więźniów zwiększyła się (z 40 tys. w 1975 do 42 tys. w 1979 r.), lecz zdaniem penologów brytyjskich wzrost ten mógł być znacznie większy, gdyby nie wprowadzone z inicjatywy ówczesnych rządów konserwatystów i laburzystów ograniczenia, dzięki którym karę pozbawienia wolności zaczęto orzekać rzadziej i na krótsze okresy. Stworzono więcej alternatyw dla pozbawienia wolności w postaci środków wolnościowych i oficjalnie zachęcano do ich stosowania. Częściej też sięgano po warunkowe przedterminowe zwolnienia z odbywania kary pozbawienia wolności¹².

1.2. Dwutorowa polityka karna konserwatystów (1979–1992)

W okresie rządów premier Margaret Thatcher (1979–1992) do głosu doszło tradycyjne hasło konserwatystów – zaostrzenia kursu wobec przestępczości (*tougher on crime*). Kampania wyborcza tej partii w 1979 r. przebiegała pod hasłem „ochrony prawa i porządku”, zwiększenia wydatków budżetowych na wymiar sprawiedliwości i policję, wprowadzenia surowego rygoru w ośrodkach dla młodocianych przestępców (*short sharp shock*) oraz zaostrzenia polityki karnej sądów. W marcu 1982 r. sekretarz stanu W. Whitelaw ogłosił w Izbie Gmin koniec polityki „martwego punktu” i zapewnił deputowanych, że „rząd jest zdecydowany zapewnić miejsca w więzieniach każdej osobie, którą sędziowie zdecydują się tam wysłać”, w związku z czym zapowiedział rozpoczęcie największego w historii Anglii programu budowy więzień¹³.

Mimo tych zapowiedzi polityka karna rządu M. Thatcher nie została w pełni podporządkowana ideologii „prawa i porządku”. Deklaracje władz o konieczności poddania młodocianych przestępców i chuliganów ze stadionów piłkarskich „krótkiej, ostrej terapii wstrząsowej” w ośrodkach penitencjarnych rozmięły się z praktyką. Nieoficjalnie rząd sprzyjał bardziej pragmatycznym koncepcjom w rodzaju *diversion* i popierał stosowanie wolnościowych środków karnych (*community service*, upomnienie) zamiast kary więzienia wobec sprawców drobnych przestępstw.

Zróżnicowanie polityki karnej na „surową” wobec poważnej przestępczości i „łagodną” w stosunku do sprawców przestępstw o niewielkim ciężarze gatunkowym postulowały dokumenty konsultacyjne wydane przez rząd w 1988 r. (*Zielona Księ-*

¹¹ G.S. Dingwall, A. Davenport, op. cit., s. 29.

¹² M. Cavadino, J. Dignan, *England and Wales...*, op. cit., s. 63.

¹³ Ibidem, s. 64.

ga)¹⁴ i 1990 r. (*Biała Księga*)¹⁵. *Zielona Księga* stwierdzała kategorycznie, że „pozbawienie wolności nie jest najbardziej efektywną karą za większość przestępstw”. Izolacja penitencjarna powinna być stosowana w razie popełnienia bardzo poważnych przestępstw, w szczególności gdy chodzi o przestępców uciekających się do przemocy i stanowiących permanentne zagrożenie dla społeczeństwa. Oba dokumenty zawierały wiele krytycznych uwag pod adresem kary pozbawienia wolności („więzienie może być kosztownym sposobem robienia ze złych ludzi jeszcze gorszych”). Zgodnie też zalecały, by sądy w szerszym niż do tej pory zakresie stosowały środki karne oparte na oddziaływaniu społecznym (*community penalties*) zamiast izolacji więziennej. Oba też kładły nacisk na racjonalizację polityki karnej, polegającą na stosowaniu kar wolnościowych, czyli „karaniu w społeczeństwie” (*punishment in community*)¹⁶.

Propozycje te wyrastały z krytycznej oceny polityki karnej realizowanej w latach osiemdziesiątych, wówczas bowiem zarówno przestępczość, jak i populacja więzienia rosły. Ta ostatnia – z 42 tys. osób w 1979 r. do 50 tys. w 1988 r. (z rekordowym skokiem o ponad 3 tys. w 1985 r.), czemu towarzyszyły zamieszki i bunt skazanych w zakładach karnych. Dopiero zapoczątkowana przez D. Hurda (ministra spraw wewnętrznych rządu konserwatystów w latach 1985–1989) nowa polityka karna, która była dość odległa od doktryny „prawa i porządku”, doprowadziła do zmniejszenia populacji więziennej. W grudniu 1992 r. osiągnęła ona rekordowo niski poziom (40,6 tys.), co zbiegło się w czasie z wejściem w życie *Criminal Justice Act* z 1991 r. – ustawy mającej na celu racjonalizację procesu orzekania i wykonywania kar w sposób prowadzący do zmniejszenia rozmiarów populacji więziennej. Ustawa z 1991 r. po raz pierwszy w historii Anglii wprowadziła względnie spójny system kar, włączając w to kryteria orzekania kary pozbawienia wolności i wymiaru kar wolnościowych (*community sentencing*). Jej przepisy były dostatecznie ogólne, by nadmiernie nie krępować swobody sędziowskiej i umożliwić implementację polityki „karania społecznego” przez organy judykacyjne.

Ustawa traktowała karę pozbawienia wolności jako środek ostateczny (*last resort*), stosowany wyłącznie w dwóch sytuacjach: gdy przemawia za tym poważny charakter przestępstwa bądź wzgląd na ochronę społeczeństwa przed poważnym zagrożeniem ze strony sprawcy przestępstwa seksualnego albo popełnionego z użyciem przemocy¹⁷. Afirmowała przy tym zasadę współmierności kary do wagi popełnionego przestępstwa w sposób tak jednoznaczny, że doktryna angielskiego prawa karnego uznała CJA 1991 za apoteozę sprawiedliwościowego modelu karania przestępców¹⁸. Przepisy ustawy obligowały sędziów do bezwzględnego respektowania zasady proporcjonalności i nie wymagały od nich brania pod uwagę okoliczności bezpośrednio niezwiązanych z sądzonym czynem, takich jak np. uprzednia karalność oskarżonego. Artykuł 29 ustawy wprost wykluczał możliwość zaostrożenia oskarżonemu kary

¹⁴ Home Office, *Punishment, Custody and the Community*, HMSO, London 1988.

¹⁵ Home Office, *Crime, Justice and Protecting the Public: The Government's Proposal for Legislation*, Stationery Office, London 1990.

¹⁶ M. Cavadino, J. Dignan, *England and Wales...*, op. cit., s. 65–66.

¹⁷ Art. 1 *The Criminal Justice Act 1991*, http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1991/Ukpga_19910053_en_2.htm#mdiv1; G.S. Dingwall, A. Davenport, op. cit., s. 31.

¹⁸ L. Koffman, *The rise and fall of proportionality: the failure of the Criminal Justice Act 1991*, *Criminal Law Review* 2006, nr 281, s. 281.

z powodu jego wcześniejszej karalności za przestępstwo. Nie był to jednak przejaw skrajnie doktrynalnego podejścia do idei odpłaty, lecz rozwiązanie prawne mające wyeliminować dotychczasową praktykę inkarceracji wielokrotnie karanych sprawców drobnych przestępstw, którzy trafiali do więzienia raczej z powodu uporczywości w łamaniu prawa niż wagi naruszeń¹⁹. Przepis ten pod wpływem krytyki wkrótce został zmieniony²⁰, dając w polityce karnej Anglii i Walii początek tendencji nacechowanej znacznym rygoryzmem, która utrzymuje się do dziś. W płaszczyźnie filozofii karania jej istota polega na „korekcie” modelu sprawiedliwościowego na rzecz prewencji indywidualnej w jej skrajnej postaci – uniemożliwienia sprawcy powrotu do przestępstwa. W aspekcie pragmatycznym przyjęta polityka karna zmierzała do zredukowania rozmiarów przestępczości i zwiększenia bezpieczeństwa publicznego przez zaostrzenie kar izolacyjnych wobec „nałogowych” przestępców, tj. – *per saldo* – „kosztem” zwiększenia populacji więziennej.

1.3. Wzrost represyjności systemu karnego po 1993 r.

Zaostrzenie polityki karnej sądów, jakie nastąpiło w latach dziewięćdziesiątych, nie miało początkowo związku ze zmianami ustawodawczymi, lecz stanowiło reakcję wymiaru sprawiedliwości na dwa wydarzenia. Pierwszym było zabójstwo dwuletniego Jamesa Bulgera przez dwóch dziesięciolatków²¹, które wstrząsnęło opinią publiczną Wysp Brytyjskich i dało impuls do krytyki „łagodnego” *Criminal Justice Act* z 1991 r. Drugim była wspomniana wyżej deklaracja ministra spraw wewnętrznych w rządzie konserwatystów (M. Howarda) o konieczności podjęcia zdecydowanej walki z przestępczością i wykorzystania w tym celu izolacyjnych środków karnych, których stosowanie miało odstraszać przestępców i chronić przed nimi społeczeństwo. Hasło *prison works* nie pozostało bez wpływu na postawę sędziów i systematyczny wzrost liczby orzekanych przez nich kar pozbawienia wolności (wykres 2).

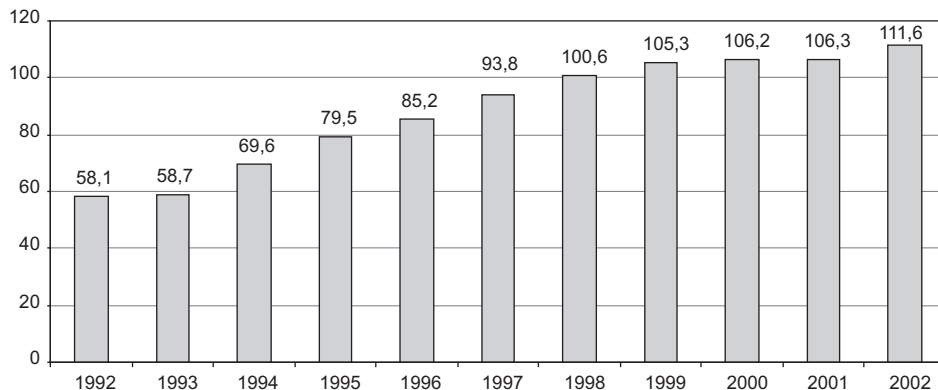
Mechanizm tej tendencji nie został dokładnie zbadany, w literaturze przeważa jednak pogląd, że miał on charakter psychologiczny: „Nie trzeba było czekać na wejście w życie propozycji Howarda, aby zobaczyć efekty ogłoszonej przez konserwatystów «krucjaty» i jej wpływ na politykę karną sądów i populację więzienną. Czasami używanie retoryki «prawa i porządku» przez ministrów może mieć moc sprawczą *per se*. Sędziowie odpowiedzieli na te zachęty premiera i jego ministra spraw wewnętrznych, wydając coraz bardziej surowe wyroki. Chociaż ustawa z 1991 r. i przewidziane przez nią kryteria «surowości» służące orzekaniu kary pozbawienia wolności i wymierzaniu innych kar nie uległy zmianie, ogólnikowość jej przepisów umożliwiła zwiększenie represyjności, gdy tego zechciał rząd”²².

¹⁹ D. Downes, R. Morgan, *The skeletons in the cupboard. The politics of law and order at the turn of the millennium*, w: M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 295.

²⁰ *Criminal Justice Act* z 1993 r. dopuścił możliwość oceny wagi przestępstwa będącego przedmiotem postępowania sądowego pod kątem uprzednich skazań sprawcy lub braku jego poprawy.

²¹ Zob. *James Bulger*, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/James_Bulger.

²² M. Cavadino, J. Dignan, *England and Wales...*, op. cit., s. 67–68. Statystyki na ten temat zob.: *Sentencing and the prison population*, Rethinking Crime and Punishment, luty 2005, <http://www.rethinking.org.uk/informed/Sentencing.pdf>.



Wykres 2. Liczba osób skazanych na karę pozbawienia wolności w Anglii i Walii (1992–2002)
Dane w tysiącach. Źródło: Home Office, *Probation Statistics England and Wales 2002*.

Ustawowe zaostrzenie represji karnej nastąpiło w przyjętej przez parlament głosami konserwatystów *Crime (Sentences) Act* z 1997 r. Ustawa ta była wzorowana na amerykańskich koncepcjach penologicznych („obligatoryjny minimalny wymiar kary”, *three strikes and you are out*) i przewidywała obligatoryjną karę dożywotniego więzienia w przypadku powtórnego skazania za „poważne” przestępstwo²³ oraz podwyższone minima wymiaru kary więzienia w przypadku trzeciego skazania za kradzież z włamaniem (od 3 lat) lub handel narkotykami (od 7 lat). Ostrze tych przepisów zostało szybko złagodzone²⁴ i chociaż sądy stosowały je rzadko²⁵, to przyjmuje się, że wywarły one wpływ na ogólny poziom represyjności systemu karnego Anglii i Walii²⁶.

Zmiana rządów i przejście władzy przez Partię Pracy Tony’ego Blaira w 1997 r. nie spowodowały odrotu od „twardej” polityki karnej konserwatystów. Blair już jako „cień” sekretarza stanu (1992–1994) starał się zmienić publiczny wizerunek Partii Pracy z „miękkiej wobec przestępczości” na „twardą wobec przestępczości oraz przyczyn przestępczości” – jak głosił wielokrotnie powtarzany przez niego slogan. Zawarte w nim przesłanie wskazywało, że Partia Pracy nie traci z pola widzenia tradycyjnych społecznych uwarunkowań przestępczości, takich jak bezrobocie. Jednocześnie zarówno wspomniany slogan, jak i retoryka laburzystów od 1992 r. wyraźnie odwoływały się do populistycznych sentymentów przez wzmacnianie wrażenia, że Partia Pracy chce surowo traktować przestępców²⁷.

²³ Oprócz morderstwa, podlegania do morderstwa i zabójstwa do kategorii „poważnych przestępstw” zaliczono m.in. zgwałcenie oraz rozbój z użyciem broni palnej.

²⁴ W 2000 r. zniesiono automatyzm w zaostrzaniu kar.

²⁵ W ciągu siedmiu lat obowiązywania *Crime (Sentences) Act* na podstawie jej przepisów skazano trzech handlarzy narkotyków i ośmiu włamywaczy (zob. *Mandatory sentencing*, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Mandatory_sentence).

²⁶ Średni wymiar kary orzekanej przez sądy koronne za kradzież z włamaniem zwiększył się w latach 2000–2004 z 21 miesięcy do 25 miesięcy, w przypadku rozbójów – wzrósł o trzy miesiące (*The clang of the gate*, *The Economist* z 22 czerwca 2006 r.), http://www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=7087722.

²⁷ M. Cavadino, J. Dignan, *England and Wales...*, op. cit., s. 68–69; E. McLaughlin, J. Muncie, G. Huges, *The permanent revolution: New Labour, new public management, and the modernization of criminal justice*, *Criminology and Criminal Justice* 2001, t. 1 (3), s. 303 i n.

W okresie rządów T. Blaira populacja więzienna powiększała się w dużym tempie, z niewielkim spadkiem w latach 1999–2000, który był efektem innowacyjnego rozwiązania, jakie przewidywał *Crime and Disorder Act* z 1998 r. W myśl przepisów tej ustawy, skazani odbywający karę pozbawienia wolności poniżej 4 lat mogli być zwolnieni z zakładu karnego (niezależnie od innych podstaw przedterminowego zwolnienia) na trzy miesiące przed upływem okresu odbywania kary, pod warunkiem że będą rokowali nadzieje na poprawę i zostaną poddani aresztowi domowemu (*home curfew*) z elektronicznym nadzorem. Liczba skazanych, których „bocznymi drzwiami” wypuszczano w ten sposób na wolność w latach 1999–2005, przekroczyła 100 tys.²⁸ W dłuższej perspektywie metoda ta okazała się jednak niewystarczająca dla ustabilizowania rozmiarów populacji więziennej. W 2004 r., pomimo budowy nowych więzień²⁹, przekroczyła ona absolutne maksimum pojemności systemu penitencjarnego. Liczba skazanych odbywających karę dożywotniego pozbawienia wolności wzrosła z 3000 w 1992 r. do 5807 w marcu 2005 r., bijąc wszelkie rekordy europejskie³⁰. Obciążenie systemu penitencjarnego przez tę kategorię skazanych jest znaczne. Każdy z nich zajmuje celę przez taki sam czas jak stu więźniów krótkoterminowych³¹.

Badania kryminologiczne oraz raporty na temat zapobiegania przestępczości i postępowania z przestępcami w Anglii i Walii wskazują, że bezpośrednią przyczyną szybkiego powiększania się populacji więziennej w latach dziewięćdziesiątych było nie tylko częstsze orzekanie przez sądy kary pozbawienia wolności, lecz także coraz surowsze wyroki³². W latach 1991–2001 średni wymiar kary pozbawienia wolności orzekanej przez sądy koronne wobec dorosłych sprawców przestępstw wzrósł o jedną trzecią: z 20,5 miesiąca w 1991 r. do 26 miesięcy w 2001 r. A zatem 70-procentowy wzrost liczby skazanych w populacji więziennej w tym okresie nie był przypadkowy. Według szacunków kryminologów brytyjskich, zwiększenie średniego wymiaru kary pozbawienia wolności o jeden miesiąc powoduje przyrost populacji więziennej o 1800 skazanych³³.

Na pytanie, dlaczego sądy stały się bardziej surowe, w literaturze padają różne odpowiedzi. Oprócz najczęściej pojawiającego się stwierdzenia, że jest to refleks „pe-

²⁸ *Prison Factfile*, maj 2005, Prison Reform Trust, www.prisonreformtrust.org.uk

²⁹ W latach 1997–2004 kosztem dwóch miliardów funtów szterlingów stworzono 17 tys. nowych miejsc w zakładach karnych Anglii i Walii (ibidem). Wcześniej (w latach 1980–1996) wybudowano 21 zakładów karnych o łącznej liczbie 11 285 miejsc (R. Morgan, *Imprisonment. A brief history, the contemporary scene and likely prospects*, w: M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner, op. cit., s. 1116).

³⁰ *Prison Factfile*, kwiecień 2006, Prison Reform Trust, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/03_04_06_prisons.pdf.

³¹ Przy założeniu, że w Anglii i Walii skazany na dożywotnie pozbawienie wolności spędza średnio w więzieniu 13 lat, natomiast skazany na krótkoterminową karę 3 miesięcy pozbawienia wolności efektywnie odbywa połowę z niej – zob. A. Mille, J. Jacobson, M. Hough, *Understanding the growth in the prison population in England and Wales, Criminology and Criminal Justice*, listopad 2003, nr 3, s. 373.

³² A. Mille, J. Jacobson, M. Hough, op. cit., s. 374; P. Carter, *Managing offenders, reducing crime. A new approach, Correctional Service Review*, 11 grudnia 2003 r., s. 11; <http://www.probationboards.co.uk/dox/managingoffenders.pdf>; Coulsfield Inquiry Team, *Crime, Courts and Confidence. Report of an Independent Inquiry into Alternatives to Prison*, 2004, s. 52, <http://www.police-foundation.org.uk/files/POLICE0001/publications/ALTERNATIVES%20TO%20PRISON.pdf>; por. też: M.F. Aebi, A. Kuhn, *Influences in the prison rate: number of entries into prison, length of sentences and crime rates, European Journal on Criminal Policy and Research* 2000, nr 8, s. 65–75.

³³ *The clang of the gate...*, op. cit.

nalnego populizmu” polityków³⁴, bardziej wyważone opinie wskazują na interakcję kilku czynników: „przepełnioną rygoryzmem” atmosferę politycznych i medialnych dyskusji na temat karania przestępców, idące w tym samym kierunku zmiany ustawodawstwa i sądowych dyrektyw wymiaru kary oraz panujące wśród sędziów przekonanie, że przestępczość zmienia swój charakter, jest coraz groźniejsza, bardziej brutalna i wymaga zdecydowanej reakcji³⁵.

Nie można jednak tracić z pola widzenia okoliczności, że pozbawienie wolności jest karą stosowaną w Anglii i Walii relatywnie rzadko w porównaniu z innymi rodzajami sankcji karnych. Skazuje się na nią mniej niż 10% ogółu oskarżonych o przestępstwa, którzy stają przed sądem. W tym kontekście problem represyjności systemu karnego Anglii i Walii nabiera innej wymowy.

2. ZASADY WYMIARU KARY I STRUKTURA ORZEKANYCH KAR

Obecnie sądy w Anglii i Walii są zobowiązane do kierowania się przy wymiarze kary zasadami, jakie przewiduje *Criminal Justice Act* z 2003 r. Ustawa ta zastąpiła swój odpowiednik z 1991 r., którego przepisy uznawały prymat zasady proporcjonalności, tj. wymiaru kary współmiernej do czynu sprawcy i szkody wyrządzonej pokrzywdzonemu przestępstwem. Pod rządem ustawy z 2003 r. zasada ta nadal obowiązuje, straciła jednak swą uprzywilejowaną pozycję na rzecz prewencyjnych celów wymiaru kary, do których zaliczono odstraszenie (*deterrence*), uniemożliwienie (*incapacitation*) i rehabilitację przestępców. Wzajemna relacja celów karania i kwestia pierwszeństwa jednego z nich przed innymi nie została rozstrzygnięta przez ustawodawcę. Pracę nad tym zagadnieniem powierzono powołanemu do życia przez ustawę z 2003 r. specjalnemu ciału (*Sentencing Guidelines Council*), którego zadaniem ma być wydawanie wytycznych wymiaru kary i czuwanie nad spójną polityką karną sądów. Sądy są obowiązane do przestrzegania wspomnianych wytycznych i każde odstępstwo od nich powinny wyjaśnić w uzasadnieniu wyroku, tak aby umożliwić jego kontrolę w przypadku zaskarżenia. Funkcjonowanie wytycznych wymiaru kary nie jest jeszcze znane³⁶. Więcej wiadomo o strukturze kar i środków karnych orzekanych pod rządem *Criminal Justice Act* z 2003 r.

W 2004 r. statystyki policyjne Anglii i Walii zarejestrowały 5,5 mln przestępstw. W przypadku 1,4 mln (26%) policji udało się ustalić sprawców. Spośród nich:

- 4% zostało ukaranych przez policję upomnieniem (*caution*),
- 13% zostało wezwanych do stawienia się przed sądem.

Odsetek kar za wszystkie przestępstwa (bez względu na tryb ich ścigania) w sprawach, w których zapadły wyroki skazujące przed sądami grodzkimi i koronnymi, przedstawiał się następująco:

- na karę grzywny skazano 1,083 mln osób, tj. 70% ogólnej liczby skazanych,

³⁴ Y. Joung, R. Mathews, *The politics of punishment*, <http://www.chartist.org.uk/articles/britpol/may-03young.htm>; I. Loader, *Fall of the 'Platonic Guardians', liberalism, criminology and political responses to crime in England and Wales*, *The British Journal of Criminology* 2006, t. 46, s. 561–586.

³⁵ A. Mille, J. Jacobson, M. Hough, op. cit., s. 378; P. Carter, op. cit., s. 11.

³⁶ A. von Hirsch, J.V. Roberts, *Legislating sentencing principles: the provisions of the Criminal Justice Act 2003 relating to sentencing purposes and the role of previous convictions*, *Criminal Law Review*, sierpień 2004, s. 647.

- na kary wolnościowe – 202 tys. osób, tj. 13% ogólnej liczby skazanych,
- na karę bezwzględnego pozbawienia wolności – 106 tys. osób, tj. 7% ogólnej liczby skazanych,
- w stosunku do 157 tys. osób, tj. 10% ogólnej liczby skazanych, orzeczono inne kary i środki karne³⁷.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w ogólnej liczbie skazań za przestępstwa zdecydowanie dominują kary niezwiązane z pozbawieniem wolności. W przypadku skazań za przestępstwa o większym ciężarze gatunkowym (*indictable offences*) stanowią one trzy czwarte orzekanych kar. Ich odsetek jest wyższy i sięga 93% w sprawach wszystkich przestępstw zakończonych wydaniem wyroku skazującego przez sądy grodzkie i koronne. Od 1993 r. sądy coraz częściej orzekają kary wolnościowe (*community sentences*), w związku z czym ich udział w ogólnej liczbie skazań systematycznie rośnie, i to w szybszym tempie niż liczba skazań na bezwzględne pozbawienie wolności³⁸. Jednym ze skutków ubocznych tej tendencji jest malejąca liczba orzeczeń przewidujących karę grzywny³⁹.

W świetle powyższych danych angielska polityka karna nie wydaje się szczególnie surowa i nie razi punitwnością na tle innych państw Europy Zachodniej. Obserwacja ta dotyczy jednak wyłącznie struktury orzekanych kar. Pod tym względem sytuacja w Anglii i Walii – z uwagi na bardzo wysoki odsetek kar niezwiązanych z pozbawieniem wolności – jest zbliżona do panującej w innych państwach omawianego regionu Europy, na przykład Niemiec, w których statystyczny rozkład kar, na jakie skazywani są sprawcy przestępstw, niewiele różni się od brytyjskiego. Odmienny obraz polityki karnej w Anglii i Walii wyłania się z analizy porównawczej danych dotyczących rozmiarów populacji więziennej w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

3. DWA RYGORYZMY

W porównaniu z innymi krajami Europy Zachodniej system wymiaru sprawiedliwości Anglii i Walii wyróżnia się surowością, z jaką traktuje się tam przestępców. Coraz większa ich część w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców skazywana jest przez sądy na pozbawienie wolności i trafia do zakładów karnych. Tak zwany współczynnik prizonizacji⁴⁰, uważany za najbardziej syntetyczny wskaźnik represyjności narodowych systemów karnych, jest w Anglii i Walii od kilku lat wyższy niż w większości pozostałych państw członkowskich „starej” Unii Europejskiej. Można go jednak uznać za umiarkowany w porównaniu ze współczynnikami prizonizacji nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski (tabela 1).

³⁷ Home Office, *Criminal Statistics 2004 England and Wales*, 19/05 RDS, Office for Criminal Justice Reform, listopad 2005, 2 wyd.

³⁸ W latach 1992–2002 liczba skazań na kary wolnościowe wzrosła ze 102,4 tys. do 186,5 tys., tj. o 55%, podczas gdy liczba skazań na bezwarunkowe pozbawienie wolności – z 58,1 tys. do 111,6 tys., tj. o 52%.

³⁹ 1,183 mln skazanych w 1992 r. i 1,083 mln w 2004 r.

⁴⁰ Wyraża on stosunek liczby osób pozbawionych wolności (skazanych i tymczasowo aresztowanych) do ogólnej liczby mieszkańców danego kraju, najczęściej w przeliczeniu na 100 tys.

Tabela 1. Współczynnik osób pozbawionych wolności na 100 tys. mieszkańców w państwach członkowskich Unii Europejskiej i państwach kandydujących do członkostwa w Unii (2000–2003)

Kraj	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Anglia i Walia	125	127	135	140
Austria	85	85	94	96
Belgia	81	81	86	86
Dania	63	60	64	67
Finlandia	52	59	67	66
Francja	82	79	90	96
Grecja	72	78	80	81
Hiszpania	113	117	127	137
Holandia	84	89	94	100
Luksemburg	91	77	87	100
Niemcy	97	96	91	99
Portugalia	124	126	132	130
Szwecja	63	66	72	75
Włochy	96	99	98	98
Czechy	210	188	158	169
Estonia	341	355	351	322
Litwa	260	317	305	223
Polska	169	207	210	209
Słowacja	132	138	143	164
Słowenia	57	57	56	55
Węgry	148	169	179	169

Uwagi: Kategoria osób pozbawionych wolności obejmuje zarówno skazanych, jak i tymczasowo aresztowanych. Dane źródłowe dotyczą stanu zaludnienia zakładów karnych państw członkowskich w określonym dniu (np. 31 grudnia danego roku).

Źródło: *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006*, s. 129, http://www.european-sourcebook.org/esb3_Full.pdf.

Współczynniki prizonizacji w krajach skandynawskich (Dania, Finlandia, Szwecja) są dwukrotnie niższe niż w Portugalii, Hiszpanii i Anglii z Walią oraz od trzech do pięciu razy niższe niż w dawnych krajach tzw. bloku wschodniego, dziś – państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na tym tle trudno oprzeć się wrażeniu, że demokracja i rygorizm w karaniu nie „chodzą parami”. Ogólnie rzecz biorąc, im dłuższa tradycja demokracji w danym państwie, tym mniej punitivny jego stosunek do sprawców przestępstw. Od tej prawidłowości istnieją oczywiście wyjątki, do których należy zaliczyć przypadek Anglii – kraju o wyjątkowo długiej i silnej tradycji demokratycznej, lecz względnie surowym jak na standardy rozwiniętych demokracji europejskich systemie karnym.

Dodatковым, nader istotnym aspektem tego zagadnienia jest sprzężenie surowej polityki karnej popieranej przez rząd z rygoryzmem reprezentowanym przez społec-

czeństwo. Oba te podejścia – jak pokazują badania – często współwystępują i *casus* Zjednoczonego Królestwa jest tego spektakularnym przykładem. W żadnym innym państwie Europy Zachodniej zarówno wskaźniki prizonizacji, jak i punitowności społecznej nie osiągnęły w ostatnich latach równie wysokiego poziomu⁴¹. Połowa respondentów brytyjskich (49–52% w latach 1996–2005), pytanych o to, jaki rodzaj sankcji karnej (więzienie czy *community service*) należałoby zastosować wobec 21-letniego recydywisty, sprawcy kradzieży kolorowego telewizora, wskazywała na karę bezwzględnego pozbawienia wolności. Dla porównania – znacznie rzadziej w ten sam sposób odpowiadali na to pytanie mieszkańcy Francji (13%), Niemiec (19%) i Włoch (24%)⁴².

Źródłem tendencji rygorystycznych w Zjednoczonym Królestwie wielu autorów poszukuje w szerszym kontekście socjologicznym i upatruje w społecznym neoliberalizmie. Cavadino i Dignan⁴³ utożsamiają go z postawą skłonną do potępienia i wykluczenia wszystkich tych, którzy „zawiedli”, tj. nie sprościli regułom wolnego rynku bądź naruszyli prawo. Garland⁴⁴ neoliberalne reformy państwa opiekuńczego uważa za przyczynę utraty poczucia bezpieczeństwa socjalnego obywateli i spadku zaufania społecznego do instytucji państwa, które reaguje zaostrzeniem kar wobec przestępców, by w ten sposób zrekompensować deficyt społecznego poczucia bezpieczeństwa i poprawić swój wizerunek w oczach obywateli. Nawiązując do tej teorii, Sarat i Boulanger⁴⁵ odnotowują znamiennej koincydencję: w Wielkiej Brytanii, najbardziej neoliberalnym państwie Europy Zachodniej, trzy czwarte społeczeństwa opowiada się w sondażach za przywróceniem kary śmierci, natomiast w innych krajach regionu większa część opinii publicznej nie dostrzega takiej potrzeby. Zasadnicze pytanie, jakie nasuwa się w tym kontekście, dotyczy relacji pomiędzy rygoryzmem polityków i rygoryzmem obywateli, ściślej mówiąc – wzajemnego warunkowania się obu tych zmiennych. Otóż nie ulega raczej wątpliwości, że w ramach zachodzącej w tym zakresie interakcji dominującą rolę odgrywają politycy, a nie opinia publiczna. Kształt polityki karnej, ogólny poziom jej represyjności, utrzymanie bądź zniesienie kary śmierci lub innych instytucji penalnych są pochodną decyzji zapadających na szczytach władzy i komunikowanych społeczeństwu przy użyciu frazeologii odwołującej się do jego oczekiwań. Tą drogą politycy, wspomagani przez media, potrafią kreować lub wzmacniać określone postawy społeczne, znajdujące następnie odbicie w sondażach na temat rygoryzmu obywateli. Jak pokazuje przykład Anglii i Walii, słowa wypowiedziane publicznie przez polityków mają też niekiedy moc sprawczą i mogą – bez konieczności sięgania w tym celu do instrumentów legislacyjnych – wywierać wpływ na praktykę wymiaru sprawiedliwości i surowość wyroków wydawanych przez sędziów.

⁴¹ Zob. EUICS report, *The Burden of Crime in the EU, Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*, s. 86–88, <http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>.

⁴² Dane za rok 2005, ibidem, s. 177–118.

⁴³ M. Cavadino, J. Dignan, *Penal policy and political economy, Criminology and Criminal Justice* 2006, t. 6 (4), s. 448.

⁴⁴ D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago 2001.

⁴⁵ A. Sarat, C. Boulanger (red.), *The Cultural Lives of Capital Punishment. Comparative Perspectives*, Stanford University Press, Stanford 2005, s. 8.