

JAN SKUPIŃSKI

**O NIEKTÓRYCH MIERNIKACH
OCENY POLITYKI KARNEJ
(NA PRZYKŁADZIE POLSKI W OSTATNIM
DWUDZIESTOLECIU)**

Głównymi liczbowymi miernikami oceny polityki karnej są dane w liczbach bezwzględnych pochodzące z różnego rodzaju oficjalnych statystyk. Aby zawarte w nich informacje przybliżyć osobom nimi zainteresowanym, najczęściej oblicza się dla nich współczynniki pokazujące stosunek liczby jednostek statystycznych odnotowujących badane zjawisko do określonej liczby ludności na obszarze interesującej nas jednostki terytorialnej. Takie liczby bezwzględne i odpowiadające im współczynniki będą tworzyły podstawowy zasób wiadomości informujących o statystyce badanego zjawiska.

O tym samym zjawisku w ujęciu dynamicznym informują nas z kolei wskaźniki dynamiki, które ukazą, czy w określonych przedziałach czasowych badane zjawisko rosło, malało, czy też jego nasilenie pozostawało na niezmiennym poziomie. Ułatwia to znacznie dokonanie oceny kierunków zmian.

Te banalne skądinąd stwierdzenia są konieczne dla podkreślenia, jak ważny dla wartości informacyjnej stosowanych mierników liczbowych jest właściwy dobór: po pierwsze – bazy dla obliczenia współczynników w stosunku do określonej liczby ludności, a po drugie – okresów porównawczych w celu ustalenia kierunków zmian, o których informują nas wskaźniki. W tym właśnie zakresie można zgłosić sporo uwag pod adresem twórców zestawień liczbowych znajdujących wyraz zarówno we współczynnikach odnośnie do określonej liczby danej kategorii ludności, jak i wyliczanych na ich podstawie wskaźnikach dynamiki. Pisząc o twórcach zestawień, autor ma na myśli nie tylko indywidualnych badaczy i placówki naukowe, lecz także, a może przede wszystkim, instytucje publiczne gromadzące dane i przekazujące je opinii publicznej w postaci zbiorów liczb bezwzględnych, przeliczonych następnie na współczynniki i wskaźniki.

Ta druga kategoria „twórców zestawień” jest dlatego ważniejsza, że tworzą oni (ściślej one, bo chodzi o instytucje) zbiory informacji oficjalnych. Te zaś są adresowane do najszerszych kręgów odbiorców (bardzo zresztą zróżnicowanych), a jako „dane oficjalne” są najczęściej uznawane za dane wiarygodne i obiektywne. Stąd też pochodzące od instytucji informacje będą zawsze najbardziej opiniotwórcze, i to nie tylko wśród fachowców, lecz także wśród przedstawicieli mass mediów (którzy przekazują je dalej), ogółu społeczeństwa oraz (*last but not least*) polityków. W odróżnieniu od informacji pochodzących od powyższej kategorii twórców zestawień, informacje tworzone przez badaczy i placówki naukowe takiego zakresu odbioru i siły oddziaływania nie mają.

Jedni i drudzy jednak powinni – jak się wydaje – operować takim samymi zestawieniami liczbowymi, stworzonymi na podstawie takich samych kryteriów doboru, gdyż tylko wtedy te zestawienia będą mogły być porównywalne.

To, jak mało precyzyjne mogą być zestawienia wyrażane we współczynnikach (przeliczanych na określoną liczbę ludności), najlepiej chyba można ukazać na przykładzie mierników obrazujących stan populacji więziennej w poszczególnych krajach, który **dla celów porównawczych** wyrażany jest w postaci miernika zwanego współczynnikiem prizonizacji. Owa wielce naukowo brzmiąca nazwa służy pokazaniu liczby bezwzględnej osób pozbawionych wolności w danym roku w przeliczeniu na... określoną liczbę ludności.

Aby tak wyrażone współczynniki prizonizacji były porównywalne, konieczne jest jednolite potraktowanie ich podstawy. Pierwszy jej człon – liczba osób pozbawionych wolności (uwięzionych, osadzonych) – będzie porównywalny z analogicznie nazwanymi zbiorami w innych krajach tylko wtedy, gdy kryteria obliczeń populacji więziennej będą takie same. Najczęściej jest to liczba osób przebywających w zakładach karnych w określonym dniu w roku. Jest oczywiste, że powinien być to ten sam dzień. Drugą część stanowi określona liczba ludności. Otóż z tym są kłopoty, i to istotne, gdyż ogólnie przyjętym standardem dla porównań międzynarodowych (ale nader często występujących w obliczeniach odnoszących się do samej tylko Polski) jest liczba 100 tys. ludności w ogóle. Ta zaś nie odzwierciedla w ogóle tak elementarnych cech demograficznych społeczeństwa jak płeć i wiek. Przyjmuje się wprawdzie, ale tylko w niektórych opracowaniach, przeliczenie liczby uwięzionych przypadających na 100 (lub 10) tys. ludności w wieku powyżej 17 lat, ale i ono jako wyrażające współczynnik prizonizacji, choć bez porównania lepsze¹, nie jest idealne. Z jednej bowiem strony operowanie takim samym przelicznikiem jak coraz powszechniej stosowany współczynnik skazań (też na 10 tys. ludności powyżej 17. roku życia) i w ogóle uwzględnianie czynnika wieku, z drugiej natomiast uwzględnianie najmłodszych i pomijanie ich² zmusza do wzięcia pod uwagę bardzo licznej kategorii wiekowej – osób powyżej 60. (lub 61.) roku życia. Jest to kategoria stanowiąca w społeczeństwie polskim 17–18% ogółu ludności i stale rosnąca³, a w populacji więziennej kształtująca się na poziomie od ok. 0,7 do ok. 0,9% ogółu osadzonych⁴. Gdyby więc współczynnik prizonizacji obliczać na podstawie przeliczenia na 10 tys. osób w wieku od 17 do 60 (lub 61) lat, to z pewnością otrzymalibyśmy dane znacznie dokładniej odzwierciedlające

¹ Na potrzeby uwzględniania tak właśnie obliczanego współczynnika prizonizacji zwracają uwagę J. Błachut, A. Gaberle i K. Krajewski, w: *Kryminologia*, „Arche”, Gdańsk 2001, s. 198; wcześniej zob. J. Jasiński, *Obraz polityki karnej lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych (1980–1991)*, *Archiwum Kryminologii* 1993, t. XIX, s. 101.

² Osoby poniżej 17. roku życia trafiają do zakładów karnych jedynie sporadycznie (art. 10 § 2 k.k.) i ich liczbę jako niemającą istotnego wpływu na liczbę ogólną można pomijać.

³ Na przykład w latach 2000, 2002, 2004 i 2006 osoby w wieku 60 lat i powyżej stanowiły (odpowiednio): 16,79%; 17,16%; 17,02% i 17,56% ogółu ludności. Zob. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005, s. 193 i *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007, s. 196.

⁴ Na przykład wśród uwięzionych w wieku 61 lat i więcej w 1997 r. było 376 mężczyzn, stanowiących 0,69% ich ogółu, oraz 12 kobiet (0,9% ich ogółu); odpowiednie liczby dla roku 2001 wynosiły dla mężczyzn 646 osób (0,9% ich ogółu) i 18 kobiet (0,9% ich ogółu). Zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce*, wyd. 2, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 110 i wyd. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 151.

stosunek liczby uwięzionych do liczby osób, które mogą stać się pensjonariuszami zakładów karnych. A przecież struktura wieku w społeczeństwach porównywanych z sobą państw bywa dość zróżnicowana.

Z kolei bardzo mały udział kobiet wśród ogółu populacji więziennej⁵ sprawia, że zamiast obliczać omawiany współczynnik dla liczby ludności ogółem, lepiej byłoby obliczać go osobno dla kobiet i dla mężczyzn. Struktura społeczeństwa (choćby tylko naszego kontynentu) pod względem płci jest bowiem dość zróżnicowana i ulega przemianom.

Współczynnikowi prizonizacji poświęcono dlatego tyle uwagi, że jako miernik oceny polityki karnej w danym państwie jest on miernikiem podstawowym. W liczebności populacji więziennej (bez względu na to, w jaki sposób ona sama i jej wskaźniki byłyby obliczane) ześrodkowują się bowiem efekty całej polityki karnej, a nawet szerzej polityki kryminalnej oraz obowiązującej treści norm prawa karnego (*sensu largo*) i dróg jego stosowania. Jest to „efekt końcowy” funkcjonowania polityki kryminalnej i główny wyznacznik stopnia punitowności konkretnego systemu sprawiedliwości karnej.

Aby nie ograniczać się do współczynnika prizonizacji, wspomnijmy o jeszcze innym mierniku oceny, mianowicie o liczbie skazań (skazanych) i jej współczynnikach. Liczba osób skazanych w danym roku jest, jak to powszechnie wiadomo, uzależniona od wielu istotnie wpływających na jej wysokość czynników (treść prawa, gotowość obywateli do meldowania o przestępstwach, aktywność policji, aktywność prokuratury, aktywność sądu oraz szybkość postępowania przed tymi wszystkimi organami i inne). Niektóre z tych czynników wpływają na liczbę skazań w każdym roku i z natężeniem, które intuicyjnie („na co dzień”) uznajemy za nieodbiegające w szczególnym stopniu od pewnego standardu normalności. W takich wypadkach uznajemy, że zaczerpnięta ze statystyki skazań liczba i jej pochodne (np. współczynniki) nie wymagają specjalnego skomentowania i że poszczególne lata, w których ta „intuicyjna norma” nie jest w jakiś sposób szczególnie przekroczona, są ze sobą porównywalne.

Zdarza się jednak – i to w okresie ostatniego dwudziestolecia w Polsce nie tak rzadko – że oprócz tych „normalnych” czynników pojawia się incydentalnie jakiś nowy lub jeden ze stale występujących elementów zyskuje wyjątkowy wpływ. Wystarczy wskazać, oczywiście tylko tytułem przykładu, takie sytuacje jak poważna zmiana treści prawa, amnestia, nagłe załamanie się pracy organów ścigania czy bardzo intensywne likwidowanie narosłych poważnych zaległości w rozpoznawaniu i kończeniu spraw. I w takich wypadkach badacz czy jakikolwiek inny „twórca zestawienia” nie może uchylać się od obowiązku ujawnienia i przedstawienia tych nadzwyczajnych czynników oraz od ocenienia i skomentowania ich wpływu na statystyczny obraz zjawiska, które w danym roku było kształtowane w sposób nietypowy. Nie można bowiem zapomnieć o tym, że zarówno liczby bezwzględne, jak i obliczane na ich podstawie współczynniki będą dla lat typowych i nietypowych po prostu nieporównywalne.

⁵ W Polsce w latach 1997–2003 udział kobiet nie przekraczał 3% ogółu omawianej populacji (w latach osiemdziesiątych kształtował się na poziomie 4%). Zob. T. Szymanowski, *Polityka karna i penitencjarna w Polsce w okresie przemian prawa karnego: podstawowe problemy w świetle badań empirycznych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 151 (tabela 6).

Z powyższych uwag odnoszących się do mierników przekazujących statyczny obraz badanego zjawiska wynikają dość oczywiste wnioski dotyczące badań nad dynamiką zjawiska. Chodzi przede wszystkim o dobór okresów, które będą oceniane pod kątem intensyfikacji lub dezintensyfikacji występujących tendencji, a więc o wybór lat granicznych, czyli kończących lub zaczynających okres, w którym dokonywanie porównań i badanie tendencji ma w ogóle sens.

Badając minione dwudziestolecie (a więc cały okres polskiej transformacji), należałoby w nim określić przede wszystkim te lata, które dla prowadzonej w państwie polityki kryminalnej miały tak nietypowy przebieg, że do porównań z innymi latami tego okresu po prostu się nie nadają. Takim rokiem jest z pewnością rok 1989, w którym nastąpił przełom ustrojowy i została wydana ustawa amnestyjna. Ustawy amnestyjne zaś z reguły mają wpływ nie tylko na rok bieżący (wydania ustawy), lecz także następny. Podobnie podstawą porównań nie powinien być rok 1990, zwłaszcza że ustawę amnestyjną uchwalono w grudniu 1989 r.

Nie są to zresztą jedyne dwa powody, które skłaniają do uznania tych lat za nietypowe. Wśród wielu innych można wymienić poważne zmiany w treści prawa, ale także bardzo istotne zmiany, jakie zaszły w pracy organów „pierwszej linii” ścigania sprawcy, czyli Milicji Obywatelskiej i (później) policji. Było to nie tylko przewartościowanie znaczenia współczynnika wykrywalności i wpływ tego czynnika na oportunistyczne praktyki milicji⁶, lecz także bardzo znaczący spadek efektywności pracy tych organów⁷. Na osłabienie efektywności wpłynęło wiele czynników, wśród których istotną rolę, jak się wydaje, odgrywały reorganizacja, zmiany personalne, obawy dawnych funkcjonariuszy MO przed utratą pracy, a także przygotowywanie się przez licznych spośród nich do przejścia na emeryturę oraz do urzędzenia sobie dalszego życia. Są to czynniki, które jeśli występują na większą skalę, to nigdy nie sprzyjają aktywnej i intensywnej pracy. Zakłócenia w pracy organów ścigania zaś mają wpływ na statystyczny obraz przestępczości nie tylko w roku (latach), w którym do nich doszło, lecz także przynajmniej w następnym. Z tych też powodów najodpowiedniejsze wydają się lata 1992 lub 1993, jako w miarę stabilne i dzięki temu nadające się do porównania zarówno z latami PRL, jak i z latami późniejszymi.

Gdy chodzi o dalsze lata, które można przyjmować jako „kamienie milowe”, to warto zwracać uwagę na rok 2000. Był to bowiem z jednej strony pierwszy rok stosowania na szerszą skalę nowego kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.⁸, ale z drugiej strony wówczas uwidocznili się wyraźne zaostrenie polityki karnej. Rok ów zatem wyznacza z pewnością początek „nowej ery” w polskiej polityce karnej, tak jak odpowiednio rokiem kończącym „poprzednią erę” był rok 1999⁹.

⁶ Wspominają o nich J. Błachut, A. Gaberle i K. Krajewski, op. cit., s. 202–204.

⁷ Zob. m.in. J. Jasiński, op. cit., s. 85; J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, B. Kunicka-Michalska, C. Nowak, J. Skupiński, *Alternatywy pozbawienia wolności*, w: W. Czaplinski (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006, s. 281.

⁸ Przypomnijmy, że kodeks ten wszedł w życie dopiero od 1 września 1998 r., co sprawiło, że w roku 1999 duża część spraw była rozpoznawana na podstawie przepisów wcześniej obowiązującego prawa.

⁹ Odwołując się do liczby uwięzionych jako do podstawowego miernika stopnia punitywności systemu, warto przypomnieć, że w roku 2000 liczba osadzonych wzrosła z 56 765 do 70 544 osób, a więc aż o niemal jedną czwartą (24,2%).

Przy analizie dalszych lat nie można jednak zapomnieć o roku 2001, który też był wielce nietypowy, ale już z innego powodu. Wskutek bardzo istotnych zmian legislacyjnych, z których najpoważniejszą była kryminalizacja prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości¹⁰, w 2001 r. nastąpił bardzo poważny wzrost liczby skazanych ogółem. Wyniósł on aż 92 198 przypadków, co oznaczało, w stosunku do roku 2000, wzrost o 41,3%¹¹. Ten więc rok z kolei może służyć jako pierwszy do porównań odnoszących się do czasu obowiązywania tak poważnie zmienionego stanu prawnego.

Te wszystkie uwagi mają przyczynić się, być może, do opracowania liczbowych mierników polityki karnej w sposób znacznie ułatwiający dokonywanie jej ocen. W niniejszym opracowaniu wykorzystano tylko pewne przykłady. Ukazują one jednak, że posługiwanie się bardziej złożonymi miernikami byłoby wielce pożyteczne.

¹⁰ Zob. ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz.U. Nr 48, poz. 548), mocą której nastąpiło wprowadzenie do k.k. przepisu art. 178a. Ustawa ta weszła w życie 15 grudnia 2000 r.

¹¹ Potrzeba uwzględniania wpływu tych zmian na przedstawiany obraz polityki karnej i mierniki jej oceny jest dostrzegana w naszej literaturze (zob. M. Melezini, *Punitive wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*, „Temida 2”, Białystok 2003, passim; T. Szymanowski, op. cit., s. 30 i n.; J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, B. Kunicka-Michalska, C. Nowak, J. Skupiński, op. cit., s. 281 i n.). Odczucie tej potrzeby nie wydaje się jednak, jeszcze u niektórych autorów, wystarczająco upowszechnione.