

Stanisław Burdziej

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

s.burdziej@gmail.com

Community justice – rekonstrukcja założeń i krytyka pewnego modelu polityki karnej

Community Justice – Reconstruction of Assumptions
and Critique of a Criminal Policy Model

Abstract: The article attempts to reconstruct basic assumptions of community justice – an emerging paradigm of penal policy that is gaining popularity in Western Europe and the US. The model assumes an empowerment of citizens in matters related to criminal justice, including various forms of public participation, aimed at reclaiming conflicts thus far appropriated by professionals and institutions. The article discusses both the advantages and disadvantages of this “democratization” of penal policy.

Keywords: criminal policy, justice system, courts, civil society

Słowa kluczowe: polityka kryminalna, system wymiaru sprawiedliwości, sądy, społeczeństwo obywatelskie

1. Wprowadzenie

Idea bliższego związania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z życiem społeczności lokalnej – jak można by opisowo przetłumaczyć angielskie określenie *community justice* – od kilku dekad nieprzerwanie zyskuje na popularności. Przyjmuje rozmaite formy i obejmuje różnorodne obszary; najbardziej rozpowszechnione jest *community policing*, w tym przedsięwzięcia i metody takie jak strażę sąsiedzkie (*neighbourhood watch*) czy konferencje naprawcze (*restorative conferencing*), ale eksperymentuje się także z bliższym osadzeniem w lokalnej społeczności pracy prokuratury, sądów i kuratorów.

Genezy idei można doszukiwać się w postrzeganej nieefektywności tradycyjnych rozwiązań, przejawiającej się m.in. we wzroście populacji więźniów (nierazko

przy jednoczesnym spadku poziomu przestępczości, jak miało to miejsce w Stanach Zjednoczonych¹, wysokich wskaźnikach powrotności do przestępstw i związanym z tym fenomenem „obrotowych drzwi” systemu sprawiedliwości (*revolving-door justice*), gdzie ci sami sprawcy stale powracają przed oblicze sprawiedliwości, nie będąc w stanie powrócić na drogę prawa, a także – zjawiska określanego przez krytyków mianem *McJustice* – gdzie wymogi efektywności w obliczu stale rosnących obciążeń w praktyce ograniczają prawa przysługujące oskarżonym. Swoją rolę odegrały też ogólne trendy związane ze wzrostem oczekiwań obywateli w zakresie partycypacji w życiu publicznym i politycznym. W znanym artykule z roku 1977 Niels Christie pisał o zawłaszczeniu konfliktów przez profesjonalnych prawników, prowadzącym do wyobcowania systemu sprawiedliwości ze społeczeństwa, a zarazem do jego delegitymizacji². Efektem tego poczucia był szereg inicjatyw, mających za cel „odzyskanie” konfliktów przez samych ich uczestników – często inspirowany przykładami rozwiązywania sporów w społecznościach tradycyjnych.

W obszarze wymiaru sprawiedliwości partycypacja ta przybierała swoiste formy; większość z nich wiąże się z upowszechnieniem alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (ang. *Alternative Dispute Resolution*, dalej: ADR)³ i sprawiedliwości naprawczej⁴. Jest także blisko związane z tzw. podejściem problemowym w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (*problem-solving justice*)⁵. Podejście to akcentuje konieczność odejścia od koncentracji na ukaraniu sprawcy i skupienia się na całościowym potraktowaniu problemu przestępstwa – poczynając od okoliczności, które do niego doprowadziły, przez usunięcie lub złagodzenie jego bezpośrednich następstw, po podjęcie kroków, które mogą zapobiec kolejnym przestępstwom w przyszłości. Autorzy tej propozycji wyszli z założenia, iż sprawcy znacznego odsetka wykroczeń i przestępstw w USA pod wieloma względami sami potrzebują pomocy. Rzecz jasna, nie eliminuje to elementu odpłaty, często jednak wiąże się z połączeniem kary, obejmującej element zadośćuczynienia, z jakąś formą terapii sprawcy. W szczególności dotyczy to terapii uzależnień, gdyż wielu sprawców to osoby dopuszczające się przestępstw po to, by zdobyć środki na substancje odurzające. Skazanie ich na kolejny pobyt w więzieniu w niczym nie przyczyni się do zaniechania przez nich nałogu i powstrzymania się od kolejnych wykroczeń. Większość inicjatyw w duchu *problem-solving justice* zakłada więc nie tylko wykorzystanie maszyny systemu sprawiedliwości do tego, by skłonić sprawcę do podjęcia terapii, lecz także – m.in. do zdobycia wykształcenia i do aktywnego poszukiwania pracy. Podobnie jak w przypadku spra-

1 R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, Warszawa 2011, s. 162-174.

2 N. Christie, *Conflicts as Property*, „*British Journal of Criminology*” 1977, t. 17, nr 1, s. 1-15.

3 Por. N. Vidmar, *Procedural Justice and Alternative Dispute Resolution*, „*Psychological Science*” 1992, t. 3, nr 4, s. 224-228.

4 G. Johnstone, *Restorative Justice: Ideas, values, debates*, Portland 2002.

5 Por. G. Berman, J. Feinblatt, *Problem-Solving Courts: A Brief Primer*, „*Law and Policy*” 2001, t. 23, nr 2, s. 125-140; A. Manksy, *Problem-solving justice: responding to real problems, real people*, „*Criminal Justice Matters*” 2004, t. 57, nr 1, s. 30-31.

wiedliwości naprawczej, także i tu przyjmuje się, że „terapeutyczne” oddziaływanie wymiaru sprawiedliwości jest konieczne, gdyż sprawca tak czy owak powróci do swej macierzystej społeczności lokalnej i w taki czy inny sposób będzie w niej dalej funkcjonował. Stygmatyzacja poprzez pobyt w więzieniu (choć zapewne nieunikniona w cięższych przypadkach), skutecznie utrudnia im pozytywną reintegrację, którą będzie przecież korzystna dla całej społeczności. Stąd, jak widać, bliski związek idei *community justice* z koncepcją „wymiaru sprawiedliwości nastawionego na rozwiązywanie problemów”.

Określenie *community justice* można więc potraktować jako zbiorczą nazwę dla pewnego paradygmatu, polegającego na szerszym – niż w tradycyjnych, zachodnich systemach wymiaru sprawiedliwości – włączaniu całych społeczności lokalnych (bądź ich przedstawicieli) w procesy rozstrzygania sporów, m.in. poprzez wykorzystanie ADR oraz sprawiedliwości naprawczej. Choć podejmowane w tym duchu inicjatywy – zgodnie z własną filozofią – najczęściej mają charakter oddolny i lokalny, a więc są mocno zróżnicowane, można wymienić szereg cech wspólnych tego typu przedsięwzięć. Są to m.in. następujące zasady:

- uznanie społeczności lokalnej za najważniejszego, ostatecznego „odbiorcę” usług oraz partnera systemu sprawiedliwości;
- nacisk na orzekanie kar obejmujących prace na rzecz społeczności lokalnej;
- orzekanie kar obejmujących element pomocy sprawcy, w celu wyeliminowania lub złagodzenia warunków, które doprowadziły go do popełnienia danego czynu.

David R. Karp proponuje własną, bardziej rozbudowaną charakterystykę modelu; wśród sześciu kluczowych elementów *community justice* wymienia:

- a) działanie na poziomie lokalnym;
- b) poszerzony obieg informacji;
- c) podejście proaktywne, akcentujące rozwiązywanie problemów (*problem-solving*), w przeciwieństwie do reaktywnego podejścia systemu tradycyjnego (działanie w reakcji na fakt popełnienia przestępstwa);
- d) decentralizację władzy i odpowiedzialności;
- e) wymóg partycypacji obywatelskiej oraz
- f) oddolną ewolucję programów, zgodnie z lokalnie ustalonymi priorytetami i strategiami; powolne budowanie konsensu⁶.

Potraktowane łącznie, zasady te obrazują przejście od celów tradycyjnego systemu sprawiedliwości (przede wszystkim: kontroli nad przestępczością) ku znacznie szerszej sformułowanej misji podnoszenia jakości życia w danej społeczności⁷. W praktyce przejawia się to m.in. w tym, iż to dana społeczność określa własne prio-

6 D.R. Karp, Community justice: Six challenges, „Journal of Community Psychology” 1999, t. 27, nr 6, s. 751-769.
7 *Ibidem*, s. 752.

rytety w dziedzinie bezpieczeństwa i określa miary sukcesu danych projektów. Jak zauważa autor, celem wielu z tych działań jest stopniowe zastąpienie formalnych mechanizmów kontroli społecznej przez mechanizmy nieformalne lub przynajmniej uzupełnienie tych pierwszych tymi drugimi w możliwie jak najszerszym zakresie. Taka nieformalna kontrola na poziomie lokalnym skutecznie powstrzymuje „efekt zbitej szyby”⁸, a przy tym nie generuje niekorzystnych skutków ubocznych, jakie wiążą się z nasileniem działań policji.

U podstaw paradygmatu wspólnotowego leży komunitarystyczna wizja osoby ludzkiej A. Etzioni⁹. W przeciwieństwie do modelu tradycyjnego, indywidualistycznego, który przestępstwo widzi jako sprawę przede wszystkim jednostek – sprawcy i ofiary, komunitarianie uznają, że każdy człowiek jest członkiem rozmaitych wspólnot: rodziny, wspólnot sąsiedzkich, religijnych i innych, które stanowią istotny składnik indywidualnej tożsamości. Człowieka nie da się postrzegać z pominięciem członkostwa w tych wspólnotach. Każde przestępstwo ma zatem konsekwencje wykraczające poza życie pojedynczych jednostek; stąd, by skutecznie radzić sobie ze skutkami przestępstw oraz by im zapobiegać, konieczne jest zaangażowanie szerszego kręgu członków społeczności, w łonie której doszło do naruszenia prawa.

2. Przykłady inicjatyw w duchu *community justice*

Zdecydowana większość inicjatyw w duchu *community justice* podejmowana jest w sposób systematyczny (przy szerokim wsparciu państwa) w krajach anglosaskich: Stanach Zjednoczonych, Australii i Wielkiej Brytanii. Choć idee te wdraża także kilka krajów kontynentalnej Europy (m.in. prokuratura w Szwecji, kuratorzy w Norwegii), w niniejszym artykule skupiam się przede wszystkim na inicjatywach wdrażanych w USA, w tym na tych, które wiążą się z działaniem instytucji wymiaru sprawiedliwości (policji, prokuratury, sądownictwa oraz kurateli). Pomijam zatem celowo szereg interesujących inicjatyw w innych kontekstach instytucjonalnych, m.in. w szkołach. Kwestia możliwości zaadaptowania założeń *community justice* poza systemem *common law* jest przedmiotem debaty. Generalnie większość badaczy dochodzi do wniosku, iż mimo istotnych różnic pomiędzy anglosaskim a kontynentalnym systemem i kulturą prawną, transplantacja elementów *community court* do krajów kontynentalnej Europy jest możliwa i pożądana¹⁰.

Policja. Początki *community policing* datują się na lata 80. XX wieku; pierwsze inicjatywy podejmowano w Stanach Zjednoczonych. Dały one impuls do rozwoju

8 J.Q. Wilson, G.L. Kelling, Broken Windows: The police and neighborhood safety, „Atlantic Monthly”, 1982, t. 249, nr 3, s. 29-38.

9 A. Etzioni, Społeczeństwo aktywne: teoria procesów społecznych i politycznych, Kraków 2012.

10 E.R. Vilcica, V. Rely, S. Belenko, F.S. Taxman, M. Hiller, Exporting Court Innovation from the United States to Continental Europe: Compatibility between the Drug Court Model and Inquisitorial Justice Systems, „International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice” 2010, t. 34, nr 1, s. 139-172.

całego nurtu *community justice*. W Wielkiej Brytanii to właśnie policja jako pierwsza zaczęła eksperymentować z szerszym zaangażowaniem lokalnych mieszkańców w dbanie o bezpieczeństwo okolicy. Dziś prowadzone w tym zakresie działania przybierają rozmaite formy i trudno je wszystkie wymienić. Jednym z przykładów są liczne programy straży i patroli sąsiedzkich. Patrole takie składają się z lokalnych mieszkańców, patrolujących ulice w swojej okolicy w celu zapobiegania przestępstwom i ochrony mienia. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa lub podejrzeń, że zostało ono naruszone, patrole powiadamiają policję, zaś same nie podejmują interwencji. Tym samym różnią się od milicji obywatelskich, których działalność – zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych – budzi wiele poważnych kontrowersji. W Europie, straże sąsiedzkie funkcjonują m.in. w Wielkiej Brytanii (pod nazwą *Neighbourhood Watch*) oraz krajach skandynawskich (m.in. *Natteravnene* w Norwegii). Wymiar wspólnotowy mają też działania samej policji. W roku 2012 wdrożono reformę struktury organizacyjnej policji brytyjskiej, która polegała na zniesieniu dotychczasowej instytucji lokalnego zarządu policji (*police authority*) i zastąpieniu go wybieranymi bezpośrednio przez obywateli komisarzami ds. policji i przestępczości. Zarządy miały wprowadzić w swoim gronie przedstawicieli społeczności lokalnej, ale zasadniczo były odpowiedzialne przed centralnymi władzami policji; postanowiono stworzyć mechanizm bardziej bezpośredniego komunikowania władzom policji potrzeb i preferencji obywateli¹¹. Od roku 2005 brytyjska policja realizuje strategię pod hasłem „policja sąsiedzka” (*Neighbourhood Policing*), co ma podkreślać osadzenie działań w kontekście określonej społeczności. Główne zasady tego podejścia mają wpływ na wyznaczanie priorytetów działania policji na danym obszarze i podejmowanie wspólnych działań przez policję oraz mieszkańców¹².

W języku polskim koncepcję *community policing* tłumaczy się czasem jako policja środowiskowa. Działania inspirowane tą koncepcją w sposób systematyczny podejmuje np. Straż Miejska w Krakowie. W roku 2002, na zaproszenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, ideę policji środowiskowej zaprezentował b. komisarz policji w Nowym Jorku, William Bratton¹³. Polskim funkcjonariuszom opowiadał m.in. o radach obywatelskich, funkcjonujących w Nowym Jorku przy każdym z komisariatów.

Prokuratura. W praktyce amerykańskiej model *community court* zakłada udział prokuratora – lub przedstawicieli prokuratury – w regularnych spotkaniach pracowników sądu oraz współpracujących z nim podmiotów, w tym samego sędziego, szczególnie istotny w przypadku skazanych wykonujących wyroki w zawieszeniu – a także umożliwia wpływ prokuratora na propozycję charakteru kary, jaka zostaje zaprezentowana sędziemu na podstawie dogłębnego wywiadu z oskarżonym.

11 Home Office, *Policing in the 21 st Century: Reconnecting police and the people*, London 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118241/policing-21st-full-pdf.pdf.

12 L. Casey, *Engaging Communities in Fighting Crime: A Review*, London 2008, s. 23.

13 K. Burnetko, Komisarz Bratton i komisarz Kowalski, „Tygodnik Powszechny” nr 14, z 7 kwietnia 2002 roku.

Udział ten jest dodatkowo zinstytucjonalizowany w postaci schematów kar proponowanych w zależności od wagi popełnionego czynu zabronionego; na początkowym etapie współpracy tych instytucji wg omawianego tu modelu, prokurator uczestniczy w opracowaniu „siatki” (*grid*), która pomaga dobrać wymiar kary do wagi czynu. Funkcjonowanie tych schematów ułatwia współpracę: w efekcie, sądowne zespoły są w stanie szybko i adekwatnie wysunąć propozycję kary, która będzie dostosowana do kwalifikacji czynu, możliwości i potrzeb sprawcy, a także która będzie akceptowalna dla prokuratora oraz sędziego¹⁴.

Inne metody angażowania społeczności przez prokuratorów obejmują m.in.: zakładanie komitetów doradczych z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej, którzy informują prokuratorów o głównych problemach z perspektywy mieszkańców, udział prokuratorów w lokalnych wydarzeniach i otwartych spotkaniach z mieszkańcami, lokalizację biur prokuratorów w widocznych i uczęszczanych miejscach¹⁵. W zamian prokuratorzy mogą oczekiwać m.in. tego, że przedstawiciele społeczności pomogą zidentyfikować sprawców lub znaleźć świadków gotowych do złożenia zeznań, wskazania miejsc, w których prowadzona jest nielegalna działalność (handel narkotykami, prostytucja). W roku 2000 prowadzenie tego typu działań deklarowała około połowa amerykańskich prokuratur. Choć, rzecz jasna, tego typu współpraca ma miejsce również w tradycyjnym modelu działania prokuratury, model „społecznościowy” zakłada dodatkowo element prewencji: działając w oparciu o informacje ze społeczności, prokuratorzy aktywnie (a nie dopiero w reakcji na przestępstwo) próbują rozwiązywać problemy, zanim dojdzie do ich eskalacji. Pomaga w tym przypisanie poszczególnych zespołów prokuratorskich do określonych obszarów czy dzielnic; dzięki temu prokuratorzy są w stanie dobrze poznać lokalną specyfikę i nawiązać sensowne relacje z przedstawicielami lokalnej społeczności.

Na gruncie europejskim prokuratura stosunkowo najmniej chętnie przejmuje rozwiązania akcentujące wymiar „lokalny”. Szwecja wprowadziła elementy podejścia problemowego do pracy prokuratury już w latach 90. XX wieku. W roku 2002 zatrudniono 20 prokuratorów „dla społeczności” w kilku miastach całego kraju; koncentrowali się oni na wielokrotnych recydywistach, współpracując z policją i kuratorami. Podobne rozwiązanie funkcjonuje także w Holandii¹⁶. Prokuratura „społecznościowa” koncentruje się na drobnych wykroczeniach, które w tradycyjnym systemie sprawiedliwości bywają traktowane lekceważąco w tym sensie, iż nierzadko sprawców nie spotyka żadna kara z uwagi na „niską szkodliwość czynu”. U podstaw *comu-*

14 R. Curtis, C.G. Lee, F.L. Cheesman II, D. Rottman, R. Swaner, S. Hynynen Lambson, M. Rempel, A Community Court Grows in Brooklyn: A Comprehensive Evaluation of the Red Hook Community Justice Center, New York 2013, [http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH Evaluation Final Report.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH%20Evaluation%20Final%20Report.pdf).

15 Przegląd inicjatyw można znaleźć w opracowaniu: R.V. Wolf, J.L. Worrall, John, Lessons from the Field: Ten Community Prosecution Leadership Profiles, Alexandria 2004, http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/cp_lessons_from_the_field.pdf. Zob. też. R. Wolf, Using New Tools: Community Prosecution in Austin, Texas, New York 2000.

16 R.V. Wolf, Community justice: An international overview, „Judicature” 2008, t. 91, nr 6, s. 306-309.

nity justice leży bowiem założenie, sformułowane w postaci tzw. teorii zbitej szyby, że bezkarność sprawców drobnych naruszeń prawa prowadzi do popełniania przez nich poważniejszych przestępstw; dlatego niezbędne jest poświęcenie większej uwagi sprawcom tych czynów, w tym konsekwentne i możliwie szybkie sankcjonowanie¹⁷. W myśl tej teorii zbite szyby oraz inne widoczne oznaki nieładu stanowią sygnał dla przestępców, że w danej okolicy brakuje gospodarza. Konsekwentne realizowanie strategii bywa uznawane za jedną z przyczyn poważnej redukcji poziomu przestępczości, a także podniesienia poziomu życia i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców w Nowym Jorku. Choć sama koncepcja jest uznawana za kontrowersyjną (krytycy wskazują m.in., że w praktyce wiąże się ona ze stygmatyzacją przedstawicieli grup mniejszościowych¹⁸), większość inicjatyw zakładających bliższą współpracę prokuratury oraz sądów ze społecznością lokalną koncentruje się na zwalczaniu relatywnie drobnych wykroczeń i mniej poważnych przestępstw.

W roku 2009 rząd brytyjski opracował wytyczne określające właściwy sposób angażowania społeczności lokalnych w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. We wprowadzeniu do opracowania przedstawiciele władz zauważają, że ostatnie dwie dekady były okresem znaczącej obiektywnej poprawy poziomu bezpieczeństwa: poziom przestępczości spadł o jedną trzecią w porównaniu z rokiem 1997, zaś zagrożenie stania się ofiarą przestępstwa było najniższe od 25 lat; władze trzykrotnie zwiększyły poziom finansowania inicjatyw mających zapewnić wsparcie ofiarom przestępstw¹⁹. Mimo to stwierdzają, że obiektywna poprawa nie przekłada się na wyższy poziom zaufania obywateli do systemu. Deklarują determinację rządu, by to zmienić, gdyż system sprawiedliwości służy obywatelom i opiera się na ich poparciu: obywatele darzący system sprawiedliwości zaufaniem „będą bardziej skłonni do złożenia doniesienia o popełnieniu przestępstwa; do tego, by złożyć zeznania jako świadkowie; do uczestnictwa jako wolontariusze i ławnicy lub do wzięcia pod uwagę kariery w systemie sprawiedliwości”²⁰. Proponowane działania koncentrowały się w trzech obszarach: a) wzmocnienia powiązań między społecznościami a prokuraturą i sądami; b) zwiększenia responsywności działania tych instytucji, a także ich widoczności w odbiorze opinii publicznej; c) usprawnienia komunikacji pomiędzy społecznościami lokalnymi a reprezentantami instytucji wymiaru sprawiedliwości. Autorzy rekomendowali m.in. zwiększenie współpracy prokuratury ze społecznościami lokalnymi na wzór policji (która skutecznie wdraża ideę *Neighbourhood Policing*). Jednym z narzędzi takiej wzmożonej współpracy są *Community Impact Statements*, czyli opracowania zawierające informacje na temat charakteru popełnianych w danej okolicy przestępstw oraz ich wpływu na życie społeczności lokalnej;

17 J.Q. Wilson, G.L. Kelling, *Broken Windows...*, *op. cit.*, s. 29-38.

18 Por. B.E. Harcourt, J. Ludwig, *Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment*, „The University of Chicago Law Review” 2006, t. 73, nr 1, s. 271-320.

19 L. Casey, *Engaging Communities in Criminal Justice*, 2009, Cm 7583, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228540/7583.pdf, s. 5.

20 *Ibidem*, s. 6.

zadeklarowano, że dokumenty te spotkają się z odpowiedzią władz. Autorzy deklaruwali także dalszą implementację elementów idei „sądów wyspecjalizowanych” (*problem-solving courts*) do systemu tradycyjnego.

Cytowane powyżej opracowanie wymienia kilkanaście pilotażowych projektów wiążących się z szerszym angażowaniem obywateli w działania wymiaru sprawiedliwości. Są to m.in. panele obywatelskie (*citizen panels*), gdzie obywatele wypowiadają się np. na temat tego, jakie prace społecznie użyteczne powinny zostać podjęte przez skazanych, na temat szerszego zastosowania sprawiedliwości naprawczej w kontekście przestępczości nieletnich, czy dalszego wsparcia dla ofiar przestępstw. Ciekawy projekt policji wiąże się z publicznym udostępnieniem w Internecie interaktywnych map pokazujących statystyki nt. przestępczości w poszczególnych okręgach; sugerują dalsze uzupełnianie map policyjnych o statystyki pokazujące pracę organów wymiaru sprawiedliwości (mapę taką udostępniono niedawno mieszkańcom Krakowa, choć dane pokazywane są na poziomie komisariatów, a nie ulic). Informacja taka ma bezpośredni wpływ na ceny nieruchomości w danej okolicy, stąd żywotne zainteresowanie mieszkańców okolicy współpracą w celu poprawy bezpieczeństwa. Poprawa dostępu do informacji ma – w zamyśle autorów rekomendacji – prowadzić do polepszenia wizerunku sądów; z raportu Luisy Casey²¹ wynika bowiem, iż obywatele otrzymują głównie informacje negatywne, krytyczne wobec działania systemu, tymczasem w rzeczywistości większość sprawców spotyka stosowna kara, wymierzana w sposób sprawiedliwy i efektywny. Szerszy i bezpośredni dostęp do informacji ma przekonać obywateli, iż system sprawiedliwości jest zasadniczo sprawny, zaś sprawców spotyka zasłużona kara. Jednym ze środków do tego celu jest np. charakterystyczny i łatwo rozpoznawalny ubiór sprawców odbywających kary społecznie użyteczne²².

Sądy. Sztandarowym przykładem idei „sprawiedliwości w społeczności lokalnej” są *community courts*. Pierwszy taki sąd (*Midtown Community Court*) utworzono w roku 1993 na środkowym Manhattanie; wkrótce potem powstał kolejny, tym razem w dużo bardziej problematycznej dzielnicy – Red Hook Community Justice Center na Brooklynie. Oba te projekty opracowane i prowadzone przez konsorcja wielu partnerów pod egidą nowojorskiego *think-tanku*, Center for Court Innovation, stały się inspiracją dla wielu podobnych projektów w innych krajach obszaru *common law*²³.

W 2005 roku pierwszy taki sąd – North Liverpool Community Justice Centre – otwarto w Wielkiej Brytanii. Główne cechy wzorowano na Red Hook: podejście problemowe, oparcie się na wiedzy i autorytecie jednego sędziego, lokalizacja wielu usług (sądowych, socjalnych i edukacyjnych) w tym samym budynku, świadczenie usług adresowanych nie tylko do sprawców, lecz do całej społeczności, aktywne an-

21 *Ibidem*, s. 81.

22 *Ibidem*, s. 56.

23 Zob. K. Henry, D. Kralstein, *Community Court: The Research Literature*, New York 2011, http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Community_Courts_Research_Lit.pdf. Zob. też S. Burdziej, Wykorzystanie kary ograniczenia wolności w modelu problem-solving justice, (w:) A. Kwieciński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, Wrocław 2016, s. 11-24.

gażowanie lokalnej społeczności już na etapie planowania. Wkrótce potem podobne centrum sprawiedliwości otwarto w Salford oraz 11 innych miejscach w Wielkiej Brytanii; tam jednak działały one na bazie istniejących już sądów pokoju (*Magistrates' Courts*). Te ostatnie sądy zasługują tu zresztą na krótki komentarz, same w sobie bowiem stanowią przykład zaangażowania obywateli-laików w proces wymierzania sprawiedliwości. Sądy te rozstrzygają w około 95% wszystkich spraw karnych, a także w niektórych sprawach rodzinnych i cywilnych. Sędziami pokoju (*Magistrates*) mogą być zwykli obywatele, którzy zdecydują się pełnić tę funkcję i spełnią pewne warunki. Rzecz jasna, kolejną okazją do bezpośredniego wpływu na kształt wymiaru sprawiedliwości jest dla obywateli brytyjskich możliwość (a w zasadzie obowiązek) zasiadania w ławie przysięgłych. Mimo tych możliwości najnowsze kierunki reform zakładają dalsze poszerzanie roli elementu demokratycznego, m.in. poprzez zwiększenie wpływu społeczności na procedurę wyboru sędziego. Jak dotąd sędziowie są wybierani w ogólnokrajowym konkursie, a nie ze skierowaniem do określonego sądu. Zdaniem L. Casey, chodzi zwłaszcza o rekrutację sędziów pokoju z grup dotychczas słabo wśród nich reprezentowanych²⁴.

3. Krytyka koncepcji

Koncepcja *community justice*, choć coraz częściej uznawana za nowy paradygmat działania wymiaru sprawiedliwości w licznych krajach zachodnich, nie jest jednak wolna od pewnych słabości. W cytowanym już wcześniej opracowaniu David Karp wskazuje na szereg problemów i wątpliwości, jakie wiążą się z ideą „sprawiedliwości w społeczności lokalnej”²⁵. Autor ten zwraca uwagę, że już samo zdefiniowanie społeczności lokalnej rodzi problemy. Jakie zastosować kryteria: geograficzne? kryterium więzi i sieci społecznych? subiektywne definicje granic społeczności samych jej członków? Dzisiejsze społeczności są mniej skoncentrowane w przestrzeni niż kiedyś, a więc trudniej jest podejmować działania adresowane do takich „społeczności”. Z drugiej strony, rzadko kiedy faktycznie działanie podejmuje cała społeczność – jakkolwiek definiowana – czy choćby większość jej członków. Kto zatem decyduje, co jest ważne dla społeczności i jak dążyć do wspólnych celów? Kto kontroluje liderów i jaki jest zakres ich odpowiedzialności?

Dalej: silne wspólnoty lokalne faktycznie mogą opierać się na kontroli nieformalnej i być w stanie wiele konfliktów rozwiązywać na drodze konsensu, bez zaangażowania zewnętrznych instytucji. Zbyt silne więzi mogą jednak wiązać się z wykluczeniem i stłumieniem indywidualnej wolności członków społeczności. Kto zadba o prawa sprawców wykroczeń, w tym o ich prawo do domniemania niewinności oraz uczciwego procesu? Oczywiście znakomita większość inicjatyw zakłada bliską współpracę

24 L. Casey, *Engaging Communities in Criminal Justice...*, *op. cit.*, s. 44.

25 D.R. Karp, *Community justice...* *op. cit.*, s. 752-755.

z tradycyjnymi instytucjami i ogranicza się do drobnych wykroczeń, które nie wymagają angażowania sądu, bądź wymagają go tylko w niewielkim wymiarze. Można też argumentować, że nieformalna kontrola społeczna i tak działa niezależnie od systematycznych wysiłków, a we współczesnych społeczeństwach zachodnich zbyt silne wspólnoty w zasadzie nie istnieją; problemem jest natomiast zanik kontroli nieformalnej prowadzący do osłabienia więzi i większej podatności na wiktymizację. Dużo częściej zdarza się, że większość członków lokalnej społeczności jest bierna i nie interesuje jej aktywne uczestnictwo w działaniach na rzecz dobra wspólnego. Choć zapewne każdemu zależy na życiu w bezpiecznej i zadbanej dzielnicy, dobrze wiadomo, że członkowie wszelkich dużych zbiorowości mają tendencję do jazdy na gapię²⁶. Z drugiej strony, obserwowano zjawisko przemieszczania się przestępczości z tych dzielnic, w których społeczność lokalna była w stanie skutecznie się zorganizować, w przestrzenie gorzej zorganizowane, a więc już na wejściu jeszcze bardziej upośledzone. Ofiarą sukcesu jednej, lepiej zorganizowanej społeczności, może więc zostać społeczność sąsiadująca z nią, lecz słabiej zorganizowana.

Kolejny problem to oczekiwanie przemodelowania ról funkcjonariuszy systemu sprawiedliwości – od policjantów po sędziów, wiążące się z zapotrzebowaniem na nowe kompetencje. Przykładowo, w modelu *community justice* oczekuje się, że policjanci będą mediatorami, a sędziowie – specjalistami od uzależnień oraz ich terapii. Czy nie pociągnie to za sobą zaniedbania innych, bardziej tradycyjnych funkcji i obszarów działania? Czy policjanci i sędziowie nie będą stawać się pracownikami socjalnymi? Dalej, przynajmniej początkowo z powodu ograniczeń zasobów, alternatywy w duchu *community justice* dostępne będą tylko dla niektórych oskarżonych: część z nich będzie, na przykład, stawać przed „sądem dla społeczności”, który proponuje im korzystne orzeczenie w zamian za zgodę na podjęcie leczenia lub pod innymi warunkami, większość jednak stanie przed „zwykłym” sądem. Może to rodzić obawy o nierówne traktowanie. Problemy społeczne, które *community justice* chce rozwiązywać, są bardzo złożone i stawianie trafnych diagnoz czy ewaluacja powodzenia projektów zawsze będą trudne. Wiele z problemów społecznych ma złożone przyczyny (np. nierówności społeczne, patologie systemu pomocy socjalnej itp.), niezależne od lokalnego kontekstu i możliwości oddziaływania. Obszary o dużej przestępczości są często wytworem nie tyle indywidualnej skłonności zamieszkujących je jednostek do przestępstwa, ile owocem polityki przestrzennej czy socjalnej władz miejskich. Przykładowo, władze miejskie nierzadko podejmują decyzje o lokalizacji budynków socjalnych czy zakładów uciążliwych (np. oczyszczalni) w dzielnicach biedy. Gettoizacja sprzyja wzrostowi przestępczości; rozwiązanie problemu dużej koncentracji przestępczości w takiej okolicy bez rozwiązań systemowo-politycznych będzie tylko „gipsem na złamanie”, łagodzeniem objawów poważniejszego problemu. Kolejne zagrożenie to zbyt ściśle, problematyczne zaangażowanie społeczności, np.

26 M. Olson, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012.

w postaci patroli mieszkańców, gdy samowolnie dopuszczają się aktów przemocy „w obronie” społeczności lub przeciwnie, gdy sami stają się ofiarami przemocy ze strony przestępców.

Jednym z częstych zarzutów wobec projektów w duchu *community justice* jest ich kosztochłonność. Rzeczywiście część projektów wiąże się ze znacznymi inwestycjami „na wejściu” (mogą one wynikać np. z konieczności budowy lub adaptacji budynku na siedzibę sądu), zaś ich konsekwencje finansowe dla systemu sprawiedliwości nie zawsze są łatwe do uchwycenia. Wynik ewaluacji zależy jednak od tego, co wziąć pod uwagę przy ewaluacji. Bilans staje się wyraźnie dodatni, gdy pod uwagę weźmie się koszty wiktylizacji, czyli strat, jakie społeczność by poniosła, gdyby doszło do popełnienia przestępstw, jakim – według wszelkiego prawdopodobieństwa – funkcjonowanie innowacyjnych projektów w stylu *community court* pomogło zapobiec²⁷. Ciekawe rozwiązanie tego problemu zaproponowali D.R. Karp oraz T.R. Clear²⁸. Wylizyli, że orzeczenie kar alternatywnych wobec więzienia w przypadku zaledwie 50 sprawców przestępstw nie wiążących się z użyciem przemocy w samym Waszyngtonie pozwoliłoby wygospodarować środki w wysokości 114 mln dolarów. Zaproponowali oni system *voucherów*, którymi dysponowałiby zarówno sprawca, jak i ofiara oraz przedstawiciele społeczności, a które można by wykorzystać na „zakupienie” alternatywy wobec więzienia; ponieważ ścieżki alternatywne (np. prace społecznie użyteczne połączone z elementami terapii czy edukacji) są tańsze niż opłacenie pobytu w więzieniu, zaoszczędzone w ten sposób pieniądze społeczność lokalna mogłaby wykorzystać na projekty rozwojowe – które w dalszej perspektywie pomogłyby rozwiązać niektóre z problemów społecznych stanowiących źródło przestępczości²⁹.

Trzeba także dodać, że część efektów wspomnianych projektów jest trudno mierzalna bądź występuje dopiero w dłuższej perspektywie. I. Lanni wymienia takie potencjalne mierniki, jak: wpływ na jakość życia, poczucie bezpieczeństwa, spójność i aktywność społeczności lokalnej, orzecznictwo sądów, poziom i trendy zmian przestępczości, zadowolenie uczestników ocenianych programów czy ich stosunek do państwa i wymiaru sprawiedliwości³⁰. Przykładowo kompleksowa ewaluacja Red Hook Community Justice Center w Nowym Jorku doprowadziła do ustalenia, że głównym sukcesem projektu jest zwiększenie poziomu legitymizacji wymiaru sprawiedliwości w oczach okolicznych mieszkańców, a także rewitalizacja dzielnicy; nie stwierdzono jednak znaczącego spadku recydywy. Kwestie te nie są brane pod uwagę w wielu innych ewaluacjach ograniczających się do tradycyjnych mierników, takich jak wskaźnik recydywy lub koszty bezpośrednie. Wśród praktyków i badaczy bra-

27 R.Curtis, C.G. Lee, F.L. Cheesman II, D. Rottman, R. Swaner, S. Hynynen Lambson, M. Rempel, A Community Court Grows in Brooklyn: A Comprehensive Evaluation of the Red Hook Community Justice Center, New York 2013, [http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH Evaluation Final Report.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH%20Evaluation%20Final%20Report.pdf).

28 D.R. Karp, T.R. Clear, Community Justice: A Conceptual Framework, (w:) C.M. Friel (red.), Boundary Changes in Criminal Justice Organizations, Washington 2000, s. 323-368.

29 *Ibidem*, s. 361.

30 A. Lanni, The Future of Community Justice, „Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review” 2000, t. 40, s. 379.

kuje zgody co do kryteriów ewaluacji projektów; uwzględnienie wszystkich wymie-
nionych jest trudne i bardzo kosztowne.

Oprócz tych teoretycznych zarzutów i wątpliwości szereg problemów pojawia się już w praktyce. Główny problem wiąże się z tym, iż rzadko mamy do czynienia z szeroką, autentyczną partycypacją publiczną w jakiegokolwiek sferze – także w sferze wymiaru sprawiedliwości. Ci reprezentanci lokalnej społeczności, którzy aktywnie włączają się w działania na rzecz „dobra wspólnego”, z reguły są zamożniejsi i lepiej wykształceni niż przeciętny członek społeczności. Problem jest szczególnie wyraźny w społecznościach silnie zróżnicowanych rasowo czy etnicznie; „dobro wspólne”, o które będą zabiegać aktywiści, może być w istocie korzystne tylko dla pewnej wąskiej grupy, a nie ogółu mieszkańców. Z tego powodu krytykowano także finansowe zaangażowanie zewnętrznych partnerów; przykładowo, w Minneapolis założona przez amerykańską sieć supermarketów Target fundacja opłaca pensję prokuratora „społecznościowego” (choć zapis umowy przewiduje mechanizmy unikania konfliktu interesów, tzn. taki prokurator nie będzie miał np. do czynienia ze sprawcami kradzieży sklepowych), zaś w Portland podobne stanowisko utrzymuje grupa przedsiębiorców zainteresowana „uporządkowaniem” centrum handlowego³¹. W praktyce wreszcie, w „sądach dla społeczności” istotną rolę odgrywają eksperci – pracownicy socjalni i terapeuci; to oni sugerują sędziemu typ sankcji, zaś sędziowie zazwyczaj opierają się na ich radzie. Nie ma tu specjalnie wiele miejsca na bezpośrednie zaangażowanie przedstawicieli społeczności lokalnej.

Inny zestaw problemów wiąże się z zasadą rzetelnego procesu; inicjatywy w duchu *community justice* wiążą się często z „uruchomieniem” mechanizmów nieformalnej kontroli społecznej; tym samym mogą w praktyce ograniczać prawo oskarżonych do sądu. Przykładem tego rodzaju zagrożenia są inicjatywy zakładające „proaktywne” działanie prokuratury czy policji, np. poprzez próby pociągnięcia do odpowiedzialności jednostek identyfikowanych przez samych mieszkańców jako sprawcy przestępstw. Nieformalność postępowania nierzadko prowadzi też do niewspółmierności wyroków, jakie mogą otrzymywać sprawcy podobnych wykroczeń. Niektórzy wskazują też na problem częściowego odejścia od zasady kontradiktoryjności: oskarżeni mają najpierw do czynienia z pracownikami socjalnymi, którzy mogą uzyskać od nich informacje wskazujące na winę, a następnie – teoretycznie – przekazać je sędziemu, tym samym utrudniając obronę lub wywierając skuteczną presję na przyznanie się do winy (nawet w przypadku niewinności). Z uwagi na relatywną łagodność i dobroczynność sankcji grożących podsądnym w *community courts*, obrońcy publiczni mogą być mniej skłonni do determinacji w obronie klientów. Lanni dostrzega wprawdzie, że aktualnie udział w programach *community justice* jest opcjonalny, a oskarżeni zawsze mają możliwość wybrania tradycyjnej ścieżki sądowej, niemniej dochodzi do wniosku, iż zasad *community justice* nie da się bezpośrednio

31 R.V. Wolf, J.L. Worrall, *Lessons from the Field...*, *op. cit.*, s. 23-25.

zastosować w przypadku poważniejszych przestępstw. Dlatego, jego zdaniem, model sprawiedliwości lokalnej może być tylko uzupełnieniem, a nie zastępstwem dla modelu tradycyjnego.

4. Podsumowanie

W krajach Europy Zachodniej, a także w szeregu innych krajów (zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych), daje się zauważyć systemową reorientację działań instytucji wymiaru sprawiedliwości, takich jak policja, sądy i prokuratura, na bliższą współpracę ze społecznościami lokalnymi. Po okresie profesjonalizacji i centralizacji działań instytucje te zaczynają dostrzegać konkretne korzyści płynące z większego otwarcia się na potrzeby obywateli. Wypracowane dotąd modele szerszego angażowania obywateli w prace wymiaru sprawiedliwości mają na celu wzmacnianie społecznego przekonania o prawomocności działań tych instytucji, a przez to – prowadzić do ich większej skuteczności. Z jednej strony, możliwość takiego zaangażowania wydaje się niezbędna w obliczu rosnących oczekiwań obywateli co do partycypacji w sprawowaniu władzy. Wiara w prawomocność władzy – w tym w legitymizację władzy instytucji wymiaru sprawiedliwości – jest mechanizmem skuteczniejszej skłaniającym obywateli do współpracy i posłuszeństwa niż demonstracja siły czy nawet instrumentalna efektywność działania. Z drugiej strony, szerszy udział obywateli budzi szereg wątpliwości. Czy idea „sprawiedliwości lokalnej” nie będzie zagrażać prawu do rzetelnego procesu? Czy nie podważy równości wobec prawa? To zasadne pytania. Wydaje się jednak, że obecnie w polskiej rzeczywistości są to zagrożenia raczej teoretyczne. O wiele poważniejsze konsekwencje ma brak zaufania i poczucie obywateli, że wymiar sprawiedliwości uległ wyobcowaniu.

Bibliografia

- Burdziej S., Wykorzystanie kary ograniczenia wolności w modelu problem-solving justice, (w:) A. Kwieciński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, Wrocław 2016.
- Burnetko K., Komisarz Bratton i komisarz Kowalski, „Tygodnik Powszechny” nr 14 z 7 kwietnia 2002 roku.
- Curtis R., Lee C.G., Cheesman II F.L., Rottman D., Swaner R., Hynynen Lambson S., Rempel M., *A Community Court Grows in Brooklyn: A Comprehensive Evaluation of the Red Hook Community Justice Center*, New York 2013, [http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH Evaluation Final Report.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/RH%20Evaluation%20Final%20Report.pdf).
- Casey L., *Engaging Communities in Fighting Crime: A Review*, Londyn 2008, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/18_06_08_caseyreport.pdf.
- Casey L., *Engaging Communities in Criminal Justice*, Londyn 2009, Cm 7583, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228540/7583.pdf.

- Etzioni A., Społeczeństwo aktywne: teoria procesów społecznych i politycznych, Kraków 2012.
- Henry K., Kralstein D., *Community Court: The Research Literature*, New York 2011.
- Home Office, Policing in the 21 st Century: Reconnecting Police and the People, London 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118241/policing-21st-full-pdf.pdf.
- Karp D.R., Community Justice: Six Challenges, „Journal of Community Psychology” 1999, t. 27, nr 6.
- Karp D.R., Clear T.R., Community Justice: A Conceptual Framework, (w:) C.M. Friel (red.), *Boundary Changes in Criminal Justice Organizations*, Washington 2000.
- Vilcica E.R., Belenko S., Hiller M., Taxman F., Exporting Court Innovation from the United States to Continental Europe: Compatibility between the Drug Court Model and Inquisitorial Justice Systems, „International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice” 2010, t. 34, nr 1.
- Wilson J.Q., Kelling G.L., Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety, „Atlantic Monthly” 1982, t. 249, nr 3.
- Wolf R.V., *Using New Tools: Community Prosecution in Austin, Texas*, New York 2000.
- Wolf R.V., Community justice: An International Overview, „Judicature” 2008, t. 91, nr 6.
- Wolf R.V., Worrall J.L., *Lessons from the Field: Ten Community Prosecution Leadership Profiles*, Alexandria 2004.