

European Institute for
Crime Prevention and Control,
affiliated with the United Nations
(HEUNI)
P.O.Box 157
FIN-00121 Helsinki
Finland

Publication Series No. 41

FURTHER DEVELOPMENTS IN THE PRISON SYSTEMS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Achievements, problems and objectives

Roy Walmsley

Helsinki 2003

ISBN 952-5333-14-0

ISSN 1237-4741

Contents

Index to tables	V
Preface	VI
Summary	IX
Résumé	XVII
Резюме	XXVII

Overview of developments

1. Introduction	1
2. Legislation	4
3. Organisational structure	6
4. Prison populations	9
5. Overcrowding and space per prisoner	13
6. Pre-trial detention	21
7. Separation of categories, hygiene, clothing and food	28
8. Prison health care	33
9. Discipline and punishment	43
10. Contact with the outside world	49
11. Prison staff	56
12. Treatment, regime activities and preparation for release	64
13. Work, education and exercise	74
14. Inspection, monitoring and the availability of international standards	82
15. Budgets, complaints, the right to vote, NGOs and international co-operation ...	88
16. Most important recent developments	97
17. Main problems	98
18. Achievements	100
19. Objectives and outstanding tasks	106
20. Overview of developments: conclusion	111
References for sections 1-20	116

The situation in individual prison systems

21. Albania	118
22. Armenia	131
23. Azerbaijan	145

24. Belarus	158
25. Bosnia and Herzegovina: Federation	167
26. Bosnia and Herzegovina: Republika Srpska	187
27. Bulgaria	208
28. Croatia	222
29. Czech Republic	245
30. Estonia	269
31. Georgia	287
32. Hungary	303
33. Latvia	324
34. Lithuania	343
35. Macedonia (the former Yugoslav republic of)	362
36. Moldova	375
37. Poland	396
38. Romania	425
39. Russian Federation	443
40. Slovakia	461
41. Slovenia	485
42. Ukraine	505
43. Yugoslavia: Montenegro	522
44. Yugoslavia: Serbia	533
45. Abkhazia, Kosovo, Nagorno-Karabakh, South Ossetia and Transnistria	547
Appendix: Reference material and recent events	555

Index to tables

1. Dates of current legislation	5
2. Ministerial responsibility for the prison system	6
3. Capacities of the prison systems, 2001	8
4. Prison populations and prison population rates, 2001	10
5. Increasing numbers and prison population rates, 1991-2000	12
6. Occupancy levels, 1994 and 2001	14
7. Standards of minimum space per prisoner, 2001	15
8. Average space per prisoner (estimate), 1994 and 2001	16
9. Overcrowding: the system as a whole and pre-trial prisons in capital cities, 1994	17
10. Overcrowding: the system as a whole and pre-trial prisons in capital cities, 2001	17
11. Pre-trial detainees: numbers and percentage of prison population, 1994 and 2001	21
12. Pre-trial population rate, per 100,000 of the national population, 2001	22
13. Pre-trial detainees: length of time out of cells	26
14. Sanitary arrangements and arrangements for access	30
15. Prisoners with alcohol problems: extent, growth and treatment	35
16. Prisoners with drug problems: extent, growth and treatment	36
17. HIV/AIDS: extent, growth and testing	37
18. Tuberculosis: extent, growth and treatment	39
19. Contact with the outside world – frequency of visits	50
20. Contact with the outside world – availability of telephones	53
21. Total staff in prison systems and overall staff-prisoner ratio, 2001	58
22. Staff in penal institutions, 2001: functions and staff-prisoner ratios	59
23. Use of opposite sex staff in penal institutions	60
24. Size of prisoner groups under each educator/pedagogue/social worker etc. ..	65
25. Regime activities: length of time that cells/rooms are unlocked per day	66
26. Percentage of sentenced prisoners with employment, 2001	74
27. Inspections of penal institutions: bodies by whom these are conducted	84
28. Prisoners' right to vote	92
29. The contribution of non-governmental organisations	93

Preface

This second study of developments in the prison systems of central and eastern Europe owes a very great deal to the contributions of experts in the participating countries. I am extremely grateful for the warm hospitality of those prison administrations that I visited and the generous co-operation of those that completed survey questionnaires giving detailed information on the situation in their prison systems, including statistics of prisoners, penal institutions and prison staff.

The report focuses mainly on the situation in 2001, although some reference is made to developments in the following year, notably the passing of new legislation bearing on the prison system, and the publication of documents referring to events in 2001. But it must be acknowledged that some of the information presented will already have been superseded by subsequent events. In covering so wide a range of countries and so broad a topic it is not feasible to present detailed information on each prison administration that is completely up-to-date. An appendix containing reference material also mentions some more recent events, in particular the appointment of new directors of prison administration.

The core of the study is contained in the first twenty sections which provide an overview of developments across the whole region. The second part presents an account of the situation in each of the twenty-four prison systems (sections 21-44), and also brief information about prisons of the region that are located in areas that are outside the control of the governments of the countries of which they are officially a part and are consequently not under the prison administrations of those countries (section 45).

Three annexes are appended to each of the sections devoted to an individual prison system. These set out information on prison populations (annex 1), penal institutions (annex 2), and the principal sources of material used in the preparation of the section (annex 3). Annex 1 shows the numbers in the penal institutions since 1990 and also the prison population rates per 100,000 of the national populations. The rates are calculated using estimates of the national populations that are mainly based on those given in the Council of Europe's annual publication 'Recent demographic developments in Europe'. It has not always been possible to obtain prison population details for each year and information for early 2002 has sometimes been used where details for late 2001 were unavailable. Prison systems follow different practices in recording their prison statistics at the end of each year; some give figures for 31 December and others for 1 January. Annex 1 of sections 21-44 shows the date that each uses. When comparing the situation at the beginning and end of 2001, it should be understood that the comparisons are actually between 31 December 2000 and 31 December 2001, or between 1 January 2001 and 1 January 2002. However, for the sake of con-

venience, such comparisons in annex 1 are generally referred to as if they were between 1 January and 31 December 2001. Annex 2 shows the functions and capacities of each penal institution in so far as it has been possible to ascertain these.

The information is most detailed on prison systems where visits were made to the prison administrations and to some of the prisons, and also on those whose prison administrations completed the survey questionnaires and provided other documentation and assistance, but it has been possible to assemble information about all systems of the region by consulting publications and other material from individual prison systems, assessment reports mostly prepared under the auspices of the Council of Europe, reports of the Council of Europe's European Committee for the Prevention of Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT), other publications, and information provided by international experts with specialised knowledge of the prison systems of the region. In this connection I would like to thank Mr Norman Bishop (Sweden), Mr Christoph Flügge (Germany), Ms Irena Križnik (Slovenia), Ms Maura Harrington (PRI, Georgia), Mr Nick Brooke, Ms Morag MacDonald, and colleagues at the International Centre for Prison Studies, King's College, London, in particular Dr Andrew Coyle, Mr Andy Barclay, Mr Derek Aram, Mr Arthur de Frisching and Mr Anton Shelupanov. I am particularly grateful to Mr Hans-Jürgen Bartsch and other staff at the Council of Europe's Directorate of Legal Affairs for making available reports of the Council of Europe's steering meetings on prison reform and enabling me to attend some of these meetings. Further information has been obtained through other commitments I have undertaken on behalf of the Council of Europe, the Open Society Institute and Penal Reform International. I am grateful to all these organisations, and especially to the European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated to the United Nations (HEUNI) for again sponsoring such a study and to the British Home Office for contributing to the funding.

As will be obvious from the nature of the sources for this report, I cannot vouch for the accuracy of every detail included. It cannot be guaranteed that all informants have themselves been able to describe the position with total accuracy. For example, they may sometimes have reported what the law requires to be the situation, but there may be some penal institutions where practice does not attain, or surpasses, this level. The reader is reminded of this limitation by the use of reported speech and, where possible, checks have been made to ensure the consistency of different sources and the accuracy of data.

As was noted in the report on the previous study, terminology varies in the countries of central and eastern Europe and this could lead to some confusion. The term 'director' has been used throughout to refer to the head of a penal institution although the term 'governor' or 'commandant' is more familiar in some countries. Prison treatment staff in charge of a group of prisoners may be known as educators, pedagogues, social workers, case managers or detachment chiefs. The term 'prison' itself can give rise to misunderstanding, as described in the footnote below. I hope that despite such difficulties the meaning of the text is clear.

Readers in the countries of central and eastern Europe that are covered by this study are asked to forgive any items of information that are inaccurate or misleading and to draw them to my attention, either directly or via HEUNI, in order to ensure that we are aware of the true situation.

London, August 2003

Roy Walmsley

Footnote: The term 'prison' can give rise to misunderstanding in central and eastern Europe. In some countries it refers only to an institution for those who have been convicted and have received a sentence of imprisonment. In some countries of the former Soviet Union 'prison' has an even more specialised definition, referring only to one type of institution for those who have received a custodial sentence - namely an institution for persons considered in need of a higher level of security or more austere conditions. In the Russian Federation, for example, less than 1% of those serving a custodial sentence at the end of 2001 were in a 'prison' (tyoorma); the remainder were in (corrective labour or educational) colonies. Despite this definitional problem, the term 'prison system' is used in this report because it is the accepted international term, used for example in relevant documents of the United Nations and other international bodies. An effort has been made, when referring to particular types of institution, to eliminate any ambiguity.

Summary

Introduction

Following the historic political changes in central and eastern Europe in the period 1989-91, the countries of the region made reform of the criminal justice system a priority requirement in the progress towards democratic institutions. The reform of the prison system is an important part of criminal justice reform and this is the second HEUNI study which focuses on developments in the prison systems and describes the progress made, and the problems faced, in implementing the international standards for the management of prisons and the treatment of prisoners. It considers the situation in the year 2001, seven years after that described in the previous study.

The present study shares with its predecessor the intention not only of describing the progress made towards implementing the international standards and the problems that obstruct such progress, but also of contributing to a better understanding of the successes achieved. This report places particular emphasis on that aspect and on the objectives that each prison administration has identified as of most importance. Suggestions are also made as to outstanding tasks that require attention in order that all prison systems may be as closely as possible in line with the international European standards.

The previous study, which described the situation in sixteen prison systems of central and eastern Europe in 1994, reported progress in a number of areas but noted that there were many problems, varying in seriousness from one country to another, but most of them applying throughout the region. They included:

- the size of, and continued increase in, the numbers held in penal institutions;
- the conditions of pre-trial detention – in particular, overcrowding, the length of such detention and the limited nature of the regimes;
- the state of the buildings and the need for refurbishment, reconstruction and new institutions;
- the limited resources available for improving these conditions and for day-to-day running of the penal institutions;
- delays in the passage into law of new penal (criminal) codes, criminal procedural codes and penal executive (punishment enforcement) codes;
- the shortage of non-custodial alternatives to imprisonment;
- recruiting and retaining sufficient staff of good quality, including medical and other specialist staff such as educators/social workers;
- ensuring that all staff were convinced of the importance of improving

prison regimes and were skilled in using positive methods in accordance with international standards;

- finding sufficient suitable employment for prisoners.

In addition, in some countries significant difficulties were being caused by:

- the prevalence of tuberculosis in penal institutions and the shortage of medical equipment and medicines with which to treat it.

The present study reports on the overall situation in 2001 in respect of the main aspects of the management of prisons and the treatment of prisoners, making reference to changes that have occurred in the years since the previous study. In addition, separate sections describe the situation in each of the prison systems in central and eastern Europe, setting out what are regarded by the prison administrations as the most important recent developments, the main problems, the areas in which particular successes were achieved in improving aspects of practice and overcoming difficulties, and the principal current objectives; an assessment is also made of the most important tasks, in addition to the stated objectives, facing each administration individually, if it is to advance still closer to the standards set out in the European Prison Rules and in some cases elaborated further by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT).

Main findings

New legislation is already in place or at an advanced stage of preparation. New penal executive codes were adopted in the period 1996-2001 in fifteen prison systems and in one more the legislation has been passed since the end of 2001.

Twenty-one of the twenty-four prison systems are now fully under the Ministry of Justice. Of the other three Albania has 70% of prisoners in Ministry of Justice facilities and Ukraine has detached the prison system from the Ministry of Internal Affairs and placed it under an independent State Department. In Belarus alone is the responsibility still with the Ministry of Internal Affairs.

The official capacities of most prison systems in the region increased between 1994 and 2001 in order to cope with the growth in prison populations.

A number of countries have changed their legislation or regulations in order to allow more space per prisoner, but in some of them the change is at present only an aspiration since the capacities of the individual institutions have not been reduced accordingly.

In most countries, with the exception of Albania, Armenia, Bulgaria, Slovakia and those that have emerged from former Yugoslavia, prison populations are well above the levels in the rest of Europe and are growing. The majority of prison administrations in the region define this as the most serious problem that they face, or one of the most serious.

The prison population rate (per 100,000 of the national population) rose during the 1990s in almost all of the prison systems of the region.

Overcrowding, when calculated according to the official capacity of the prison systems, seems to have become significantly worse since 1994. At least ten of the twenty-four systems exceeded their official capacity at some time during 2001.

When calculated according to the amount of space a prisoner actually has in his/her living accommodation it is clear that overcrowding has indeed become worse in a majority of the countries of central and eastern Europe.

The space per prisoner in pre-trial prisons in the capital cities is considerably less than the national average.

The CPT norm of at least 4m² per prisoner was only attained in 2001 in five of the nineteen prison systems on which information was available, and only in two of eleven pre-trial prisons in the capital cities.

Most prison systems in central and eastern Europe, apart from those in the countries of former Yugoslavia, have high rates of pre-trial detention compared with the rest of Europe, and three have rates above 100 per 100,000 of the national population - higher than the average total prison population in the rest of Europe.

Pre-trial detainees in all but four countries are given no more than one hour outside their cells each day, despite the CPT recommendation that eight hours should be the minimum.

Untried prisoners are kept apart from sentenced prisoners and males from females, but juveniles are not always separated from adults in at least seven prison systems of the region.

Sanitary arrangements and arrangements for access are reported to be adequate for all prisoners in only thirteen of the twenty-four prison systems. This is nonetheless a slight improvement on the situation in 1994.

In at least four prison systems not all prisoners have their own beds.

Almost all prison administrations report that the quality and quantity of food that prisoners receive is close to average standards in communal catering outside, but in about a third of prison systems prisoners do not receive a balanced diet, including meat, fruit and vegetables.

Prison health care has seen increased integration and co-operation with public health services.

Many prisoners have an alcohol problem in almost three-quarters of the prison systems; in several, alcohol dependency is said to be more prevalent than drug dependency.

Less than three-fifths of prison administrations considered that a large number of prisoners have a drugs problem or are addicted to drugs, but the numbers were said to be increasing in almost all systems.

The number of prisoners who are HIV positive is said to be increasing in about half the prison systems. In accordance with the World Health Organisation guidelines and recommendations of the Council of Europe most prison administrations do not test all prisoners for HIV but seven prison administrations continue to do so.

Tuberculosis is the most serious prison health care problem in many countries of central and eastern Europe, although not in those that were formerly republics of Yugoslavia. There is an increased focus on combating the disease in the countries most severely affected by it, using treatment programmes that often benefit from international funding.

There has been progress in recent years in the extent to which prisoners are enabled to be in contact with the outside world. In particular this includes:

- increases in the frequency with which letters may be sent and received, including an apparent increase in the extent to which this is allowed to pre-trial detainees;
- some reduction in the extent to which prisoners' letters are read by prison staff;
- increases in the frequency with which visits from family members are allowed to sentenced prisoners;
- increases in the duration of visits to pre-trial detainees;
- improved conditions for prisoners' visitors in some prisons;
- increased access to telephones both for sentenced prisoners and pre-trial detainees.

Nonetheless, there are unnecessary restrictions on communications between pre-trial detainees and their families, and on physical contact between such prisoners and their visitors. In some countries certain categories of sentenced prisoner are allowed visits less than once a month.

Particular attention is paid by many prison administrations to the recruitment of good quality staff and to developing staff training. Some are focusing on boosting staff morale, for example by providing good facilities and benefits for them.

There is increased emphasis on opening the prisons to the media and drawing attention to the valuable work that staff do on behalf of the community.

Several prison administrations now hold regular meetings between staff responsible for each of the different aspects of prison service work, such as security, treatment and health care, and those responsible at prison administration headquarters for each of these aspects, in order to share experiences and insights and contribute to improved policy-making.

There are many examples of prison staff coping with events, such as serious overcrowding and consequent disturbances, in a positive way, calculated to stimulate a good atmosphere in the institutions and minimise tension.

Treatment programmes are being developed that focus on remedying aspects of a prisoner's life that have been associated with his criminality, such as anger control, inter-personal communication, social skills and budgeting.

Particular attention is being paid to providing treatment programmes and other constructive activities for young prisoners in their teens and early twenties, who may be more susceptible to change than older prisoners.

In some prison systems there is an increased emphasis on the input of psychologists and social workers and on the use of group work.

Opportunities are increasingly being provided for prisoners to develop their sense of responsibility and self-reliance.

Only a third of prison administrations report having at least 60% of sentenced prisoners working, and more than a third have no more than 30% working. Compared to the situation in 1994, the percentage has fallen in ten countries and risen only in four.

Positive features of prison work in the region include:

- in some of the prison economic units prisoners work alongside civilians from the community outside;
- good quality work is available in a number of prisons, including contract work, work that results in products that can be sold outside the prison, and public restaurants run by the prisons;
- in a few countries, at least a small minority of pre-trial detainees are able to have some work;
- arrangements are made by many prison administrations to provide some money for prisoners who, through no fault of their own, are unable to have work at present.

While the best internal inspections are thorough and rigorous and perform a valuable role, there is scope for more structured and comprehensive inspections by independent bodies.

In more than half the prison systems an Ombudsman or a Parliamentary Committee for Human Rights visits the prisons but this often does not involve a systematic inspection of the management of the prison and the treatment of the prisoners.

The state of prison buildings and the need for refurbishment, reconstruction and new institutions have continued to present significant problems. Much refurbishment and reconstruction have been done and new institutions have been opened in several countries. But the low budgets available to the prison administrations have meant that in the poorest countries very little has been done to improve these material conditions and in the least poor it has only been possible to do a fraction of what is perceived to be needed.

Much progress has been made in developing complaints procedures. Concerns about complaints mechanisms centre on confidentiality and the seriousness with which the complaints are treated. The extent to which complaints are in sealed envelopes, which arrive unopened at the desk of the person to whom they are addressed, is variable but seems to be improving steadily.

At least three prison systems deny pre-trial detainees the right to vote in national elections. Eleven of the twenty-one prison systems on which information is available allow sentenced prisoners the right to vote, while ten deny them the right to do so.

NGOs now visit almost all prison systems. They contribute in a variety of ways, including by monitoring the institutions, training staff, assisting with treatment and educational programmes, responding to prisoners' complaints and requests, providing humanitarian assistance and social support, offering religious help and supplying information on human rights. Their work is invariably re-

garded as positive by the prison administrations, despite occasional friction in connection with monitoring activities.

Most prison administrations have established good contacts with their counterparts in a number of other European countries in the interests of sharing experiences, learning from each other and thus improving practice.

The Council of Europe has facilitated the reform process in central and eastern Europe in a number of ways, notably by the commissioning of assessment reports and the sponsoring of steering groups for reform of the prison systems. Its CPT is arguably the most powerful force in the reform of practice in the prison systems of Europe as a whole, including therefore those of central and eastern Europe. The OSCE, the European Union, individual European countries and NGOs are also involved in technical co-operation in prison matters in central and eastern Europe and are making an important contribution.

Conclusions and outstanding tasks

There have been major developments in all twenty-four prison systems of the region. As has been noted above, further significant progress has been made in a great many aspects, including the development of modern legislation and the transfer, by most countries that had not done so earlier, of responsibility for the prison systems to the Ministry of Justice.

It is unfortunately true, however, that most of the problems that were noted in the previous report are still present in central and eastern European prison systems now. Indeed, the situation with regard to the size of prison populations, overcrowding, the conditions of pre-trial detention, and the availability of employment for prisoners, has become worse in recent years. The effects of tuberculosis remain very serious in some countries. In addition, the increased number of prisoners with a drugs problem is a growing concern, as is the importation of drugs into the prisons. In three countries the prison systems are still recovering from the damage caused by war (Bosnia and Herzegovina) or internal strife (Albania and Macedonia).

Despite such negative factors, prison administrations have been able to draw attention to significant achievements that have occurred in their prison systems in recent years. More than one hundred are listed in this report and a number of these will be of interest to other prison administrations, which may wish to apply them in their own countries. There have been many successes, and those responsible for them can justly feel proud.

But the problems that persist leave all prison administrations with an extensive list of objectives and outstanding tasks. They themselves have reported a wide range of what are seen in each of their prison systems as the most important current objectives, covering many aspects of the management of prisons and the treatment of prisoners. The report draws attention to a number of outstanding tasks, each of which it suggests requires attention in at least some of the prison systems of the region if they are all to be as closely as possible in line with the international European standards. In particular it lists the following:

- to take steps to enable all pre-trial detainees and sentenced prisoners to have at least 4m² of space in their living accommodation; and to establish for each institution a capacity figure based on the amount of space per prisoner specified in the appropriate legislation, so long as this is at least 4m²;
- to ensure that lighting, heating and air quality are adequate in all buildings in which prisoners spend any part of the day;
- to enable every prisoner to have his/her own bed;
- to ensure that all juveniles, including pre-trial detainees, are held separately from adults;
- to ensure that sanitary installations and arrangements for access are adequate to enable all prisoners to comply with the needs of nature when necessary and in clean and decent conditions;
- to provide all prisoners with a balanced diet, including meat, fruit and vegetables, and to ensure that the quality and quantity of food reaches at least average standards in communal catering outside;
- to devote sufficient resources to health care, including the appointment of an adequate number of medical staff, and to give full recognition to the principles of equivalence of care (i.e. with that in the community), patients' consent, confidentiality of information, and the professional independence of medical staff;
- to give further consideration (in Armenia, Belarus, Georgia, Hungary, Latvia, Lithuania and the Republika Srpska entity of Bosnia and Herzegovina) to abolishing compulsory HIV testing and thus bringing policy into line with the relevant international standards, in particular those established by the World Health Organisation and the Council of Europe;
- to require medical staff in each institution to advise the director on the sanitation, heating, lighting and ventilation of the institutions, and the suitability and cleanliness of prisoners' clothing and bedding, in accordance with Rule 31.1c and d of the European Prison Rules;
- to ensure that prisoners are heard in person at all disciplinary hearings, and that prisoners in disciplinary isolation are visited daily by a medical officer (in accordance with Rule 38.3 of the European Prison Rules), provided with mattresses and blankets, allowed visits and access to reading matter, and offered at least one hour's exercise daily in the open air;
- to amend the practice whereby pre-trial detainees (remand prisoners) are generally separated from their visitors by a screen. Such a practice is only necessary for exceptional cases;
- to ensure regular visits for pre-trial detainees, so that all are visited at least once a month, and if possible weekly or more often;
- to take steps so that neither legislation nor practice continue to block the introduction of a proper programme of regime activities for pre-trial (remand) prisoners, to enable them to spend a reasonable part of the day out of their cells, engaged in purposeful activities of a varied nature, and to appoint a member of the treatment staff to be responsible for regime activities for pre-trial prisoners, and to deal with their social work needs;

- to give priority attention to staff training, in particular in respect of human rights, inter-personal skills and the humane treatment of prisoners, and to include training for senior managers in the skills needed to undertake their responsibilities imaginatively and effectively;
- to take steps to improve the public image of prison staff and of the work of the prison service;
- to ensure that there are enough staff to keep the staff-prisoner ratio at a satisfactory level and, in particular, that there are sufficient educators/pedagogues/social workers/case managers/heads of detachment to enable no group for which such a specialist is responsible to exceed about 50 prisoners;
- to provide programmes of constructive activities, including work, education and vocational training, to occupy prisoners' time in a positive manner and enable them to develop skills and aptitudes that may improve their prospects of resettlement after release;
- to develop pre-release programmes to assist prisoners in returning to society, family life and employment after release and to develop co-ordination with Centres for Social Work in the community, where such exist;
- to ensure that senior staff in the prison administration headquarters and the directors of all institutions and their senior managers possess and make full use of copies of the Council of Europe's European Prison Rules. Copies should also be kept prominently in each prison library for the use of all other staff and prisoners;
- to introduce an independent prisons inspectorate, reporting directly to the Minister of Justice and publishing its reports.

The report concludes with the comment that the work of those who run the prison systems of central and eastern Europe has not become any easier in the years since 1994, but the determination to confront the problems and to do everything possible to surmount them is widely evident and worthy of much respect and admiration.

Résumé

Introduction

Suite aux changements historiques survenus en Europe centrale et orientale durant la période 1989-91, les pays de la région ont fait de la réforme du système de justice pénale une exigence prioritaire en vue d'institutions démocratiques. La réforme du système pénitentiaire est une composante importante de la réforme de la justice pénale et la présente étude, réalisée par HEUNI, est la seconde consacrée aux développements des systèmes pénitentiaires; elle décrit les progrès enregistrés et les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des normes internationales relatives à la gestion des prisons et au traitement des détenus. Elle examine la situation en vigueur en 2001, soit sept ans après celle décrite dans l'étude précédente.

Cette étude a en commun avec celle qui l'a précédée l'intention un double souci : décrire les progrès réalisés sur le plan de la mise en oeuvre des normes internationales et des problèmes qui constituent des obstacles à de tels progrès, mais également contribuer à une meilleure compréhension des progrès réalisés. Le rapport met tout particulièrement l'accent sur cet aspect et sur les objectifs que chaque administration pénitentiaire a identifiés comme étant de la plus haute importance. Des suggestions sont faites, également, quant aux tâches restantes qui requièrent l'attention afin d'aligner, dans toute la mesure du possible, les systèmes pénitentiaires sur les normes internationales européennes.

L'étude précédente, qui décrivait la situation dans seize systèmes pénitentiaires d'Europe centrale et orientale en 1994, faisait état de nombreux progrès dans maints domaines ; elle notait cependant l'existence de nombreux problèmes. De gravité variable d'un pays à l'autre, leur présence est néanmoins constatée dans toute la région. Au nombre de ces problèmes :

- la taille des établissements pénitenciers et l'augmentation constante du nombre des détenus ;
- les conditions de détention provisoire avant jugement – en particulier la surpopulation carcérale, la durée de ce type de détention et le caractère limité des régimes ;
- l'état des bâtiments et les besoins de rénovation, de reconstruction et de nouveaux établissements ;
- les ressources disponibles limitées permettant de remédier aux conditions et d'assurer la bonne gestion quotidienne des établissements pénitenciers;
- les retards dans la transposition des nouveaux codes pénaux, codes de procédure pénale et codes d'exécution pénale dans la législation ;
- la pénurie d'alternatives non-privatives de liberté à l'emprisonnement ;
- le recrutement et la capacité de retenir un personnel suffisant en effectifs

et qualifié, y compris le personnel médical et autrement spécialisé comme les éducateurs/travailleurs sociaux ;

- s'assurer que l'ensemble du personnel est convaincu de la nécessité d'améliorer les régimes pénitentiaires et sa qualification, en utilisant des méthodes positives en conformité avec les normes internationales ;
- trouver suffisamment d'emplois appropriés pour les détenus.

En outre, dans quelques pays, des difficultés significatives ont résulté de :

- la prévalence de la tuberculose dans des établissements pénitentiaires ainsi que la pénurie d'équipements médicaux et de médicaments pour la traiter.

La présente étude dresse un rapport de la situation d'ensemble, en 2001, quant aux principaux aspects relatifs à la gestion des prisons et au traitement des détenus, en faisant référence aux changements survenus au fil des ans depuis la précédente étude. En outre, la situation qui prévaut dans chacun des systèmes pénitentiaires d'Europe centrale et orientale est décrite dans des chapitres distincts ; ils énoncent ce que les administrations pénitentiaires considèrent comme les plus importants développements récents, les principaux problèmes, les domaines dans lesquels des succès particuliers ont été enregistrés grâce à l'amélioration des aspects pratiques et en surmontant des difficultés, ainsi que les principaux objectifs actuels ; en plus des objectifs énoncés, elle procède également à une évaluation des tâches les plus importantes auxquelles chaque administration est confrontée, pour continuer à se rapprocher des normes fixées dans le Règlement pénitentiaire européen et, dans certains cas, plus amplement élaborées par le CPT.

Principaux constats

Une nouvelle législation est déjà en place ou à un stade de préparation avancé. De nouveaux codes d'exécution pénale ont été adoptés durant la période 1996-2001 dans quinze systèmes pénitentiaires ; depuis fin 2001, la législation d'un système pénitentiaire supplémentaire a été adoptée.

Sur les vingt-quatre systèmes pénitentiaires, vingt et un relèvent désormais entièrement du ministère de la Justice. Parmi les trois autres, dans le cas de l'Albanie 70% des détenus sont placés dans des établissements qui relèvent du ministère de la Justice ; l'Ukraine a détaché le système pénitencier du ministère de l'Intérieur pour placer celui-ci sous un Département d'Etat indépendant. Dans le seul cas du Bélarus, la responsabilité reste confiée au ministère de l'Intérieur.

Les capacités officielles de la plupart des systèmes pénitentiaires de la région ont augmenté, entre 1994 et 2001, afin de répondre à l'augmentation des effectifs de la population carcérale.

Un certain nombre de pays ont amendé leur législation ou leurs règlements afin que chaque détenu dispose d'un espace accru ; dans certains pays, toutefois, le changement n'est qu'une aspiration dans la mesure où les capacités individuelles des établissements n'ont pas été réduites en conséquence.

Dans la plupart des pays - à l'exception de l'Albanie, de l'Arménie, de la Bulgarie, de la Slovaquie et de ceux qui ont émergé de l'ex-Yougoslavie - les effectifs des populations carcérales sont nettement supérieurs aux niveaux observés dans le reste de l'Europe et ils sont en augmentation. La majorité des administrations pénitentiaires de la région y voient le plus grave problème - ou un des plus graves problèmes - au(x)quel(s) elles sont confrontées.

Le taux de population carcérale (nombre de détenus pour 100.000 habitants de la population nationale) a augmenté dans la plupart des systèmes pénitentiaires de la région.

La surpopulation, calculée d'après la capacité officielle des systèmes pénitentiaires, semble avoir empiré de manière significative depuis 1994. Sur vingt-quatre systèmes, au moins dix ont dépassé leur capacité officielle à un certain moment, en 2001.

Le calcul de l'espace disponible par détenu dans son lieu de détention révèle clairement que la surpopulation carcérale a empiré dans une majorité des pays d'Europe centrale et orientale.

Dans les capitales, l'espace par détenu placé en détention provisoire, est considérablement inférieur à la moyenne nationale.

En 2001, cinq systèmes pénitentiaires sur les dix-neuf pour lesquels on disposait de l'information, satisfaisaient à la norme d'au moins 4m² par détenu que prévoit la CPT ; pour les détentions provisoires, deux établissements seulement sur onze dans les capitales étaient dans ce cas.

La plupart des systèmes pénitentiaires d'Europe centrale et orientale, mis à part ceux des pays issus de l'ex-Yougoslavie, présentent des taux élevés de détention provisoire, comparé au reste de l'Europe ; trois présentent des taux supérieurs à 100 détenus pour 100.000 habitants - soit un taux plus élevé que la moyenne de la population carcérale totale du reste de l'Europe.

Dans tous les pays, à l'exception de quatre, les détenus en détention provisoire ne disposent pas de plus d'une heure par jour à l'extérieur de leur cellule, malgré la recommandation du CPT selon laquelle le minimum devrait être de huit heures par jour.

Les détenus en détention provisoire sont séparés des détenus condamnés, les hommes des femmes, mais les jeunes ne sont pas toujours séparés des adultes dans au moins sept systèmes pénitentiaires de la région.

Des arrangements sanitaires et des dispositions pour l'accès aux soins ne seraient, selon les rapports, appropriés pour tous les détenus que dans treize systèmes pénitentiaires sur les vingt-quatre considérés. Cette situation n'en constitue pas moins une légère amélioration par rapport à la situation de 1994.

Dans au moins quatre systèmes pénitentiaires, tous les détenus ne disposent pas de leur propre lit.

Les administrations pénitentiaires indiquent pratiquement toutes, dans leurs rapports, que la qualité et la quantité de nourriture que les prisonniers reçoivent sont proches des normes moyennes dans les services de repas communaux à l'extérieur ; mais dans un tiers des systèmes pénitentiaires, les prisonniers ne reçoivent pas un régime alimentaire équilibré faisant place à de la viande, des fruits et des légumes.

Le soin de santé dans les prisons a connu une intégration et une coopération accrues avec les services de la santé publique.

De nombreux détenus ont des problèmes liés à l'alcool dans près de trois systèmes pénitentiaires sur quatre ; dans plusieurs d'entre eux, la dépendance vis-à-vis de l'alcool semble prévaloir sur la dépendance vis-à-vis de la drogue.

Moins de trois administrations pénitentiaires sur cinq estiment qu'un grand nombre de détenus ont un problème lié à la drogue ou sont des toxicomanes; les effectifs concernés seraient toutefois en augmentation dans la plupart des systèmes.

Le nombre de détenus séropositifs (VIH) serait en augmentation dans environ la moitié des systèmes pénitentiaires. Conformément aux lignes directrices de l'Organisation mondiale de la Santé et aux recommandations du Conseil de l'Europe, la plupart des administrations pénitentiaires ne soumettent pas tous les détenus au test de dépistage du VIH, mais sept administrations pénitentiaires le font.

La tuberculose est le problème de santé le plus aigu dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, sans toutefois toucher les ex-républiques qui formaient la Yougoslavie. L'accent est mis, de plus en plus, sur la lutte contre cette maladie dans les pays les plus gravement touchés par elle, en ayant recours à des programmes de traitement qui bénéficient souvent du financement international.

Au chapitre des possibilités offertes aux détenus d'être en contact avec le monde extérieur, des progrès ont été enregistrés au cours des dernières années. On constate en particulier :

- des augmentations de la fréquence à laquelle des lettres sont envoyées et reçues, y compris une apparente augmentation dans le cas des détenus placés en détention provisoire;
- une diminution de la lecture des lettres destinées aux détenus par le personnel pénitentiaire ;
- des fréquences de visites grandissantes par les membres de la famille aux détenus condamnés ;
- des augmentations de la durée des visites aux détenus en détention provisoire ;
- de meilleures conditions pour les visiteurs des détenus dans certaines prisons ;
- l'accès accru aux téléphones, tant pour les détenus condamnés que pour ceux placés en détention provisoire.

Néanmoins, des restrictions inutiles sur les communications entre les détenus en détention provisoire et leurs familles subsistent, de même qu'au niveau des contacts entre de tels détenus et leurs visiteurs. Dans quelques pays, certaines catégories de détenus condamnés sont autorisées à recevoir des visites moins d'une fois par mois.

Un certain nombre d'administrations pénitentiaires veillent tout particulièrement à la qualité du personnel qu'elles recrutent et à la promotion de

sa formation. Certains s'efforcent de stimuler le moral du personnel, par exemple en lui proposant des moyens et des avantages intéressants.

La tendance est, de plus en plus, à l'ouverture des lieux de détention aux médias et à attirer l'attention sur le précieux travail que le personnel accomplit au nom de la collectivité.

Afin de partager expériences et points de vue et de contribuer à améliorer la mise en oeuvre de la politique, plusieurs administrations pénitentiaires tiennent désormais des réunions régulières entre le personnel responsable des différentes fonctions dans le cadre pénitentiaire – sécurité, traitement et soins de santé – et ceux qui sont chargés du siège administratif pénitentiaire pour chacun de ces aspects.

On trouve de nombreux exemples de personnels pénitentiaires qui, face aux événements comme la surpopulation grave et les perturbations conséquentes, observent une démarche positive, par souci de favoriser un climat favorable au sein des établissements et une tension minimale.

Des programmes de traitement ont été élaborés pour remédier aux aspects de la vie du détenu qui sont associés à sa criminalité – maîtrise de la vindicte, communication inter-personnel, qualifications sociales et budgétisation.

Une attention particulière a été accordée aux programmes de traitement et à d'autres activités stimulantes, destinées aux jeunes détenus - adolescents et détenus âgés d'une vingtaine d'années - plus susceptibles de changer que les détenus plus âgés-

Dans certains systèmes pénitentiaires, l'accent est mis, de manière accrue, sur l'influence des psychologues et des travailleurs sociaux et sur le recours aux thérapies/actions de groupe.

De plus en plus, des opportunités sont proposées aux détenus afin qu'ils développent leur sens de la responsabilité et leur confiance en eux-mêmes.

Un tiers seulement des administrations pénitentiaires indiquent dans leurs rapports qu'au moins 60% de leurs détenus condamnés travaillent, tandis pour un tiers d'entre elles moins de 30% des détenus sont dans ce cas. Comparé à la situation de 1994, le pourcentage a diminué dans dix pays et n'a augmenté que dans quatre.

Le travail des détenus dans la région fait place aux caractéristiques positives suivantes :

- dans certaines unités économiques pénitentiaires, les détenus travaillent avec des civils venus de l'extérieur ;
- de nombreuses prisons proposent du travail de qualité, notamment des travaux contractuels, des travaux de fabrication de produits destinés à être vendus à l'extérieur de la prison et des restaurants publics gérés par les prisons ;
- dans quelques pays, une petite minorité au moins de détenus placés en détention provisoire sont en mesure d'avoir un emploi ;
- de nombreuses administrations pénitentiaires prévoient des arrangements afin de permettre aux détenus qui ne peuvent trouver du travail, sans que cela soit donc de leur faute, de disposer d'un peu d'argent.

Malgré le caractère systématique et rigoureux des meilleures inspections internes, et en dépit du précieux rôle qu'elles jouent, il y a moyen de confier à des organes indépendants des inspections plus structurées et plus complètes.

Dans plus de la moitié des systèmes pénitentiaires, un ombudsman (médiateur) ou une commission parlementaire des Droits de l'Homme visitent les prisons ; mais ceci n'implique pas pour autant une inspection systématique de la gestion de la prison ni du traitement des détenus.

L'état des bâtiments qui abritent les prisons et la nécessité de transformer les établissements, de les reconstruire et d'en construire de nouveaux continuent de soulever des problèmes significatifs. De nombreuses transformations et reconstructions ont été effectuées et de nouveaux établissements ont été inaugurés dans plusieurs pays. Toutefois, en raison des maigres budgets dont disposent les administrations pénitentiaires dont disposent les pays les plus pauvres, très peu de choses ont été faites pour améliorer ces conditions matérielles, tandis que dans les moins pauvres, il n'a été possible de procéder qu'à une partie de ce qui était jugé nécessaire.

D'abondants progrès ont été faits pour développer les procédures en matière de plainte. Les préoccupations relatives aux mécanismes de plaintes portent essentiellement sur la confidentialité et le sérieux avec lequel les plaintes sont examinées. La proportion des plaintes déposées sous enveloppes cachetées qui parviennent à leur destinataire sans avoir été décachetées est variable, mais semble augmenter rapidement.

Au moins trois systèmes pénitentiaires refusent aux détenus placés en détention provisoire le droit de voter lors des élections nationales. Onze systèmes pénitentiaires sur les vingt-deux pour lesquelles on dispose d'information reconnaissent aux détenus condamnés le droit de voter, tandis que dix autres leur refusent ce droit.

Les organisations non-gouvernementales visitent désormais la plupart des systèmes pénitentiaires. Elles apportent des contributions diverses - suivi des établissements, formation du personnel, fourniture d'une assistance sous la forme de traitement et de programmes éducatifs, réponse aux plaintes des détenus, assistance humanitaire et soutien social, aide religieuse et information sur les Droits de l'Homme. Leur travail est invariablement jugé positif par les administrations pénitentiaires, malgré des frictions occasionnelles dans le contexte des activités de suivi.

Les administrations ont, pour la plupart, noué de bons contacts avec leurs contreparties dans un certain nombre d'autres pays en Europe, afin de partager des expériences, d'apprendre les unes des autres et d'améliorer ainsi leur pratique.

Le Conseil de l'Europe a facilité de nombreuses manières le processus de réforme en Europe centrale et orientale, notamment en demandant l'élaboration de rapports d'évaluation et en parrainant des groupes d'orientation GROUP en vue de réformer les systèmes pénitentiaires. Son CPT peut être considéré comme la force la plus puissante de la réforme des pratiques dans les systèmes pénitentiaires de toute l'Europe, et donc notamment en Europe centrale et orientale.

L'OSCE, l'Union européenne, les pays européens considérés individuellement et les ONG sont également impliqués dans la coopération technique relative aux questions pénitentiaires en Europe centrale et orientale et apportent une importante contribution.

Conclusions et tâches à accomplir

Des développements majeurs sont intervenus dans tous les vingt quatre systèmes pénitentiaires de la région. Comme indiqué ci-dessus, un nouveau progrès significatif a été enregistré dans de nombreux domaines, notamment l'élaboration d'une législation moderne et le transfert, par la plupart des pays qui ne l'avaient pas fait auparavant, de la responsabilité des systèmes pénitentiaires au ministère de la Justice.

Toutefois, il est également vrai, hélas, que la plupart des problèmes relevés dans le précédent rapport restent présents dans les systèmes pénitentiaires d'Europe centrale et orientale. En fait, la situation relative à la taille des populations carcérales, à la surpopulation, aux conditions de détention préventive et à la possibilité de proposer des emplois aux détenus, s'est détériorée ces dernières années. Les effets de la tuberculose restent très graves dans quelques pays. En outre, le nombre accru de détenus toxicomanes est une préoccupation croissante, tout comme l'introduction de drogues dans les prisons. Dans trois pays, les systèmes pénitentiaires en sont encore à se remettre des dommages causés par la guerre (Bosnie-Herzégovine) ou par les déchirements internes (Albanie et Macédoine).

Malgré ces facteurs négatifs, les administrations pénitentiaires ont été en mesure d'attirer l'attention sur certaines réalisations significatives, survenues ces dernières années dans leurs systèmes pénitentiaires. Le présent rapport en énumère plus de cent, et certaines de ces réalisations seront intéressantes pour d'autres administrations pénitentiaires qui pourraient souhaiter les appliquer chez elles. De nombreux succès ont été enregistrés, et ceux qui en sont responsables peuvent, à juste titre, s'en montrer fiers.

Néanmoins, les problèmes qui persistent laissent toutes les administrations pénitentiaires confrontées à une liste d'objectifs et de tâches à accomplir. Elles-mêmes font état, dans leurs rapports, d'un vaste éventail de ce qu'elles considèrent comme les plus importants objectifs actuels dans leurs systèmes pénitentiaires ; ils couvrent de nombreux aspects de la gestion des prisons et du traitement des détenus. Le rapport attire l'attention sur un certain nombre de tâches qui restent à accomplir ; chacune d'entre celles qu'il suggère requiert l'attention dans au moins certains systèmes pénitentiaires de la région s'ils veulent s'aligner, le plus près possible, sur les normes internationales européennes. Il énumère en particulier les considérations suivantes :

- prendre des mesures destinées à permettre à tous les détenus placés en détention provisoire et à tous les détenus condamnés de disposer d'au moins 4 m² d'espace dans leur lieu d'hébergement; établir, pour chaque établissement un chiffre relatif à la capacité, basé sur l'espace réservé à chaque détenu tel que la spécifie la législation appropriée, pour peu qu'il soit au moins égal à 4 m²;
- veiller à ce que l'éclairage, le chauffage et la qualité de l'air soient appropriés dans tous les bâtiments dans lesquels les détenus passent une partie de la journée, quelle qu'elle soit ;
- permettre à chaque détenu de disposer de son propre lit;
- faire en sorte que tous les jeunes détenus, y compris ceux qui sont placés en détention provisoire, soient séparés des adultes ;
- faire en sorte que les installations sanitaires et les arrangements pour permettre d'y accéder soient appropriés, afin de permettre à tous les détenus de satisfaire leurs besoins naturels, chaque fois que nécessaire, dans des conditions propres et décentes ;
- fournir à tous les prisonniers une nourriture équilibrée comprenant de la viande, des fruits et des légumes, et faire en sorte que la qualité et la quantité de nourriture obéissent au minimum aux normes moyennes qui sont prévues pour les repas municipaux à l'extérieur des établissements;
- consacrer des ressources suffisantes au soin de santé, y compris la désignation de l'effectif médical approprié, et reconnaître pleinement les principes d'équivalence des soins (par exemple avec ceux prestés dans la collectivité), le consentement des patients, la confidentialité de l'information, et l'indépendance professionnelle du personnel médical ;
- accorder plus ample attention (en Arménie, au Belarus, en Géorgie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et dans l'entité constituée par la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine) à la suppression du test obligatoire de dépistage du VIH et aligner ainsi la politique avec les normes internationales pertinentes, en particulier celles établies par l'Organisation mondiale de la santé et par le Conseil de l'Europe ;
- demander au personnel médical de chaque établissement de conseiller le directeur sur les aspects hygiène, chauffage, éclairage et ventilation des établissements, vêtements convenables et propres et la literie des détenus, conformément à la règle 31.1c et d du Règlement pénitentiaire européen;
- faire en sorte que les détenus soient entendus personnellement lors de toutes les auditions disciplinaires, et tous les détenus isolés pour des raisons disciplinaires reçoivent la visite quotidienne d'un agent médical (conformément à la règle 38.3 du Règlement pénitentiaire européen), qu'ils soient pourvus en matelas et couvertures, autorisés à recevoir des visites et à accéder à la lecture, bénéficier d'au moins une heure d'exercice quotidien en plein air ;
- amender la pratique selon laquelle les détenus placés en détention provisoire (en attente de passer en jugement) sont, en général, séparés, de leurs visiteurs par un écran. Une telle pratique est nécessaire uniquement dans les cas exceptionnels;

- faire en sorte que les détenus placés en détention provisoire puissent recevoir régulièrement des visites, de telle sorte que tous reçoivent de la visite au moins une fois par mois et, si possible, chaque semaine voire plus souvent ;
- prendre des mesures afin que ni la législation ni la pratique ne continuent de bloquer l'introduction d'un programme approprié d'activités en régime pénitentiaire destinées aux détenus placés en détention provisoire (en attente d'être jugés), afin de leur permettre de passer une partie raisonnable de la journée à l'extérieur de leurs cellules, de prendre part à des activités utiles de caractère varié, et de désigner un membre du personnel chargé du traitement et de lui confier la responsabilité des activités en régime pénitentiaire destinées aux détenus placés en détention provisoire, et de s'occuper de leurs besoins de travail social ;
- accorder une attention prioritaire à la formation du personnel, en particulier au chapitre du respect des Droits de l'Homme, aux compétences interpersonnelles et au traitement humain des détenus, et inclure la formation de gestionnaires supérieurs aux aptitudes requises pour assumer leurs responsabilités en faisant preuve d'imagination et efficace ;
- prendre des mesures pour améliorer l'image du personnel pénitentiaire dans l'opinion et du travail accompli dans le service pénitentiaire ;
- faire en sorte que les effectifs du personnel pénitentiaire soient suffisants pour maintenir à un niveau satisfaisant le rapport personnel/détenu et, en particulier, pour que le nombre des éducateurs/pédagogues/travailleurs sociaux /gestionnaires de dossiers /chefs de détachement soit suffisant pour qu'aucun groupe confié à un tel responsable ne dépasse 50 détenus ;
- proposer des programmes d'activités constructives, de travail, d'éducation et de formation professionnelle, pour que les détenus s'occupent de manière positive et pour qu'ils puissent développer leurs qualifications et leurs aptitudes, en sorte qu'ils améliorent leur possibilités de réinsertion après leur libération ;
- élaborer des programmes précédant la remise en liberté des détenus afin de favoriser leur retour dans la société, à la vie familiale et dans la vie active après leur libération, et développer la coordination avec les Centres d'action sociale dans la société lorsqu'ils existent ;
- faire en sorte que le personnel de direction et d'encadrement au siège de l'administration pénitentiaire et que les directeurs de tous les établissements, y compris les gestionnaires supérieurs soient en possession de copies du Règlement pénitentiaire européen du Conseil de l'Europe et qu'ils en fassent pleinement usage. Des copies devraient également être en évidence et disponibles dans chaque bibliothèque d'établissement pénitentiaire, pour l'usage du personnel et des détenus ;
- mettre en place une inspection pénitentiaire indépendante, chargée de rendre compte directement au ministre de la Justice/Garde des Sceaux et publier ses rapports.

Le présent rapport conclut par un commentaire: le travail des personnes chargées de gérer les systèmes pénitentiaires d'Europe centrale et orientale n'est pas devenu plus facile depuis 1994, mais la détermination à affronter les problèmes et à tout faire pour les surmonter est largement évidente et mérite amplement le respect et l'admiration.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ СИСТЕМАХ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ – ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

Краткое содержание

Введение

После исторических политических изменений в Центральной и Восточной Европе в 1989-1991 годах страны региона определили реформу системы уголовного правосудия в качестве приоритетного требования на пути развития демократических институтов. Реформа пенитенциарной системы является важной частью реформирования системы уголовного правосудия, и настоящее исследование является вторым исследованием ХЕЮНИ, в котором основное внимание уделяется изменениям в пенитенциарных системах и описываются достигнутый прогресс и проблемы, возникающие в ходе осуществления международных стандартов по управлению пенитенциарными учреждениями и обращению с заключенными. В настоящем исследовании рассматривается ситуация по состоянию на 2001 год - через семь лет после описанной в предыдущем исследовании.

Направленность настоящего исследования, как и предыдущего, заключается не только в описании прогресса, достигнутого в осуществлении международных стандартов, и проблем, которые препятствуют такому прогрессу, но также и в стремлении лучше понять достигнутые успехи. В настоящем докладе особый акцент делается именно на этом аспекте и на задачах, которые определяются администрацией каждого пенитенциарного учреждения в качестве наиболее важных. Также вносятся предложения относительно нерешенных задач, которые требуют внимания, чтобы привести все пенитенциарные системы в как можно большее соответствие с международными европейскими стандартами.

Предыдущее исследование, в котором описывалось положение в пенитенциарных системах шестнадцати стран Центральной и Восточной Европы в 1994 году, отмечало прогресс в ряде направлений, но также и подчеркивало наличие многих проблем, варьирующихся по степени своей серьезности от одной страны к другой; однако, большинство из них отмечалось по всему региону. К ним относятся:

- численность и продолжающийся рост численности лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях;
- условия предварительного содержания под стражей, в частности, перенаселенность, продолжительность такого содержания и

- ограниченный характер таких режимов;
- состояние зданий и необходимость ремонта, реконструкции и строительства новых учреждений;
 - ограниченность ресурсов для улучшения этих условий и для повседневного содержания пенитенциарных учреждений;
 - задержки в принятии новых уголовных кодексов, уголовно-процессуальных кодексов и кодексов по исполнению наказаний (уголовно-исполнительных кодексов);
 - ограниченность мер наказания, не связанных с лишением свободы;
 - прием на работу и удержание достаточного количества персонала хорошего качества, включая медицинских работников и других специалистов, таких как воспитателей и специалистов социальной сферы;
 - обеспечение убежденности всех сотрудников в важности улучшения режимов содержания под стражей и их подготовленности к использованию положительных методов в соответствии с международными стандартами;
 - обеспечение заключенным достаточной и приемлемой трудовой занятости.

Кроме того, в некоторых странах значительные трудности были вызваны:

- высоким уровнем заболеваемости туберкулезом в пенитенциарных учреждениях и нехваткой медицинского оборудования и лекарств для его лечения

В настоящем исследовании описывается общая ситуация в 2001 году в отношении главных аспектов управления тюрьмами и обращения с заключенными с указанием изменений, которые произошли с момента завершения предыдущего исследования. Помимо этого, в отдельных разделах рассматривается ситуация в пенитенциарной системе в каждой из стран Центральной и Восточной Европы с указанием того, что рассматривается администрациями пенитенциарных учреждений в качестве наиболее важных недавних изменений; основных проблем; областей, в которых были достигнуты особые успехи в совершенствовании практических аспектов и в преодолении трудностей; а также главных текущих задач; проведена также оценка наиболее важных вопросов, в дополнение к поставленным задачам, с которыми сталкивается каждая из отдельных администраций, если это может способствовать продвижению вперед в деле достижения стандартов, установленных Европейскими тюремными правилами и в некоторых случаях развитых Европейским Комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения или наказания (КПП).

Основные итоги

Новое законодательство уже имеется или находится в продвинутой стадии подготовки. В пятнадцати странах новые уголовные кодексы приняты в период 1996-2001 гг., и в одной стране соответствующее законодательство было принято после 2001 года.

В двадцати одной стране из двадцати четырех пенитенциарные системы уже полностью переподчинены министерствам юстиции. Что касается остальных трех стран, то в Албании 70% заключенных содержатся в учреждениях Министерства юстиции; Украина вывела пенитенциарные учреждения из системы МВД и передала их в ведение самостоятельного Государственного департамента. Лишь в Беларуси пенитенциарная система остается по-прежнему в рамках Министерства внутренних дел.

В 1994-2001 гг. официальная емкость большинства пенитенциарных систем была расширена в целях решения проблемы роста численности заключенных.

В ряде стран внесены изменения в законодательства или нормативные документы, предусматривающие будущую площадь в расчете на каждого заключенного, но в некоторых странах такие изменения в настоящее время лишь ожидаются, поскольку возможности отдельных учреждений не были соответственно сокращены.

В большинстве стран, за исключением Албании, Армении, Болгарии, Словакии и государств, возникших из бывшей Югославии, численность заключенных превышает уровни остальных стран Европы и продолжает расти. Большинство пенитенциарных администраций в этом регионе отмечают это в качестве наиболее серьезной проблемы, с которой они сталкиваются, или в качестве одной из наиболее серьезных.

В течение 90-х годов почти во всех пенитенциарных системах региона уровень численности заключенных (на 100,000 населения) вырос.

Начиная с 1994 г., перенаселенность при расчете в соответствии с официальной емкостью пенитенциарных систем, похоже, стала еще более серьезной проблемой. По крайней мере в десяти из двадцати четырех пенитенциарных систем официальная емкость в 2001 году была превышена.

Расчет по площади, которую заключенный практически имеет в местах заключения, ясно показывает, что положение с перенаселенностью в большинстве стран центральной и восточной Европы действительно усугубилось.

Площадь на одного заключенного в местах предварительного содержания в столичных городах значительно меньше по сравнению со средним показателем по стране.

В 2001 году норма КПП в 4 кв. метра на одного заключенного была

достигнута только в пяти из девятнадцати пенитенциарных систем, по которым имелаась информация, и только в двух из одиннадцати учреждений предварительного заключения в столичных городах.

В большинстве пенитенциарных систем стран Центральной и Восточной Европы, за исключением стран бывшей Югославии, уровень предварительного заключения выше по сравнению с остальными странами Европы, а в трех из них этот уровень превышает 100 человек на 100,000 населения – что выше среднего показателя общей численности заключенных в остальных странах Европы.

За исключением четырех стран, лицам, находящимся в предварительном заключении, предоставляется возможность не более одного часа в день находиться вне камеры, несмотря на рекомендации КПП о том, что продолжительность такого пребывания должна быть минимум 8 часов.

Лица, находящиеся в предварительном заключении, содержатся отдельно от уже осужденных; также раздельно содержатся мужчины и женщины, но по крайней мере в семи пенитенциарных системах региона несовершеннолетние заключенные не всегда отделены от взрослого контингента.

Санитарные условия и условия получения свидания являются адекватными для всех заключенных только в тринадцати из двадцати четырех пенитенциарных систем. Тем не менее, это некоторое улучшение по сравнению с ситуацией в 1994 году.

По меньшей мере в четырех системах не все заключенные имеют собственные кровати.

Почти все пенитенциарные администрации сообщают, что качество и количество пищи, получаемые заключенными, близки к средним стандартам в общественном питании за пределами пенитенциарных учреждений, но почти в трети пенитенциарных систем заключенные не получают сбалансированной диеты, включающей мясо, фрукты и овощи.

Система медицинского обслуживания в пенитенциарных учреждениях все больше интегрируется и сотрудничает с общенациональными системами здравоохранения.

Почти в трех четвертях пенитенциарных систем многие заключенные имеют проблему с алкоголем; в некоторых системах алкогольная зависимость характеризуется как преобладающая над наркотической.

Менее трех пятых пенитенциарных администраций считают, что большое количество заключенных имеет проблему с наркотиками или страдают от наркотической зависимости, однако при этом отмечается что количество таких заключенных растет почти во всех пенитенциарных системах.

Количество ВИЧ-инфицированных, как сообщается, растет почти в половине пенитенциарных систем. В соответствии с руководящими принципами Всемирной Организации Здравоохранения и

рекомендациями Совета Европы большинство пенитенциарных администраций не осуществляют проверки всех заключенных на ВИЧ-инфекцию, но в семи системах это продолжают делать.

Туберкулез остается наиболее серьезной медицинской проблемой в пенитенциарных учреждениях многих странах Центральной и Восточной Европы, хотя это не характерно для бывших республик Югославии. В странах, наиболее пораженных этим недугом, борьбе с ним уделяется все большее внимание, с использованием программ лечения, которые часто финансируются из международных источников.

В последние годы отмечено улучшение в вопросах предоставления заключенным контактов с внешним миром. В частности, это включает:

- большую частоту отправления и получения писем, включая очевидное улучшение в этом вопросе в отношении лиц, находящихся в предварительном заключении;
- некоторое сокращение степени, в которой письма заключенных читаются персоналом пенитенциарных учреждений;
- увеличение числа посещений, которые разрешены членам семей осужденных;
- увеличение продолжительности посещений для лиц, находящихся в предварительном заключении;
- в некоторых учреждениях - улучшение условий для лиц, посещающих заключенных;
- возросшая степень доступа к телефону как для осужденных, так и для лиц, находящихся в предварительном заключении.

Тем не менее, все еще остаются не являющиеся необходимыми ограничения в общении между лицами, находящимися в предварительном заключении, и их семьями и в физическом контакте между такими заключенными и их посетителями. В некоторых странах определенным категориям осужденных свидание разрешается реже, чем один раз в месяц.

Многими пенитенциарными администрациями особое внимание уделяется набору персонала хорошего качества и их дальнейшей профессиональной подготовке. Некоторые концентрируют усилия на совершенствовании морального облика персонала, например, путем предоставления ему хороших условий и благ.

Растет внимание к дальнейшему открытию пенитенциарных учреждений для средств массовой информации и привлечению внимания к той важной работе, которую персонал пенитенциарных учреждений выполняет от имени общества.

Некоторые пенитенциарные администрации стали проводить регулярные совещания персонала, отвечающего за каждый отдельный аспект работы в учреждениях - такие как безопасность, обращение и здравоохранение, с ответственными сотрудниками управлений

пенитенциарной администрации, которые отвечают за каждое из этих направлений, для обмена опытом и совершенствования системы управления.

Имеется много примеров, когда персонал пенитенциарных учреждений успешно справляется с такими ситуациями, как значительная перенаселенность учреждений и возникающие в этой связи беспорядки, что способствует созданию хорошей атмосферы в этих учреждениях и минимизации напряженности.

Разрабатываются программы по обращению с заключенными, которые нацелены на исправление тех аспектов жизни заключенного, которые были связаны с его преступным прошлым, - такие как умение контролировать гнев, развитие межличностных отношений, навыки социального общения и правильного ведения бюджета.

Особое внимание уделяется обеспечению программ по обращению с несовершеннолетними и другим конструктивным действиям в отношении несовершеннолетних и молодых осужденных, которые могут быть более восприимчивы к изменениям, чем взрослые заключенные.

В некоторых пенитенциарных системах повышенное внимание уделяется работе психологов и специалистов социальной сферы и применению методов работы в группах.

Заключенным предоставляется все больше возможностей для развития чувства ответственности и самостоятельности.

Только треть пенитенциарных администраций сообщает о трудовой занятости не менее 60% осужденных, и более чем в одной трети администраций работает не более 30%. По сравнению с 1994 годом доля работающих заключенных сократилась в десяти странах, и только в четырех она возросла.

Положительные моменты трудовой занятости в тюрьмах в этом регионе включают:

- в некоторых экономических (хозрасчетных) подразделениях пенитенциарных учреждений заключенные работают вместе с вольным гражданским персоналом;
- хорошая качественная трудовая занятость обеспечена в ряде пенитенциарных учреждений, включая контрактную работу; работу, в результате которой создается продукция, продаваемая вне тюрьмы; и общественные рестораны, которыми управляет пенитенциарная администрация;
- в ряде стран по меньшей мере небольшое количество лиц, находящихся в предварительном заключении, способны получить какую-либо работу;
- многие пенитенциарные администрации обеспечивают небольшими суммами денег заключенных, которые - не по собственной воле - не могут получить работу в настоящее время.

Несмотря на то, что лучшие внутренние проверки осуществляются тщательно и энергично и играют важную роль, имеется резерв возможностей для более структурированных и всеобъемлющих инспекций со стороны независимых структур.

Более чем в половине пенитенциарных систем омбудсмены или парламентские комитеты по правам человека посещают пенитенциарные учреждения, но это часто не включает в себя систематического инспектирования работы руководства учреждений и вопросов обращения с заключенными.

Состояние тюремных зданий и необходимость их ремонта, реконструкции и потребность в новых учреждениях остается значительной проблемой. В некоторых странах были проведены значительные ремонтные работы и осуществлена реконструкция старых учреждений и построены новые учреждения. Но скудные бюджеты пенитенциарных администраций означают, что в беднейших странах делается очень мало, чтобы улучшить материальное состояние учреждений, а в менее бедных оказалось возможным выполнить только небольшую часть из того, что считается необходимым.

Большие успехи были достигнуты в разработке процедур подачи жалоб. Обеспокоенность по поводу механизма подач жалоб концентрируется на конфиденциальности и внимании, с которыми рассматриваются жалобы. Степень, в которой жалобы подаются в запечатанных конвертах и попадают на стол адресата нераспечатанными, различается, но, как представляется, постоянно улучшается.

По меньшей мере в трех пенитенциарных системах заключенным на предварительном этапе следствия отказано в праве принимать участие в выборах. Одиннадцать из двадцати одной пенитенциарных систем, по которым имеется информация, предоставляют осужденным право голосовать, в то время как десять лишают их права голоса.

В настоящее время неправительственные организации посещают почти все пенитенциарные системы. Они вносят свой вклад различными способами, включая осуществление мониторинга за учреждениями, подготовку персонала, оказание содействия в вопросах обращения с заключенными и в воспитательных программах, реагирование на жалобы и просьбы заключенных, обеспечение гуманитарной помощи и социальной поддержки, предоставление религиозной помощи и информации о правах человека. Их работа неизменно рассматривается пенитенциарными администрациями как позитивная, несмотря на некоторые трения в связи с деятельностью по мониторингу.

Большинство пенитенциарных администраций установили хорошие контакты со своими партнерами в ряде других европейских стран в интересах обмена опытом, его изучения и, таким образом, совершенствования практики.

Совет Европы способствовал процессу реформирования в странах Центральной и Восточной Европы различными способами, в первую очередь инициированием оценочных докладов и спонсированием работы руководящих групп по реформированию пенитенциарных систем. Его КПП является, несомненно, самой мощной силой в реформировании практики пенитенциарных систем Европы в целом, включая также страны Центральной и Восточной Европы. ОБСЕ, Европейский союз, отдельные страны Европы и неправительственные организации также участвуют оказании технического содействия по пенитенциарным вопросам в странах Центральной и Восточной Европы и тем самым вносят важный вклад в этой области.

Выводы и предстоящие задачи

Во всех двадцати четырех пенитенциарных системах региона отмечаются значительные сдвиги. Как было отмечено выше, были достигнуты значительные успехи по большому количеству аспектов, включая разработку современного законодательства и передачу большинством стран, которые не сделали это раньше, ответственности за пенитенциарную систему в ведение министерства юстиции.

Однако, к сожалению, верно и то, что большинство проблем, отмеченных в предыдущем докладе, все еще остаются актуальными для пенитенциарных систем стран Центральной и Восточной Европы. Действительно, ситуация с численностью заключенных, переполненностью учреждений, условиями содержания в предварительном заключении, трудовой занятостью осужденных в последние годы ухудшилась. В некоторых странах очень серьезным остается положение с туберкулезом в пенитенциарных учреждениях. Кроме этого, возросшее число заключенных с наркотическими проблемами вызывает все большую озабоченность, также как и незаконная доставка наркотиков в пенитенциарные учреждения. В трех странах пенитенциарные системы по-прежнему не могут оправиться от последствий войны (Босния и Герцеговина) или внутренних конфликтов (Албания и Македония).

Несмотря на такие негативные факторы, пенитенциарным администрациям удалось привлечь внимание к значительным успехам, которые были достигнуты в системах пенитенциарии в последние годы. В настоящем докладе отмечено более сотни таких достижений, и ряд из них будет представлять интерес для других пенитенциарных администраций, которые могут захотеть применить их на практике в своих странах. Имеется много достижений, и те, кто их добился, могут справедливо ими гордиться.

Но не решенные до сих пор проблемы представляют собой значительный список задач и вопросов для пенитенциарных администраций. Сами администрации сообщили о широком круге

вопросов, которые видятся им в каждой из их пенитенциарных систем в качестве наиболее актуальных задач, охватывающих многие аспекты управления пенитенциарными учреждениями и обращения с заключенными. В докладе обращается внимание на ряд нерешенных проблем, каждая из которых требует внимания по меньшей мере в некоторых пенитенциарных системах региона, если все они хотят в максимально возможной степени приблизиться к международным европейским стандартам. В частности, в докладе перечислено следующее:

- предпринять меры для обеспечения лиц, находящихся в предварительном заключении, и уже осужденных жилой площадью из расчета по крайней мере 4 квадратных метра на человека; и для определения для каждого пенитенциарного учреждения лимита наполняемости на основе нормы площади на каждого заключенного, закрепленной соответствующим законодательством, при условии, что эта норма по меньшей мере составляет 4 квадратных метра на человека;
- обеспечить, чтобы освещение, отопление и качество воздуха были бы адекватными во всех зданиях, в которых заключенные находятся в течение суток;
- обеспечить, чтобы у каждого заключенного была своя кровать;
- обеспечить, чтобы все несовершеннолетние осужденные, включая находящихся в предварительном заключении, содержались отдельно от взрослого контингента;
- обеспечить, чтобы санитарно-гигиеническое оборудование и возможности пользования им были адекватными и позволяли бы всем заключенным справлять свои естественные потребности по необходимости и в чистых и приличных условиях;
- обеспечить всех заключенных сбалансированной диетой, включающей мясо, фрукты и овощи, а также обеспечить, чтобы качество и количество пищи по меньшей мере приближалось бы к средним стандартам системы общественного питания;
- выделить достаточные ресурсы для здравоохранения, включая назначение адекватного количества медицинского персонала, а также полностью принять принципы равного подхода к лечению (например, равного существующему в обществе), согласия пациентов, конфиденциальности информации и профессиональной независимости медицинского персонала;
- подвергнуть дальнейшему рассмотрению (в Армении, Беларуси, Грузии, Венгрии, Латвии, Литве и в Республике Сербской в составе Боснии и Герцеговины) вопроса об отмене обязательной проверки на ВИЧ-инфекцию и таким образом привести политику в соответствии с существующими международными стандартами, в частности со стандартами, установленными Всемирной

Организацией Здравоохранения и Советом Европы;

- предусмотреть, чтобы медицинский персонал в каждом пенитенциарном учреждении консультировал руководство учреждения относительно вопросов санитарии, отопления, освещения и вентиляции, а также пригодности и чистоты одежды и постельных принадлежностей заключенных в соответствии с Правилом 31.1c и d Европейских тюремных правил;
- обеспечить, чтобы при рассмотрении дисциплинарных вопросов заключенные были бы заслушаны лично и чтобы в случае дисциплинарной изоляции заключенные ежедневно посещались медицинским работником (в соответствии с Правилom 38.3 Европейских тюремных правил), были бы обеспечены матрасами и одеялами, получали свидания и доступ к печатной продукции и могли бы по меньшей мере один час ежедневно проводить на свежем воздухе;
- изменить практику, при которой лица, находящиеся в предварительном заключении (арестованные), отделены от своих посетителей экраном. Такая практика необходима только в исключительных случаях;
- обеспечить возможность регулярных посещений для лиц, находящихся в предварительном заключении, с тем, чтобы каждый такой заключенный имел свидание по меньшей мере один раз в месяц и по возможности еженедельно или чаще;
- предпринять меры, чтобы ни практика, ни законодательство не препятствовали бы внедрению надлежащей программы режимной деятельности для лиц, находящихся в предварительном заключении (арестованных), дабы предоставить им возможность проводить достаточную часть суток вне камеры, заниматься полезной деятельностью различного характера, а также назначить сотрудника, который бы отвечал за режимную деятельность лиц, находящихся в предварительном заключении, и решать вопросы обеспечения их потребностей в социальной области;
- уделять приоритетное внимание вопросам подготовки персонала, особенно в области соблюдения прав человека, в сфере межличностного общения и гуманного обращения с заключенными, а также включать в подготовку старшего руководящего состава вопросы, необходимые для совершенствования навыков выполнения ими обязанностей инициативно и эффективно;
- предпринять меры для улучшения в обществе имиджа персонала пенитенциарных учреждений и работы всей пенитенциарной службы;
- обеспечить достаточное количество персонала, с тем, чтобы соотношение между численностью персонала и численностью заключенных находилось на удовлетворительном уровне, и, в

частности, чтобы имелось достаточное количество воспитателей/педагогов/работников социальной сферы/кураторов/начальников отрядов, чтобы численность группы, предусмотренной для обслуживания каждым из этих специалистов, не превышала 50 заключенных;

- осуществлять подготовку программ конструктивной деятельности, включая трудовую занятость, обучение и профессиональную подготовку, для позитивного использования заключенными свободного времени и для предоставления им возможности развития своих умений и способностей, что может улучшить перспективы их адаптации в обществе после отбытия наказания;
- разработать программы, предшествующие освобождению, для оказания помощи заключенным в возвращении в общество, к семейной жизни и трудовой деятельности после отбытия наказания, и разработать методы координации деятельности с социальными центрами в обществе там, где таковые имеются;
- обеспечить, чтобы старший руководящий состав управлений пенитенциарных администраций и начальники всех пенитенциарных учреждений, а также их старший командный состав, имели и могли в полной мере пользоваться экземплярами Европейских тюремных правил Совета Европы. Экземпляры этих Правил должны также постоянно иметься в библиотеке каждого пенитенциарного учреждения для остального персонала учреждения и для заключенных;
- создать независимую пенитенциарную инспекцию, подчиняющуюся непосредственно министру юстиции и публикующую свои доклады.

Доклад завершается комментарием, что работа должностных лиц, осуществляющих управление пенитенциарными системами в странах Центральной и Восточной Европы, не стала легче после 1994 года, но стремление преодолеть проблемы и сделать для этого все возможное вполне очевидно и вызывает большое уважение.