

ŚWIATOWE STANDARDY WYKONYWANIA ORZECZEŃ

Michał Lewoc

Ocena stanu realizacji przez Polskę Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy

Polska, po 1989 roku na nowo wchodząc do rodziny państw demokratycznych, a po 2004 roku wstępując do Unii Europejskiej, wybrała kierunek rozwoju cywilizacyjnego, a wraz z nim przyjęła na siebie zobowiązania międzynarodowe dotyczące praw człowieka, w tym te, dotyczące sytuacji osób oskarżonych lub skazanych.

W znakomitej większości, w pełni cywilizowane i zgodne z europejskimi wartościami rozwiązania, dotyczące prawa karnego materialnego, procedury czy też prawa karnego wykonawczego, znalazły się w nowych ustawach karnych z 1997 roku, które zastępowały unormowania z 1969 roku. Tym niemniej istnieją pewne pola, zwłaszcza dotyczące probacji, które dotychczas nie są w pełni uregulowane i czekają na swoją kolej.

W państwach, które należą do kultury euroatlantyckiej, w skład której wchodzi zarówno państwa Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, jak i np. Kanada czy też Australia, problematyka probacji ciągle ewoluuje i zmienia się. Jest to jeden z najprężniejszych na przełomie ostatnich 50 lat kierunków, który ciągle poszukuje nowych sposobów i form postępowania z osobami, które weszły w konflikt z prawem.

Przykładem troski państw europejskich o jakość i poziom ustawodawstwa państw – członków wspólnoty w zakresie problematyki probacji jest Zalecenie nr R (92) 16 Komitetu Ministrów skierowane do państw członkowskich w sprawie europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych. Przykładem zaś ciągłej ewolucji zagadnień probacji, o której wspomniano powyżej, jest fakt, że powstają kolejne zalecenia Komitetu Ministrów, wypełniające czy też uzupełniające wspomniane regulacje. Można podać chociaż-

by Zalecenie Komitetu Ministrów nr R (97) 12 w sprawie personelu wykonującego kary i środki alternatywne, a także Rekomendację nr R (2000) 22 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie poprawy realizacji europejskich zasad wykonywania sankcji i środków [karnych] o charakterze wolnościowym. Wprowadzane zmiany są wynikiem głębokiej analizy i postępu w myśleniu na temat działań probacyjnych.

Warunkiem dostosowania naszych uregulowań do standardów europejskich, a w dalszej kolejności branie czynnego udziału w badaniach i poszukiwaniach najdoskonalszych metod oraz sposobów postępowania z osobami poddanymi probacji, jest przegląd naszego prawodawstwa i praktyki pod kątem zgodności z normami europejskimi, wymienionymi w Zaleceniach.

Przechodząc do oceny stanu realizacji przez Polskę ww. Zaleceń z 1992 roku, należy wskazać, że Komitet Ministrów Rady Europy w swoim Zaleceniu wymienia i następnie precyzuje 90 europejskich reguł dotyczących sankcji i środków alternatywnych. Wymienienie i opisanie każdej z nich z pewnością nie jest możliwe z uwagi na ograniczenia niniejszego opracowania. Można jednakże wymienić te najistotniejsze, a także spróbować pogrupować reguły tematycznie i opisać ich stan realizacji.

Reguły ujęte zostały w trzech zasadniczych częściach.

Część pierwsza – zasady ogólne, zawiera cztery rozdziały:

rozdział I – ramy prawne,

rozdział II – gwarancje sądowe i procedury wnoszenia skarg,

rozdział III – poszanowanie podstawowych praw,

rozdział IV – współpraca i zgoda ze strony sprawcy.

Część druga – zasoby ludzkie i środki finansowe, zawiera trzy kolejne rozdziały:

rozdział V – personel zawodowy,

rozdział VI – fundusze,

rozdział VII – zaangażowanie i udział społeczeństwa.

Część trzecia i ostatnia – problemy zarządzania (i) związane z sankcjami i środkami, zawiera cztery rozdziały:

rozdział VIII – warunki wykonywania,

rozdział IX – metody pracy,

rozdział X – funkcjonowanie sankcji lub środków oraz konsekwencje niezastosowania się do nich,

rozdział XI – badanie oraz ocena funkcjonowania sankcji i środków alternatywnych.

Jeżeli chodzi o część pierwszą, tj. zasady ogólne, to można jedynie wspomnieć, że niemal wszystkie reguły są przez Polskę zrealizowane i to zarówno w ustawach karnych, jak i ustrojowych. Jako przykłady można wskazać chociażby ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), ustawę z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) czy też ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Część rozwiązań szczegółowych wskazanych w regułach można także odnaleźć w licznych rozporządzeniach Rady Ministrów czy też Ministra Sprawiedliwości, wypełniających delegacje ustawowe.

W szczególności w ustawach karnych sprecyzowane zostały, w związku z zasadą legalizmu, w sposób jasny i wyraźny definicje, szczegółowe sposoby i warunki stosowania sankcji i środków alternatywnych, konsekwencje naruszenia owych warunków itd., prawo do składania skarg, także w drodze administracyjnej, w tym np. na czynności kuratora sądowego.

Należy jednakże przez chwilę zatrzymać się na regule 10, albowiem istnieje tu pewien dysonans pomiędzy zaleceniem i naszym krajowym unormowaniem.

Reguła 10

„Nie będą istniały przepisy prawa dopuszczające automatyczną zamianę sankcji i środków alternatywnych na karę więzienia w przypadku pogwałcenia warunków lub zobowiązań wynikających z tych sankcji i środków”.

Zalecenia określają definicję sankcji i środków alternatywnych i dodają, że reguły stosuje się do wszystkich sankcji i środków alternatywnych, w tym sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładami karnymi. W Aneksie terminologicznym wskazano, że termin: „sankcje i środki alternatywne” odnosi się do sankcji i środków, które nie powodują odizolowania sprawcy od społeczeństwa, ale wiążą się z pewnym ograniczeniem jego wolności poprzez nałożenie warunków i/lub zobowiązań, które są egzekwowane przez organa władzy odpowiedzialne w świetle przepisów prawa za wykonywanie tych zadań.

Termin ten odnosi się do wszelkich sankcji nakładanych przez sąd lub sędziego, a także wszelkich środków stosowanych przed podjęciem lub zamiast podjęcia decyzji o zastosowaniu sankcji oraz sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym.

Wątpliwość dotyczy treści art. 75 § 1 k.k. Przepis ten stanowi, że sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności.

Wydaje się, że chodzi w tym przypadku właśnie o automatyczną zamianę sankcji alternatywnej, jaką jest warunkowe zawieszenie kary pozbawienia wolności, na karę bezwzględną, w przypadku pogwałcenia warunków wynikających z tych środków. Popołnienie po raz kolejny w okresie próby przestępstwa podobnego i skazanie na karę pozbawienia wolności powoduje automatyczną zamianę sankcji alternatywnej, jaką jest warunkowe zawie-

szenie kary, na karę bezwzględną, czyli jej zarządzenie. Rola sędziego ogranicza się jedynie do sprawdzenia warunków formalnych, tj. czy kolejne jest przestępstwem podobnym, czy zostało popełnione w okresie próby i czy wymierzono za nie karę pozbawienia wolności. Jeżeli warunki formalne są spełnione, sędzia nie może wydać innej decyzji aniżeli zarządzenie wykonania kary. Należy się zastanowić, czy rzeczywiście w tym przypadku dochodzi do naruszenia reguły 10, a jeżeli tak, to należałoby wystąpić do Ustawodawcy z inicjatywą zmiany tego stanu rzeczy.

Przechodząc do dalszych reguł, określonych w rozdziale III części I – poszanowanie podstawowych praw, to należy stwierdzić, że reguły tam zawarte są przez nasz system przestrzegane.

Przy rozdziale IV – współpraca i zgoda sprawcy, należy krótko przeanalizować regułę 31, o czym niżej.

Reguła 31

„Sankcje i środki alternatywne będą nakładane tylko pod warunkiem, że wiadomo, jakie warunki lub zobowiązania będą odpowiednie i czy sprawca jest gotów stosować się do nich.

W uzasadnieniu zalecenia stwierdzono, że w przeciwieństwie do kary pozbawienia wolności oraz kary grzywny sankcje i środki alternatywne – jeśli mają osiągnąć swój cel – wymagają współpracy ze strony przestępcy i nie mogą być wyegzekwowane niezależnie od jego woli. Fakt ten jest powszechnie uznawany w przypadku takich sankcji, jak np. wykonywanie prac na rzecz społeczności. Jeśli sprawca w jawny sposób odmawia współpracy i przestrzegania stosownych warunków, to nałożenie sankcji lub środków alternatywnych jest bezcelowe. Rozeznanie przedprocesowe stanowi niewątpliwie ważny sposób ustalenia i powiadomienia sądu o tym, jakie warunki byłyby odpowiednie i czy sprawca będzie gotów współpracować. Starannie przeprowadzone rozeznanie przedprocesowe pozwoli sędziemu podjąć decyzję na podstawie dokładnych informacji.

Ta reguła znajduje swoje odzwierciedlenie w treści art. 53 k.k., który stanowi, co sąd powinien wziąć pod uwagę przy wymiarze kary, a zatem, m.in., motywację i sposób zachowania się sprawcy, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na sprawcy obowiązków, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości.

Dla sędziego rozpoznającego konkretną sprawę, rozpoznanie osoby sprawcy jest kluczowe dla zastosowania odpowiednich środków. Przepisy, jak chociażby wspomniany powyżej art. 53 § 2 k.k., wręcz zmuszają sąd do tego, aby miał pełne i głębokie rozeznanie co do np. osobowości sprawcy. Jeżeli bowiem sąd chciałby zastosować jakąkolwiek formę probacji, od warunkowe-

go umorzenia postępowania karnego, przez karę ograniczenia wolności, na karze pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania skończywszy, przepisy wymagają, aby miał przekonanie co do tego, że ta osoba nie popełni przestępstwa w przyszłości (art. 66 § 1 k.k.). Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo umorzenia postępowania będzie przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa (art. 69 § 1 k.k.). Sąd może warunkowo zawiesić wykonanie orzeczonej kary pozbawienia wolności nie przekraczającej 2 lat, kary ograniczenia wolności lub grzywny orzeczonej jako kara samoistna, jeżeli jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec sprawcy celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa (§ 2). Zawieszając wykonanie kary, sąd bierze pod uwagę przede wszystkim postawę sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste, dotychczasowy sposób życia oraz zachowanie się po popełnieniu przestępstwa.

Skąd sędzia ma czerpać wiedzę na temat oskarżonego? Naturalnie powinien skorzystać z najlepszego w założeniu narzędzia poznawczego, czyli wywiadu środowiskowego. Wtedy zarówno uszanuje logikę przepisów dotyczących probacji, jak również wypełni zalecenie reguły 31.

Problem polega jednakże na tym, że w praktyce rozpoznanie, na poziomie wymaganym przepisami i regułą 31, szwankuje. Świadczy o tym choćby zestawienie statystyczne sporządzanych wywiadów środowiskowych przez kuratorów sądowych. Należy zauważyć, że w 2008 roku, na etapie postępowania przygotowawczego lub rozpoznawczego, kuratorzy sądowi przeprowadzili w trybie art. 214 k.p.k. jedynie 14.967 wywiadów środowiskowych, co stanowi 5,5% wszystkich wywiadów. W trybie zaś art. 14 k.k.w., a zatem na etapie postępowania wykonawczego, kuratorzy na zarządzenie sądów przeprowadzili aż 256.725 wywiadów (94,5%)¹. Przedstawiona dysproporcja wskazuje wyraźnie na fakt, że dopiero na etapie wykonywania kar, orzeczanych zwykle z okresem próby, sądy dowiadują się, poprzez wywiady środowiskowe, wielu istotnych okoliczności, które mają wpływ na wykonywanie orzeczeń. Często okazuje się wtedy, że zastosowane kary lub środki karne bądź probacyjne są niedostosowane do sprawców, co skutkuje porażką działań probacyjnych, wyrażających się np. w konieczności orzekania kar zastępczych bądź też zarządzania wykonania kar orzeczonych uprzednio z warunkowym zawieszeniem. Czasami dochodzi do kuriozalnych sytuacji, związanych np. z faktem orzeczenia wobec osoby niepełnosprawnej kary ogranicze-

¹ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki (MS – S40: Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2008 rok).

nia wolności. Takie zdarzenia nie miałyby miejsca, gdyby reguła 31 była stosowana w praktyce.

W tym miejscu nasuwa się pytanie: w jaki sposób kuratorzy sądowi, tak obciążeni zadaniami już w chwili obecnej, mieliby jeszcze przeprowadzać znacznie zwiększoną ilość wywiadów z art. 214 k.p.k. Odpowiedź jest następująca. Po pierwsze gdyby rozpoznanie osoby sprawcy na etapie postępowania rozpoznawczego było pełne, wówczas z całą pewnością nie byłoby potrzeby zarządzania tak wielu wywiadów środowiskowych w postępowaniu wykonawczym z art. 14 k.k.w. Istnieje bowiem uzasadnione przekonanie, że odpowiednio dobrana sankcja, czy też środek probacyjny, będzie wówczas znacznie sprawniej wykonywana. Nie będzie wówczas potrzeby zbierania ponownie wiadomości na początkowym etapie postępowania wykonawczego. Po drugie, należy całkowicie zmienić sposób myślenia na temat pracy kuratorów sądowych, w tym zwłaszcza zbierania informacji o osobie i przeprowadzania wywiadu środowiskowego czy też diagnozy środowiskowej. W krajach o rozwiniętych służbach probacyjnych kurator ma nieraz kilka godzin na zebranie pełnej informacji o zatrzymanym sprawcy zdarzenia. Wywiad ten jest niesłychanie obszerny, a przede wszystkim zawierający głębokie rozpoznanie sytuacji sprawcy, i to bez zbędnego wyruszania w teren i rozpytywania np. matki sprawcy, czy syn dobrze się zachowuje, bądź opisywania umeblowania pokoju. W naszych warunkach zdarza się, że wywiady środowiskowe nie są do końca satysfakcjonujące. Często nie wynika to wcale z winy kuratora, albowiem brakuje mu odpowiednich narzędzi poznawczych i źródeł danych.

Gdyby kurator sądowy dysponował w zespole pełnym oprzyrządowaniem teleinformatycznym z dostępem do wszelkich możliwych – w granicach rozsądku oczywiście – baz danych, wyposażony w odpowiedni program generujący dane w specjalnym formularzu, zebranie danych o osobie zajęłoby mu stosunkowo niewiele czasu. Jeżeli jego zdaniem byłoby konieczne udanie się do miejsca zamieszkania i dodatkowe rozpytanie osób czy sąsiadów, to mógłby to naturalnie uczynić, uzupełniając uzyskane uprzednio informacje. Dostęp kuratora do baz danych organów państwowych i samorządowych jest niezbędny i konieczny, aby kuratorzy byli w stanie podołać nałożonym na nich obowiązkom.

Na marginesie należy wspomnieć, że często zdarza się, iż na te same osoby oddziałują przedstawiciele licznych organów państwowych i samorządowych, posiadając informacje, którymi się nie wymieniają. Każdy z organów zbiera te same dane: Policja, organy pomocy społecznej, organizacje pomocowe, pozarządowe, kuratorzy rodzinni, i kuratorzy dla dorosłych. Brak jest współpracy i możliwości korzystania przez kuratorów sądowych z informacji, które posiadają inne podmioty.

Przechodząc do części II – zasoby ludzkie i środki finansowe, jej rozdziału V – personel zawodowy, należy omówić problematykę służby probacyjnej,

czyli kuratorskiej służby sądowej. Zalecenia poświęcają tym kwestiom pięć reguł od 37 do 41. Wydaje się, że każda wymaga krótkiego omówienia.

Reguła 37

„Przy rekrutacji, wyborze i awansowaniu personelu zawodowego nie będzie praktykowana dyskryminacja z uwagi na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne czy jakiegokolwiek inne, narodowość, pochodzenie etniczne lub społeczne, majątek, urodzenie lub jakiegokolwiek inny status. Rekrutacja i dobór kadr powinny uwzględniać specjalne zasady postępowania w odniesieniu do niektórych grup ludności, a także zróżnicowanie grupy sprawców, nad którymi ma być sprawowany nadzór”.

Obowiązujący w chwili obecnej system rekrutacji personelu probacyjnego określony jest ustawą o kuratorach sądowych. Jeżeli chodzi o wymogi reguły 37, system ów spełnia swoje zadania, tj. z całą pewnością zapobiega jakiegokolwiek dyskryminacji. Nie w pełni jedynie uwzględnia zalecenia dotyczące takiego doboru kadr, któryby uwzględniał zróżnicowanie grup sprawców, nad którymi ma być sprawowany dozór. W chwili obecnej brak jest bowiem specjalizacji w działaniach kuratorów dla dorosłych, a kuratorzy nadal działają w oparciu o system terytorialnego podziału spraw. Nie jest tak oczywiście wszędzie. Nie raz rzeczywistość, a także innowacyjność niektórych kuratorów okręgowych, czy też samych kierowników zespołów, wymusza wprowadzenie specjalizacji, w zakresie np. sprawców z problemem narkomanii bądź też alkoholizmu. Z całą pewnością specjalizacja jest wyzwaniem dla zawodowej kurateli. Podział kuratorów w jednym zespole na grupy specjalizujące się w konkretnym działaniu: po pierwsze – wpływa na zwiększenie się profesjonalizmu działań, po drugie – wpływa na skuteczność i efektywność działań, po trzecie – odpowiednio działający system awansu, od zadań najprostszych do najtrudniejszych, wpływa na zminimalizowanie lub wyeliminowanie syndromu wypalenia zawodowego.

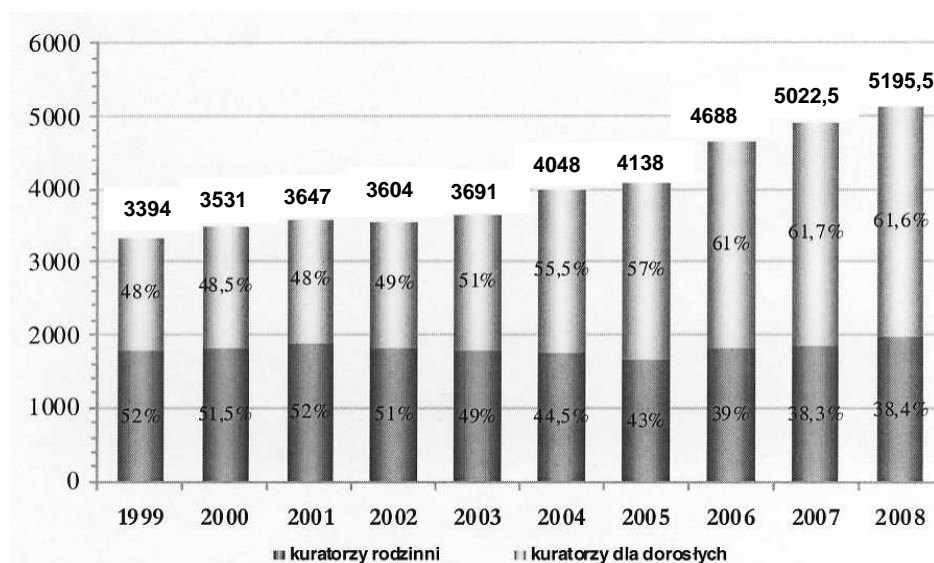
Reguła 38

„Liczebność personelu zawodowego odpowiedzialnego za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych będzie wystarczająco duża, aby mógł on efektywnie wykonywać spoczywające na nim zadania. Pracownicy będą mieć cechy osobowości i kwalifikacje zawodowe konieczne do wypełniania ich funkcji. Opracowane zostaną normy i zasady polityki, gwarantujące odpowiednią liczebność i jakość kadr, w zależności do wymiaru pracy oraz potrzebnych umiejętności i doświadczenia”.

Reguła 38 jest zaleceniem skierowanym do rządzących, aby zapewnili odpowiednią liczbę personelu zawodowego, odpowiedzialnego za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych, do efektywnego wykonywania spoczywających na nim zadań. Uzasadnienie do przedmiotowej reguły wspomni-

na, że kładzie ona nacisk na duże znaczenie odpowiedniego doboru kadr – tak pod względem ilościowym, jak i jakościowym (przy czym to ostatnie należy rozumieć w sensie cech osobowościowych i kwalifikacji zawodowych) – dla prawidłowej realizacji zadań wymagających od pracowników znacznego wyczucia. Reguła nie podaje żadnych absolutnych wskazówek co do liczebności personelu zawodowego w stosunku do liczebności sprawców. Z uwagi na wielką różnorodność sankcji i środków alternatywnych oraz heterogeniczną strukturę europejskich systemów sankcji liczbowe wyrażenie tej proporcji nie byłoby ani możliwe, ani przydatne.

W tym miejscu należy wskazać na fakt, że w ostatnich pięciu latach nastąpił znaczący wzrost liczby etatów kuratorskich. Na dzień 31 grudnia 2008 r. limit etatów kuratorów zawodowych wynosił 5195,5². W tej liczbie 3204,2 to zawodowi kuratorzy sądowi dla dorosłych, zaś 1961,2 to zawodowi kuratorzy rodzinni. Pozostała część to kuratorzy okręgowi wraz z zastępcami. W całym 2008 roku przybyło dodatkowo 150 nowych etatów. W latach 1999–2008 liczbą kuratorów zawodowych przedstawiała tak, jak się na poniższym wykresie³.



Ryc. 1. Procentowy udział kuratorów rodzinnych i dla dorosłych w ogólnej liczbie kuratorów zawodowych.

² Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki (MS – S40: Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2008 rok).

³ Do 2003 roku dane dotyczą liczby osób, bez aplikantów kuratorskich, od 2004 roku liczona jest liczba etatów wraz z aplikantami.

Jak widać na załączonym wykresie, liczba kuratorów zawodowych systematycznie rośnie z roku na rok.

Niemniej jednak w (swej) drugiej części reguła żąda od poszczególnych jednostek administracji, aby określiły własne normy stanowiące układ odniesienia w ramach danego systemu i dostosowane do istniejących w danym przypadku sankcji i środków alternatywnych oraz zadań stojących przed pracownikami. Tego rodzaju normy mogą być przydatne w procesie ilościowej i jakościowej oceny kadr oraz określaniu zasad polityki, mającej na celu przybliżenie sytuacji rzeczywistej do sytuacji optymalnej, którą definiują normy. W naszym przypadku istnieją wydane w tym przedmiocie normy w postaci rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora sądowego (Dz. U. Nr 116, poz. 1100).

Rzeczywiste obciążenie pracą kuratorów sądowych nieznacznie przekracza, przewidziane w poniższej tabeli, wartości, określone w ww. rozporządzeniu.

Tabela 1. Obciążenie pracą kuratora zawodowego dla dorosłych

Lp.	Rodzaje spraw	Liczba spraw określona rozporządzeniem	Liczba spraw na dzień 31 grudnia 2008 r., średnio na jednego kuratora
1	Dozory własne	od 20 do 35	37,86
2	Dozory powierzone	od 30 do 60	54,46
3	Inne sprawy	do 50	49,23
	Łącznie	do 120, w tym 50 własnych	141,5
Liczba wywiadów w 2008 roku, średnio na jednego kuratora zawodowego			
	Wywiady środowiskowe własne	60,5	

W celu przybliżenia sytuacji rzeczywistej do tej optymalnej, widocznej w tabeli, co roku służba kuratorska jest sukcesywnie powiększana. Należy jednakże rozpocząć dyskusję na temat istoty określonych standardów, wartości w nich wymienionych, a także sposobów promowania szybkiego i efektywnego wykonywania zadań.

Nadto, należy wypracować rozwiązania systemowe, które umożliwiłyby kuratorowi sądowemu sprawne i efektywne wykonywanie wszystkich nałożonych na niego obowiązków, aby nie musiał wykonywać czynności zbędnych i nieskutecznych.

Reguła 40

„Prawne i finansowe warunki i wymiar pracy zapewnią ciągłość zawodową i osobową kadr, rozwój poczucia odpowiedzialności służbowej pracowników oraz status zawodowy porównywalny z analogicznymi stanowiskami w innych zawodach”.

Kwestie dotyczące nawiązania stosunku pracy, wymiar pracy i wynagrodzenie kuratorów opisuje ustawa o kuratorach sądowych. Wydaje się zatem, że ta reguła jest realizowana. Należy dodatkowo wskazać, że w chwili obecnej wynagrodzenia kuratorów sądowych, zwłaszcza w porównaniu z innymi grupami zawodowymi – budżetowymi, jak np. policjanci, funkcjonariusze służby więziennej czy też nauczyciele, są na dość wysokim poziomie.

Reguła 41

„Personel zawodowy będzie podlegał organom władzy wykonawczej określonym przepisami prawa. Organa te określą obowiązki, prawa i kompetencje podległych im pracowników, a także będą sprawować nad nimi nadzór oraz przeprowadzać oceny wyników ich pracy”.

Oceniając powyższą regułę, należy uznać, że dotychczasowe rozwiązania prawne w ustawie o kuratorach sądowych nie odpowiadają zaleceniom w tym przedmiocie. Trzeba zauważyć, że reguła podporządkowuje służbę probacyjną nie władzy sądowniczej, lecz właśnie władzy wykonawczej. Wiąże się to z przyjętą filozofią rozdziału władzy – władza sądownicza ma zajmować się wymierzaniem sprawiedliwości, a za wykonywanie orzeczeń odpowiedzialna jest władza wykonawcza. Ponadto podporządkowanie służb probacyjnych władzy wykonawczej podyktowane jest możliwością sprawniejszego zarządzania tymi służbami. Jak wspomniano, dotychczasowe rozwiązania pozostawiają służbę probacyjną w Polsce częściowo poza realnym nadzorem władzy wykonawczej. Należy zauważyć, że reguła nakazuje także, aby władza wykonawcza sprawowała nad służbą probacyjną nadzór oraz przeprowadzała oceny wyników pracy. W chwili obecnej ocenę wyników pracy kuratorów sądowych przeprowadza kurator okręgowy, wybierany przez prezesa sądu okręgowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych mu przez środowisko kuratorskie danego okręgu, czyli okręgowe zgromadzenie kuratorów. Jak widać model ten odbiega zasadniczo od zaleceń reguły 41.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na uzasadnienie reguły 41: *„Ponieważ skuteczność wykonywania sankcji i środków zależy głównie od jakości personelu zawodowego, organ władzy wykonawczej powinien wykorzystywać wszelkie dostępne metody nadzorowania pracy tego personelu, a zwłaszcza oceny jego efektywności”.*

Przechodząc do kolejnego rozdziału dotyczącego zaangażowania i udziału społeczeństwa w probacji, poniżej przytoczono kolejnych pięć reguł i zbiorczo omówiono stan ich realizacji.

Reguła 45

„Aby organa władzy odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych mogły zaspokajać potrzeby sprawców i bronić ich praw, użyte zostaną wszystkie stosowne zasoby istniejące w społeczeństwie. Cel ten będzie realizowany także poprzez maksymalne wykorzystanie udziału organizacji i osób prywatnych należących do danej społeczności”.

Reguła 47

„Udział społeczności będzie przedmiotem umowy z odpowiednim organem władzy wykonawczej, która w szczególności określi charakter zadań i sposób ich wykonywania”.

Reguła 49

„Pomoc ze strony osób prywatnych należących do danej społeczności nie będzie zastępować pracy, która należy do personelu zawodowego”.

Reguła 50

„Organa władzy wykonawczej określą kryteria i procedury selekcji osób prywatnych należących do danej społeczności oraz informowania ich o spoczywających na nich obowiązkach, zadaniach, kompetencjach, zakresie odpowiedzialności i innych kwestiach”.

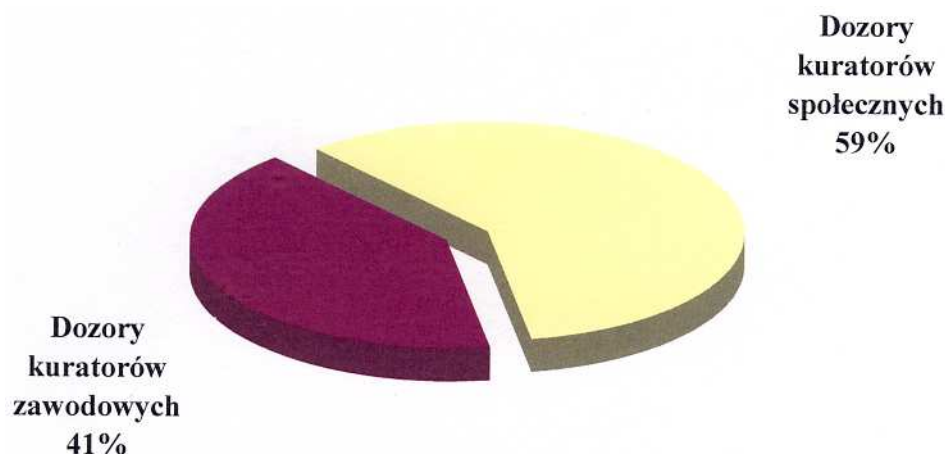
Reguła 51

„W takim zakresie, w jakim będzie to konieczne, pracą osób prywatnych należących do danej społeczności kierować będzie personel zawodowy, który umożliwi tym osobom wypełnianie obowiązków mieszczących się w granicach ich zdolności i możliwości. W razie potrzeby zapewnione zostaną szkolenia”.

Nasze krajowe uregulowania, w tym przede wszystkim ustawa o kuratorach sądowych, przewidują udział społeczności lokalnej, dawniej zwanej „czynnikiem społecznym” w działaniach probacyjnych. Przedstawicielami społeczności lokalnej są naturalnie kuratorzy społeczni. Ustawa zawiera odpowiednie uregulowania w zakresie ich powoływania, wykonywania przez nich określonych czynności oraz stosownego wynagradzania za czynności. Istnieje jednakże nieodparte wrażenie, że reguła 49, która zabrania zastępowania siłami społeczności lokalnych pracy, która należy do personelu zawodowego, nie jest realizowana. Z danych statystycznych wynika, że ku-

ratorzy dla dorosłych na dzień 31 grudnia 2008 r. wykonywali: 295.837 dozorów, w tym:

- 121.316 – kuratorzy zawodowi,
- 174.521 – kuratorzy społeczni⁴.



Ryc. 2. Procentowy udział dozorów kuratorów społecznych i zawodowych w ich ogólnej liczbie.

Zauważmy zatem, że niemal 60% dozorów wykonują kuratorzy społeczni. Taka sytuacja jest sprzeczna z przytoczoną regułą i powinna ulec zmianie. Z uzasadnienia reguły czytamy bowiem, że: „praca wykonywana przez osoby należące do społeczności ma charakter pomocniczy i uzupełniający względem pracy wykonywanej przez kadry organu władzy wykonawczej i nie powinna ona służyć do odciążania personelu zawodowego poprzez wymaganie od członków społeczności, aby podejmowali się prac, które powinny być wykonywane przez personel”.

Przechodząc do części trzeciej – problemy zarządzania związane z sankcjami i środkami, należy zwrócić uwagę na ostatnią regułę.

Reguła 90

„Ocena sankcji i środków alternatywnych będzie uwzględniać między innymi to, czy ich stosowanie:

⁴ Dane pochodzą z MS – Wydział Statystyki (MS – S40: Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2008 rok).

- jest zgodne z oczekiwaniami ustawodawców, organów władzy sądowej, orzekającej i wykonawczej oraz społeczeństwa, biorąc pod uwagę cele, którym mają służyć sankcje i środki alternatywne;
- przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności;
- pomaga zaspokajać potrzeby sprawców mające związek z popełnionym wykroczeniem lub przestępstwem;
- przyczynia się do zmniejszenia kosztów;
- przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie”.

Konstrukcja reguły 90 daje do zrozumienia, że należy oceniać skuteczność i efektywność probacji, co powinno być przedmiotem ocen i badań. Powinno się zatem oceniać skuteczność probacji przez pryzmat tego, czy przyczynia się do zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności, czy przyczynia się do zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie, czy przyczynia się do zmniejszenia kosztów, a także, czy przyczynia się do zaspokojenia potrzeb sprawców, mających związek z popełnionym przestępstwem.

Dodać trzeba, że probację trzeba oceniać z punktu widzenia oczekiwań Ustawodawcy, które wyrażone są w odpowiednich aktach prawnych. W części ogólnej Kodeksu karnego, dotyczącej wymiaru kary, wskazano, że podstawowym celem kar i środków probacyjnych jest zapobieganie ponownemu popełnianiu przestępstwa: art. 53 § 1 k.k. wskazuje na cele wychowawcze i zapobiegawcze, art. 66 § 1 k.k. podaje przesłankę: „w szczególności nie popełni przestępstwa”, a art. 69 § 1 k.k. jako cel kary wskazuje: „zapobieżenie powrotowi do przestępstwa”.

Na koniec należy zaznaczyć, że powyżej omówione zostały jedynie niektóre reguły, które wydawały się najistotniejsze. Szczegółowa ocena realizacji przez Polskę wszystkich 90 Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy jest niestety, z uwagi na brak miejsca w niniejszym opracowaniu, niemożliwa.