

Piotr Stępiak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

stepniak@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8828-7031

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.3.01>

Polityka kryminalna a szanse i bariery rozwoju kurateli sądowej

I. Uwagi wstępne

Mianem polityki kryminalnej określa się na ogół naukę pomocniczą prawa karnego, której celem jest analiza działań państwa, społeczności lokalnych i społeczeństwa, skierowanych na zapobieganie i zwalczanie przestępczości. Jest ona niekiedy traktowana jako dział kryminologii¹. Polityka kryminalna obejmuje politykę tworzenia prawa karnego, ścigania przestępstw, stosowania kar za przestępstwa (polityka karna), wreszcie wykonywania kar, zwłaszcza zaś kary pozbawienia wolności (polityka penitencjarna).

Jako nauka prawna polityka kryminalna narodziła się w Europie pod koniec XIX w. Był to okres dominacji socjologicznej szkoły prawa karnego. Za twórcę tej szkoły uważa się Franza von Liszta, austriackiego prawnika, profesora prawa karnego i międzynarodowego na Uniwersytecie Berlińskim. W kontekście dalszych rozważań warto więc przypomnieć, że jedną z najważniejszych tez głoszonych przez przedstawicieli tej szkoły, była teza o społecznych uwarunkowaniach przestępstwa, a także procesu stawania się przestępcą. Według F. von Liszta przyczyn przestępstwa należy szukać w społeczeństwie². Wynikał z tego wniosek, że reakcja na przestępstwo powinna koncentrować się na jego sprawcy i możliwości oddziaływania prewencyjnego na niego (tzw. prewencja indywidualna). Wpływ tej szkoły na prawo karne uwidocznił się m.in. w rozpowszechnieniu takich instytucji, jak warunkowe zawieszenie wykonania kary i warunkowe przedterminowe zwolnienie. Instytucje te stały się z czasem kanonami tego, co współcześnie określamy mianem probacji³ i wiążemy z pracą kuratora sądowego.

¹ Tak np. W. Świda, *Rozdział I. Wiadomości wstępne* [w:] *Kryminologia*, red. *idem*, Warszawa 1977, s. 22.

² Por. F. von Liszt, *The Purpose of Thought in Criminal Law*, Berlin 1882/83.

³ Ściślej rzecz biorąc, warunkowe przedterminowe zwolnienie ma swój rodowód w amerykańskiej instytucji *parole*. Jej istotą było wcześniejsze zwolnienie przestępcy z więzienia w zamian za przyrzeczenie dobrego sprawowania na wolności. Por. P. Stępiak, *Kontrowersje wokół rozumienia probacji*, PiP 2007, nr 10.

Ówczesna polityka kryminalna oparta o tezy tej szkoły koncentrowana się na badaniu uwarunkowań skutecznej walki z przestępczością, a także opracowaniu modelu jej zwalczania. Szereg wskazówek w tym zakresie zawierały francuskie prace Gabriela Tarde'a⁴, Georgesa Vidala⁵ oraz Emile'a Garcona⁶.

W podobnym kierunku rozwijała się polityka kryminalna na ziemiach polskich. Stopniowo jednak przestała być tylko sposobem walki państwa z przestępczością, stała się również dyscypliną naukową. Treści kryminalno-polityczne można znaleźć w opracowaniach wielu polskich uczonych z pierwszej połowy XX w. Tytułem przykładu można tu wskazać m.in. prace Juliusza Makarewicza⁷. Problemom i zasadom walki z przestępczością poświęcił osobne dzieło Wacław Makowski⁸. Naukową, polemiczną dyskusję nad pojęciem i zakresem polityki kryminalnej podjęli także Józef Reinhold oraz Emil Stanisław Rappaport⁹. Tym niemniej, autorytet tej miary co Władysław Wolter, jeszcze w 1933 r. oceniał, że istota oraz zakres polityki kryminalnej „są nader wątpliwe, co nie znaczy bynajmniej, by należało kwestionować wartość tej nauki”¹⁰.

Wskazane prace, aczkolwiek bardzo cenne, miały charakter przyczynkarski. Za twórcę nauki polityki kryminalnej w Polsce uważa się bowiem Bronisława Wróblewskiego. Poświęcił jej wiele swoich publikacji, w tym takie prace, jak: *Wstęp do polityki kryminalnej* (Wilno 1922), *Zarys polityki kryminalnej* (Wilno 1928), a także *Penologia* (tom I i II, Wilno 1926).

Według B. Wróblewskiego, zadania polityki wiązały się z kontrolą nad przestępczością. Jego zdaniem, przestępczość mogły skutecznie ograniczać: podniesienie poziomu oświaty, wysoki poziom kultury i moralności oraz materialnego życia społeczeństwa. Działem polityki kryminalnej miała być polityka karna, koncentrująca się na wskazaniu najskuteczniejszych środków karnych i innych instytucji prawa karnego, związanych z reakcją na przestępstwo.

Za główny problem polityki kryminalnej B. Wróblewski uważał wykonywanie kary pozbawienia wolności, a także przebieg procesu wychowawczego w jej ramach¹¹.

Ze współczesnych autorów, którzy wnieśli istotny wkład w rozwój polityki kryminalnej, wskazać należy zwłaszcza Denisa Szabo, wybitnego kanadyjskiego kryminologa pochodzenia węgierskiego. Według niego, klasyczne rozróżnienie pomiędzy kryminologią („jak jest”) a polityką kryminalną („jak być powinno”) ulega obecnie pewnemu

⁴ Por. np.: G. Tarde, *Les lois de l'imitation*, Paris 1890; także *idem*, *La logique sociale*, Paris 1895; tłum. K. Skrzyńska, Warszawa 1904.

⁵ Por. G. Vidal, *Cours de droit criminel et de science penitentiaire*, Paris 1910.

⁶ E. Garcon, *Le droit penal. Origins – evolution – etat actuel*, Paris 1922.

⁷ Por. np. J. Makarewicz, *Polskie prawo karne*, reprint, przedm. A. Redzik, Warszawa 2012; także: J. Warylewski, *Juliusz Makarewicz – uczonek, kodyfikator, polityk (1872–1955)*, „Palestra” 1999, nr 5–6, s. 76–86.

⁸ W. Makowski, *Zasady walki z przestępcstwem. Wykłady o prawie karnym*, Warszawa 1917.

⁹ J. Reinhold, *Pojęcie i zakres polityki kryminalnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1921, nr 5–6, s. 89–99; E.S. Rappaport, *Uwagi z powodu art. prof. dr. Reinholda, Pojęcie i zakres polityki kryminalnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1921, nr 9–12, s. 246–247.

¹⁰ W. Wolter, *Kilka uwag o metodologii nauk kryminologicznych*, RPEiS 1933, nr 13, z. 4.

¹¹ K. Buchała, *Koncepcja polityki kryminalnej w pracach Bronisława Wróblewskiego*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 3, s. 14–19.

zatarciu. Odwołując się do poglądów jednego z twórców szkoły Obrony Społecznej, Marca Ancela¹², a także analizując dynamikę rozwoju pojęcia polityki kryminalnej, D. Szabo stawia wniosek, że przestała ona być jedynie analizą poprawności stosowania przepisów i założeń kodeksu karnego¹³.

To, co może w jego pracach mieć bezpośredni związek z rozważaniami nad dalszym rozwojem i przyszłością kuratelii sądowej w Polsce, to zwrócenie uwagi na konserwatywizm struktur ścigania i sądów. Krytykując je, stwierdza wprost, że uzyskanie lepszych wyników w walce z przestępczością w ramach dotychczasowych struktur jest mało prawdopodobne. I to nawet przy znacznym zwiększeniu nakładów finansowych. Przy sformułowaniu takiej opinii D. Szabo powołuje się na doświadczenia budżetu federalnego USA. Pomimo że wydatki na walkę z przestępczością w latach 1969–1974 uległy podwojeniu (z 7,3–15 mld dolarów), to w tym samym czasie przestępczość gwałtowna, zarejestrowana przez policję, zwiększyła się o połowę¹⁴. Jego zdaniem, analiza panujących współcześnie tendencji do dokonywania czynów przestępczych oraz rozwoju ustawodawstwa karnego prowadzi do wniosków wyraźnie pesymistycznych. Ogólny wzrost przestępczości jest bowiem przerażający, zaś arsenał środków odstrasżających równie przerażająco nieodpowiedni.

Jak więc w taką perspektywę wpisuje się dalszy rozwój kuratelii? Spróbujmy o tym podyskutować. Na wstępie warto podać kilka informacji o tym, jakie przyczyny przestępczości oraz sposoby jej przeciwdziałania wskazuje tzw. opinia społeczna. Od niej to bowiem zależy poziom społecznego, w ślad za tym także – politycznego wsparcia dla ewentualnej rozbudowy kuratorskiej służby sądowej.

II. Przyczyny i sposoby ograniczenia przestępczości w opiniach społeczeństwa polskiego a perspektywy rozwoju kuratelii

W 1994 r. Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadziło sondaż na temat przyczyn przestępczości¹⁵. W tym celu poproszono respondentów, aby z listy ośmiu zjawisk społecznych wybrali dwa, które w najwyższym stopniu wpływają na wzrost przestępczości. Rozkład uzyskanych odpowiedzi był następujący:

1) bezrobocie	63,00%
2) bieda, niski poziom życia wielu ludzi	44,00%
3) zbyt łagodne wyroki dla przestępców	34,00%

¹² M. Anceł (1902–1990) był sędzią i teoretykiem prawa, autorem teorii karnej *La Défense sociale*. Jej istotą była odnowa całego systemu karnego wokół idei społecznej rehabilitacji przestępcy. W oparciu o jego prace R. Badinter napisał nowy kodeks karny. Por.: M. Anceł, *La Défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste*, Paris 1954, s. 184.

¹³ D. Szabo, *Kryminologia i polityka kryminalna*, Warszawa 1987, s. 73 i n.

¹⁴ *Ibidem*, s. 135.

¹⁵ *Prawo – praworządność – państwo prawa. Komunikat z badań CBOS*, Warszawa 1994, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_079_94.PDF [dostęp: 5.08.2020].

4) złe wychowanie dzieci	16,00%
5) przyjazdy do Polski wielu cudzoziemców	13,00%
6) upadek obyczajów, brak szacunku dla tradycyjnych wartości	11,00%
7) zbyt wiele brutalnych filmów w TV i kinach	9,00%
8) bezbożność, upadek religijności w społeczeństwie	6,00%

Jak widać, na pierwszym miejscu wskazano zjawiska związane z transformacją ekonomiczną, a więc będące konsekwencją przechodzenia od socjalistycznej gospodarki planowej, do gospodarki rynkowej (bezrobocie, bieda). Tym niemniej, zwraca uwagę to, że jako trzecie co do siły wskazania lokują się zbyt łagodne wyroki dla przestępców (34,00%).

Uzyskany w tym badaniu wynik dobrze koresponduje z prowadzonymi w późniejszych latach badaniami nad wyrażanymi przez respondentów – reprezentującymi ogół społeczeństwa – opiniami o sposobach ograniczenia przestępczości. Pierwsze z tych badań przeprowadzono równoległe do wskazanego wyżej, bo jeszcze w 1994 r. Podmiotem, który je przeprowadził, był również CBOS¹⁶. Pytani przez niego respondenci, z gotowej listy odpowiedzi wybrali następujące możliwości:

1) surowsze wyroki więzienia dla przestępców	45,00%
2) więcej policjantów na ulicach i w miejscach publicznych	40,00%
3) przyznanie policji większych uprawnień do używania broni	36,00%
4) organizowanie pomocy dla osób wychodzących z więzienia	23,00%
5) lepsza współpraca społeczeństwa z policją, pomaganie policji	20,00%
6) ograniczenie napływu cudzoziemców do Polski	11,00%
7) większa ostrożność ludzi	9,00%
8) ograniczanie brutalnych filmów w telewizji	9,00%

Analiza tego zestawienia prowadzi więc do wniosku, że respondenci – jako najsukuczniejszy sposób ograniczania przestępczości – wskazali działania oraz kompetencje policji i sądów. Największe jednak nadzieje w tym zakresie wiązali z wysokimi karami więzienia (45,00% wskazań). Takie więc – ich zdaniem – powinny być priorytety polityki kryminalnej. Jeśli zważyć, że prawie połowa respondentów opowiedziała się za nasileniem odstraszałającej funkcji kary, to wniosek z tego, że jako priorytet wskazali oni lepszą prewencję ogólną. Wypada więc zauważyć, że trudno byłoby pogodzić z tym postulat dalszej rozbudowy kurateli sądowej, prewencja nie jest bowiem jej ustawowym zadaniem¹⁷.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Por. art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.): „Kuratorzy sądowi realizują określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu”.

Do takiej konkluzji skłania również i to, że ankietowani nie wskazali na żadne z ważnych działań w zakresie problematyki społecznej (np. ograniczenie bezrobocia młodzieży, stwarzanie perspektyw życiowych poprzez możliwości kształcenia). Na liście znalazło się jedynie ogólne wskazanie na „pomoc dla osób wychodzących z więzienia”, którą należy wiązać z polityką penitencjarną i resocjalizacją przestępców (23,00% odpowiedzi).

Tym niemniej, mając na względzie stosunkowo częste wskazania na rolę obywatelskiej pomocy policji w zmniejszaniu przestępczości (20,00%), postawić można wniosek o odczuwaniu obywatelskiej odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa. Jest to z pewnością objaw pozytywny, bowiem w dobrze funkcjonującym państwie, współdziałanie obywateli z policją stanowi jeden z warunków efektywności jej pracy. Można zatem ocenić, że co najmniej jedna piąta respondentów ma świadomość dużej roli nieformalnej kontroli społecznej w ograniczaniu przestępczości.

Podany tu wynik można zatem pośrednio interpretować jako wskaźnik dobrego klimatu społecznego dla pracy kuratora, który przecież współdziała, podczas jej świadczenia, ze społeczeństwem.

W kolejnym sondażu, który warto tu przywołać, tj. sondażu CBOS z 1998 r. zapytano o to, co najbardziej utrudnia walkę z przestępczością. Rozkład wskazań respondentów na zaproponowane odpowiedzi był następujący:

1) zbyt niskie kary dla przestępców	71,00%
2) zbyt długi czas, jaki mija od złapania sprawcy do wyroku	28,00%
3) nadmierne skrępowanie organów ścigania przepisami	25,00%
4) nadmierne uprawnienia sprawców przestępstw w trakcie śledztwa i postępowania sądowego	22,00%
5) niedofinansowanie policji	18,00%
6) słabe wykształcenie, nieudolność policjantów	18,00%
7) zbyt małe uprawnienie ofiar przestępstw w czasie postępowania sądowego	8,00%
8) inne przyczyny	1,00%
9) trudno powiedzieć	3,00%

Przywołane wyniki potwierdzają więc wcześniejsze wnioski co do tego, że – w opinii społecznej – najbardziej utrudniają walkę z przestępczością zbyt niskie kary dla przestępców (aż 71,00% wskazań). Nieco częściej niż mężczyźni taką opinię wyraziły kobiety (73,00%). Wśród różnych grup społeczno-zawodowych wyrażających taką ocenę przeważali z kolei robotnicy wykwalifikowani (79,00%). Najrzadziej, choć równie zdecydowanie, wyraziły ją osoby z wyższym wykształceniem (61,00%). Interpretując te wskaźniki, łatwo więc zauważyć, że cytowane badania potwierdzają społeczną wiarę w surowe kary jako najlepszy środek na ograniczanie przestępczości. Inna uwaga, jaka tu się nasuwa, to wniosek o dużym stopniu punitywności polskiego społeczeństwa,

a także stosunkowo słabej jego integracji. Jej skutkiem może być oczekiwanie, że brak odpowiednio silnych więzi społecznych, mogących ograniczać przestępczość, zastąpią przepisy i rygory prawne.

Z takich zapewne powodów w przywołanym badaniu respondenci wskazywali zdecydowanie najczęściej kwestie związane z polityką karną, działaniem sądów oraz obowiązującymi aktami prawnymi. Można zatem stwierdzić, że w społecznych przeświadczeniach o sposobach ograniczania przestępczości dominuje bardzo wyraźnie karanie, zaś prewencja i profilaktyka schodzą na plan dalszy.

Jeśli zatem zważyć, że jednym z zadań kuratora sądowego jest profilaktyka przestępczości w różnych środowiskach, to nie powinien on raczej oczekiwać zbyt dużego wsparcia społecznego w tym zakresie. W takim kontekście powstaje ważne pytanie o perspektywę rozwojową służby kuratorskiej. Jak się wydaje, analiza społecznych oczekiwań co do sposobów ograniczania przestępczości prowadzi do wniosku, że najbardziej pożądanym byłby model służby sprawnie wykonującej środki penalne. Zaznaczyć jednak trzeba, że chodzi tu o kuratelę dla dorosłych, zadania kuratorów rodzinnych są inne, wiążą się bowiem z postępowaniem korekcyjnym i wychowawczym wobec nieletnich oraz ich rodzin. Taki zresztą jej model przyjęło polskie ustawodawstwo. Warto przypomnieć, że zgodnie z treścią art. 2 pkt 6 k.k.w.¹⁸, kurator jest organem postępowania wykonawczego.

Na koniec tego wątku rozważań warto jeszcze przytoczyć wyniki badań najnowszych. W oparciu o nie bowiem można ocenić, czy opisane wyżej prawidłowości są tendencją trwałą, czy też społeczne oceny i oczekiwania co do skutecznych sposobów ograniczania przestępczości ulegają obecnie jakimś zmianom oraz przewartościowaniom. Dopiero bowiem takie porównanie pozwala zrekonstruować współczesny klimat społeczny wokół kurateli sądowej i jej zadań w tym zakresie. Celowe więc jest, aby próbę zarysowania perspektywy dalszego jej rozwoju podejmować w jego kontekście.

Najnowsze badania, jakimi dysponowałem, to badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (IWS) z 2018 r.¹⁹ Punktem wyjścia do nich była obserwacja, że w debacie publicznej często powraca temat polityki kryminalnej oraz wymiarów kar za poszczególne przestępstwa i wykroczenia. Zadaje się więc pytanie, czy polskie prawo karne jest odpowiednio efektywne, sprawiedliwe, ponadto wystarczająco surowe? Jak mantra wraca opinia, wyrażana zwłaszcza przez populistycznie nastawionych polityków, że należy zaostrzyć obecne przepisy, szczególnie określające odpowiedzialność za najcięższe przestępstwa. Regularnie problematykę karania sprawców przestępstw podejmują media. Okazją jest każde „głośne” przestępstwo. Powtarza się przy takiej okazji pytanie o potrzebę ewentualnych zmian w prawie karnym.

Badacze z IWS podjęli więc próbę odpowiedzi na powyższe pytanie, przy założeniu, że we wstępie należy rozważyć, czy zmiany te są konieczne do rozwiązania problemów

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 523 ze zm.; dalej: k.k.w.).

¹⁹ A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Klimczak, *Badanie poparcia dla zaostrzenia polityki karnej. Wyniki trzech sondaży opinii publicznej*, Warszawa 2018.

będących osnową publicznej debaty. Zdaniem badaczy, twierdząca odpowiedź na to pytanie prowadziłyby do rozważenia, jakie zmiany byłyby adekwatne i proporcjonalne do skali zagrożenia przestępczością w Polsce. Autorom badań chodziło przy tym o projekt zmiany rzeczywiście przydatnej i koniecznej²⁰. Ocena w tym zakresie nie jest prosta z takiego powodu, że można sformułować różne kryteria potrzeby takiej zmiany.

Mając to na uwadze, Andrzej Siemaszko, Paweł Ostaszewski oraz Joanna Klimczak wskazują, że polityka kryminalna stała się stałym elementem debaty publicznej i nie można już oddzielić obiektywnych rozważań nauki o efektywności prawa karnego i poszczególnych kar kryminalnych w zapobieganiu przestępczości od głosów opinii publicznej na ten sam temat. Polityka kryminalna państwa jest bowiem obserwowana i oceniana przez społeczeństwo. Konkretnie decyzje organów państwa w zakresie stanowienia i praktycznego stosowania prawa, w tym prawa karnego, oddziałują na nastroje i postawy społeczne. Z drugiej zaś strony, opinia publiczna też może oddziaływać na politykę kryminalną, a konkretne społeczne oczekiwania i postawy mogą wpływać na zmianę przepisów²¹.

Innymi słowy, opinie ekspertów są rodzajem racji, która dla swojej prawomocności musi zyskać akceptację społeczną. Bez niej pozostanie – jak określają to Anglicy w znanym powiedzeniu – „racją bez racji”.

Poniżej przedstawię wyniki uzyskane przez badawczy z IWS²². W dalszej części tekstu, z perspektywy ustaleń, podejmę próbę odpowiedzi na pytanie, czy i jak opinia społeczna, wyrażane przez nią postawy i oczekiwania mogą wpływać na ewolucję oraz dalszy rozwój kurateli sądowej.

We wszystkich sondażach zespołu z IWS zdecydowana większość respondentów również potwierdziła wyniki badań cytowanych wcześniej. Ich zdaniem bowiem, dla ograniczenia przestępczości i poprawy bezpieczeństwa obywateli, należy zaostrzyć przepisy prawa karnego, a także surowiej karać za przestępstwa. Przeważająca część respondentów oceniła, że należy bardziej surowo karać, niż jest to określone w obecnie obowiązujących przepisach kodeksu karnego. Wyjątek stanowiły jedynie drobne kradzieże, za które – zdaniem ankietowanych – nie potrzeba zaostrzać kar. Zdecydowana

²⁰ *Ibidem*, s. 11.

²¹ *Ibidem*, s. 12.

²² Metodologia badań była następująca. Każde z trzech badań przeprowadzono w ramach badania *Omnibus*, tj. cyklicznego, wielotematycznego badania opinii publicznej, realizowanego na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski. Badania zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu techniki wywiadów bezpośrednich (w domach respondentów), wspieranych komputerowo (CAPI – *Computer Assisted Personal Interview*). Ankieter odczytywał kolejno dziesięć pytań poświęconych różnym aspektom opinii publicznej o karach i karaniu oraz pytania o cechy społeczno-demograficzne badanych. Następnie zaznaczał odpowiedzi wskazane przez respondenta (pytania zamknięte) lub zapisywał treść wypowiedzi respondenta (pytania otwarte). Badania przeprowadzono w dniach: 27.07–1.08.2018 (Kantar); 9–14.08.2018 (Ipsos); 23–28.08.2018 (CBOS). W badaniu realizowanym przez Kantar próba miała charakter kwotowo-losowy i była dobierana z operatu adresowego Głównego Urzędu Statystycznego. W badaniu wzięło udział 1061 osób w wieku od 15 do 90 lat (średni wiek 46 lat), w tym 51,6% kobiet i 48,4% mężczyzn; 18,1% spośród tych osób miało wykształcenie podstawowe; 28,7% wykształcenie zawodowe; 38,4% wykształcenie średnie i 14,9% wykształcenie wyższe. Por.: A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Klimczak, *Badanie poparcia...*, s. 7–8.

większość badanych opowiedziała się za zawężeniem zagrożenia karą za popełnienie zabójstwa kwalifikowanego wyłącznie do kary dożywotniego pozbawienia wolności. Warto jeszcze podać, że w opinii większości respondentów, wiek odpowiedzialności karnej nieletnich nie powinien się zmieniać (piętnaście lat).

Reasumując, badania IWS pokazują, że opinia społeczna w zakresie poglądów na skuteczne sposoby ograniczania przestępczości jest trwała. Do takiego wniosku prowadzi powyższa analiza długoletnich tendencji w tym zakresie. Wypada zatem stwierdzić, że perspektywy rozwojowe kurateli sądowej wpisują się w publiczną debatę, jak karać (nie zapobiegać!); a ściślej – czy i dlaczego karać surowiej. Z punktu widzenia wcześniejszych rozważań, oczywiste jednak jest, że im surowszy będzie system kar, tym pole do działania kuratora sądowego będzie mniejsze. Postawić przeto należy istotne pytanie, czy społeczeństwo rzeczywiście chce surowych kar, czy też zostało w tym zakresie zmanipulowane przez polityków? Przecież probacja to metoda oddziaływania na przestępców z udziałem społeczeństwa.

Ciekawą opinię na ten temat wyraził znany kryminolog Jerzy Sarnecki²³. Jego zdaniem, naukowa wiedza kryminologiczna o wpływie środowiska na rozwój przestępczości nie różni się od wiedzy intuicyjnej. Powszechnie bowiem wiadomo, że bieda, bezrobocie, narkotyki, brak perspektyw i autorytetów prowadzą do dezorganizacji życia w mieście i sprzyjają przestępczości. Oprócz kryminologii naukowej mamy jednak kryminologię polityczną. Apele naukowców-kryminologów politycy odrzucają. Polityka kryminalna jest w coraz mniejszym stopniu domeną ekspertów, a w coraz większym staje się częścią polityki partyjnej. W ten sposób zaczyna nad nią dominować populizm karny. Zdaniem J. Sarneckiego, jeszcze nie tak dawno w krajach europejskich eksperci mówili, jakie metody przynoszą rezultaty, zaś politycy tego słuchali i postępowali mniej więcej według otrzymanych rad. Obecnie jednak „ze Stanów Zjednoczonych do Europy przyszła tendencja, by przestępczość uważać za poważny problem społeczny, za jedną z dziedzin, w których politykę można kształtować pod publiczność. Politycy stosują więc środki zwalczania przestępczości jako sposób pozyskiwania wyborców. W rezultacie cała polityka kryminalna przesuwana jest w kierunku populistycznych rozwiązań”²⁴.

Jak zatem kształtuje się obecnie współpraca pomiędzy ekspertami a decydentami z ośrodków politycznych? Nie będzie błędem ocena, że obecnie w Polsce, tj. od 2016 r., a więc przejścia władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”, rola niezależnych ekspertów została wyraźnie zmarginalizowana. Z kolei oni sami, nie zgadzając się z ogólną linią obecnie prowadzonej polityki kryminalnej, widoczną zwłaszcza w tzw. reformie sądów, nie chcą z Ministerstwem Sprawiedliwości współpracować. Koło się zamyka. W efekcie, w kształtowaniu polityki kryminalnej biorą udział osoby dyspozycyjne, bez odpowiedniego dorobku, doświadczenia, a także utrwalonej, niekwestionowanej

²³ M. Ostrowski, *Ostrzej karać? Nie ma sensu*, „Polityka” z dnia 28 sierpnia 2010 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1508054,1,ostrej-karac-nie-ma-sensu---rozmowa-z-kryminologiem.read> [dostęp: 13.01.2020].

²⁴ *Ibidem*.

pozycji w świecie nauki, czy chociażby wymiarze sprawiedliwości. Nie zawsze jednak było tak źle.

W 2013 r. w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odbyła się debata dotycząca propozycji w zakresie polityki kryminalnej²⁵. W jej trakcie zabrało głos wielu wybitnych specjalistów w dziedzinie prawa karnego i polityki kryminalnej. Jednym z nich był Andrzej Zoll, przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości. Oto, co powiedział: „(...) Wszelkie zmiany, które chcemy wprowadzać w zakresie polityki karnej, idące w kierunku zwiększenia udziału probacji i zmniejszenia ilości osób skazanych na bezwzględne kary pozbawienia wolności, wymagają przede wszystkim zmiany klimatu politycznego dotyczącego tych spraw. Musimy przekonać opinię publiczną, że karą nie jest tylko kara więzienia. Bo przecież w świadomości społecznej kara dalej kojarzy się z więzieniem i uważa się, że jeżeli nie ma skazania na bezwzględną karę pozbawienia wolności, to sprawca nie został skazany i dochodzi wtedy do naruszenia poczucia sprawiedliwości społecznej. To musimy zmienić, trzeba zmienić ten klimat”.

W dalszym ciągu dyskusji rozwiązanie problemów polityki karnej oczekiwane od komisji A. Zolla sprowadził do dwóch zadań:

- 1) radykalnego zmniejszenia liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności, bez doprowadzenia do liberalizacji odpowiedzialności karnej;
- 2) zintensyfikowania środków, które są związane z karami nieizolacyjnymi na tyle, aby w opinii społecznej nie było wrażenia tolerancji wobec popełnianych przestępstw.

Wskazując, jak to osiągnąć, podał, że komisja chciałaby zmienić pewne elementy warunkowego zawieszania wykonania kary, a także zgodzić się na to, żeby kara do trzech lat pozbawienia wolności mogła być warunkowo zawieszona. Warunkiem tego byłoby jednak, że pierwszy okres, tj. do sześciu miesięcy, skazany spędzałby w dozorze elektronicznym, później zaś rygory byłyby zmniejszone.

Zdaniem A. Zolla, dozór elektroniczny można by także wykorzystać przy karze ograniczenia wolności, zamiast lub obok obowiązków nakładanych w ramach tej kary. Oznacza to stosowanie dozoru elektronicznego w zupełnie innym rygorze niż przy pozbawieniu wolności. Byłby on stosowany nie dłużej niż przez dwa dni w tygodniu, co dałoby nie więcej niż dwanaście godzin takiego dozoru ogółem. Chodziłoby zatem o rodzaj dozoru weekendowego dla skazanych²⁶.

Można przyjąć, że gdyby Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego dane było doprowadzić do końca prace nad wprowadzeniem do ustawodawstwa powyższych propozycji, probacyjny charakter kurateli dla dorosłych uległby wzmocnieniu, jednak przed kuratelą sądową pojawiłyby się także jakościowo nowe zadania. Mogłoby to doprowadzić do znacznego jej dofinansowania, w konsekwencji zaś poprawy warunków pracy i rozbudowy etatowej.

²⁵ Nowy wymiar polityki karnej – upowszechnianie kar nieizolacyjnych. System probacji i sprawiedliwość naprawcza, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2013, nr 28, www.prezydent.pl/gfx/prezydent/pl/defaultopisy [dostęp: 6.08.2020].

²⁶ *Ibidem*.

Niestety, tak się nie stało, bowiem w 2015 r. komisja, której przewodniczył A. Zoll zakończyła działalność. Było to związane ze zmianą polityczną i przejściem władzy przez „Prawo i Sprawiedliwość”. Nowe kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości przyjęło inne priorytety, w efekcie których w 2015 r. nastąpiła kolejna nowelizacja kodeksu karnego²⁷.

W jej następstwie art. 69 § 1 k.k.²⁸ został zmieniony w sposób następujący: „Sąd może warunkowo zawiesić wykonanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w wymiarze nieprzekraczającym roku, jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności i jest to wystarczające dla osiągnięcia wobec niego celów kary, a w szczególności zapobieżenia powrotowi do przestępstwa”.

Równocześnie zmieniono treść art. 73 k.k. Oto jego nowa redakcja:

„§ 1. Zawieszając wykonanie kary, sąd może w okresie próby oddać skazanego pod dozór kuratora lub osoby godnej zaufania, stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym.

§ 2. Dozór jest obowiązkowy wobec młodocianego sprawcy przestępstwa umyślnego, sprawcy określonego w art. 64 § 2 k.k., a także wobec sprawcy przestępstwa popełnionego w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych oraz sprawcy, który popełnił przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej”.

Jak zatem widać, takie uregulowanie drastycznie ograniczyło możliwość stosowania probacji, tym samym musiało przyczynić się do radykalnej zmiany zakresu zadań i obowiązków sądowego kuratora dla dorosłych.

Przed omówieniem aktualnej, ogólnopolskiej statystyki tych zadań, obrazującej kierunek zmian w funkcjonowaniu kurateli sądowej, a także określającej możliwe perspektywy jej rozwoju, warto podać kilka danych ogólniejszych o zagrożeniu przestępczością w Polsce oraz liczbie prawomocnych skazań dorosłych.

Analiza statystyki prawomocnych osądzeń dorosłych za lata 2013–2017²⁹ prowadzi do takich oto wniosków:

1. W latach 2012–2015 liczba osób dorosłych prawomocnie skazanych zmniejszyła się, natomiast w 2016 r. wzrosła do poziomu z 2014 r. Ponowny jej spadek ma miejsce w 2017 r. Tendencja ta jest widoczna nie tylko przy analizie liczb bezwzględnych, lecz także współczynników przestępczości.
2. W stosunku do lat poprzedzających, w 2017 r. skazywano rzadziej na karę pozbawienia wolności, częściej natomiast na karę ograniczenia wolności i grzywny samostnej, przy znacznie mniejszym udziale kar z warunkowym zawieszeniem.
3. W okresie lat 2016–2017 nadal większość wymierzonych kar stanowiła kara pozbawienia wolności. Najczęstszym jej wymiarem było sześć miesięcy.

²⁷ Por. ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k.).

²⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości, *Prawomocne osądzenia osób dorosłych. 2013–2017*, Warszawa, lipiec 2017, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/> [dostęp: 5.08.2020].

Co zatem z powyższych danych wynika dla funkcjonowania kurateli sądowej, zwłaszcza dla dorosłych, a także dla dalszego jej rozwoju?

Podejmując rozważenie tej kwestii, należy najpierw odwołać się do statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości. Ich analiza pozwala na kilka ogólnych wniosków odnośnie aktualnej struktury wykonywanych przez kuratorów sądowych zadań, dynamiki oraz tendencji rozwojowych tej struktury, a także konsekwencji dla obciążenia kuratorów pracą³⁰.

Tak więc ze statystyk ministerialnych wynika, że w 2016 r. kuratorzy sądowi prowadzili łącznie 888.985 spraw (dla dorosłych oraz rodzienni), ponadto wykonali aż 584.766 wywiadów środowiskowych.

Ujmując kwestię bardziej szczegółowo, warto jednak wskazać, że w ostatnich latach rysuje się tendencja do ogólnego zmniejszenia się obciążenia kuratorów pracą. Tak więc, na dzień 31 grudnia 2016 r. kuratorzy dla dorosłych wykonywali orzeczenia w 311.743 sprawach, podczas gdy w analogicznym okresie 2014 r. – w 380.045 sprawach. Oznacza to spadek o 68.302 sprawy (18,00%). Średnio na jednego kuratora zawodowego dla dorosłych w 2016 r. przypadało 101,8 spraw, a w analogicznym okresie 2014 r. przypadały 123,1 sprawy. Przeciętne obciążenie zmniejszyło się więc o 21,3 spraw (17,3%)³¹.

Z kolei kuratorzy rodzienni według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wykonywali ogółem 146.182 orzeczenia, wobec 72.047 w 2014 r. (bez wywiadów). Spadek obciążenia był więc istotny, bowiem wyniósł 15,03%. Średnie obciążenie sprawami wynosiło 74 w 2016 r., tak więc w porównaniu z 2014 r. było mniejsze o 15,30%.

Liczba dozorów wykonywanych przez kuratorów dla dorosłych na koniec 2016 r. wyniosła 151.287 ogółem (własnych i powierzonych kuratorom społecznym). W analogicznym okresie roku 2014 była aż o 29,00% wyższa (212.941). W tym czasie kuratorzy wykonywali ponadto 35.225 spraw związanych z kontrolą wykonania obowiązków w okresie próby bez dozoru (w 2014 r. takich spraw było 48.028, co oznacza spadek o 26,7%). Średnie obciążenie na jeden etat tego rodzaju sprawami na koniec 2016 r. wynosiło 11,5 spraw, podczas gdy na koniec 2014 r. kuratorzy prowadzili średnio 15,6 takich spraw (spadek o 26,1%)³².

Z nowych zadań kuratorzy wykonywali także nadzory na podstawie art. 181a § 2 k.k.w. W 2016 r. w tej kategorii spraw nastąpił dalszy istotny wzrost (w 2011 r. – 174 sprawy, 2014 r. – 1162 sprawy i w 2016 r. – 2 538 spraw; w porównaniu do 2014 r. – o 118,40%, natomiast w porównaniu do 2011 r., aż o 1358,60%, tj. ponad

³⁰ Por. Ministerstwo Sprawiedliwości, druk nr MS-S40r z dnia 18 stycznia 2019 r., *Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za rok 2018*, https://wyszkow.sr.gov.pl/sites/s4/files/pliki/statystyka/2018/sprawozdanie_z_dzialalnosci_kuratorskiej_sluzby_sadowej.pdf [dostęp: 13.01.2020].

³¹ Jest to średnia wartość dla całego kraju. Spadki obciążenia są jeszcze bardziej widoczne w odniesieniu do 2011 r. Obciążenie sprawami w analogicznym okresie 2011 r. wynosiło 443.989 spraw, co oznacza spadek aż o 132.246 spraw (29,8%). Średnie obciążenie sprawami w 2011 r. wynosiło 141,5 spraw, co oznacza zmniejszenie o 39,7 spraw (28,1%) w stosunku do 2011 r.

³² Dla porównania, na koniec 2011 r. było to średnio 21,5 spraw.

czternastokrotnie. Ministerstwo Sprawiedliwości ocenia, że tendencja wzrostowa w tej grupie spraw powinna w najbliższych latach się utrzymywać.

Środkiem, który coraz częściej wykonują kuratorzy dla dorosłych, są także dozory w systemie dozoru elektronicznego (SDE). Na koniec 2011 r. spraw takich było 1937, przeciętnie na jednego kuratora wypadały 3,2 sprawy. Trzy lata później takich spraw było już 5010. W kolejnym roku, 2015, liczba spraw drastycznie spadła do poziomu 3433 spraw. Obecnie zauważalny jest jej stopniowy wzrost. Na koniec 2016 r. zarejestrowano 4010 takich spraw, co daje średnie obciążenie kuratora 3,8 sprawami.

Z innych zadań wykonywanych przez kuratorów dla dorosłych należy jeszcze wskazać na karę ograniczenia wolności³³. W dniu 31 grudnia 2016 r. kuratorzy wykonywali 117.347 takich spraw, co w porównaniu z 2014 r. oznacza wzrost o 5.178 spraw, tj. o 4,60%, zaś w porównaniu z 2011 r. wzrost aż o 19,8%.

Tradycyjnie, już bardzo istotnym oraz czasochłonnym fragmentem pracy kuratora dla dorosłych pozostawały w ostatnich latach wywiady środowiskowe. Ich liczba była jednak zmienna. Swoje maksimum osiągnęła w 2013 r. i od tego czasu systematycznie maleje. Tym niemniej, nadal jest bardzo duża. W 2016 r. kuratorzy dla dorosłych przeprowadzili 269.400 wywiadów, podczas gdy w 2014 r. było to 228.208 (spadek o 13,30%).

Jeśli chodzi o kuratorów rodzinnych, to w dniu 31 grudnia 2016 r. ogólna liczba wykonywanych przez nich nadzorów wynosiła 132.190 (własnych i powierzonych), wobec 142.438 w analogicznym okresie 2014 r. Oznacza to spadek ogólnej liczby nadzorów o 10.248 spraw (7,20%). Na jednego kuratora zawodowego rodzinnego w 2016 r. przypadało średnio 66,9 nadzorów, (w 2014 r. – 72,3 nadzorów; to spadek o 7,5%).

Również w przypadku kuratorów rodzinnych bardzo istotnym i czasochłonnym elementem pracy są wywiady środowiskowe. W 2016 r. kuratorzy rodzinni we wszystkich etapach postępowania sądowego przeprowadzili ich w sumie 350.479 wobec 378.044 wykonanych w 2014 r. (spadek o 7,30%). Pomimo to liczba wywiadów pozostaje bardzo znaczna (około piętnastu miesięcznie).

Poza zadaniami wskazanymi powyżej kuratorzy rodzinni prowadzili jeszcze 99 ośrodków kuratorskich (2016 r.). W ostatnich latach liczba tych ośrodków pozostaje względnie stabilna.

Dla zarysowania w miarę pełnego obrazu aktualnego stanu oraz funkcjonowania kurateli sądowej, omówione wyżej dane statystyczne, pokazujące realizację jej ustawowych zadań, warto uzupełnić wnioskami z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r.³⁴

Najwyższa Izba Kontroli w jej wyniku formułuje takie oto uwagi ogólne.

1. Liczba spraw prowadzonych przez kuratorów sądowych ciągle jest duża. Oto bowiem, w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. do kuratorów

³³ Ta kategoria statystyczna obejmuje karę ograniczenia wolności orzeczaną w wyroku, pracę społeczną użyteczną orzeczaną postanowieniem w zamian nieuiszczonej grzywny, a także ograniczenie wolności polegające na kontroli miejsca pobytu z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego.

³⁴ Najwyższa Izba Kontroli, druk WR.430.002.2018, nr ewid. 20/2018/P/17/106/LWR, *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych. Informacja o wynikach kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/106/> [dostęp: 6.08.2020].

- rodziny wpłynęło łącznie 319,8 tys. spraw, zaś zakończyli oni ogółem 330,6 tys. spraw. Do kuratorów sądowych dla dorosłych wpłynęło 1154,1 tys. spraw, zaś zakończyli oni 1236,6 tys. spraw.
2. W dniu 30 czerwca 2017 r. kuratorzy rodzinni wykonywali 145,8 tys. spraw, zaś kuratorzy dla dorosłych 296,1 tys. spraw. Kuratorzy sądowi realizowali zadania wychowawczo-resocjalizacyjne, diagnostyczne, profilaktyczne oraz kontrolne względem prawie 600 tys. podopiecznych.
 3. Najważniejsza zmiana w strukturze wykonywanych przez kuratorów zadań uwiadacza się w grupie kuratorów dla dorosłych. Bardzo wyraźnie bowiem spadła liczba wykonywanych przez nich dozorów (odpowiednio z 121,7 tys. w 2015 r. do 70,6 tys. w 2016 r., tj. o 42,0%), wzrosła zaś liczba wpływających spraw związanych z wykonywaniem kary ograniczenia wolności (odpowiednio z 83,6 tys. w 2014 r. do 117,3 tys. w 2016 r., tj. o 37,2%). Jest to wynik omawianej wyżej nowelizacji kodeksu karnego w 2015 r.
 4. Inną ważną zmianą jest odchodzenie od społeczno-zawodowego w praktyce modelu kurateli sądowej. Od 2014 r. zmniejsza się liczba kuratorów społecznych. O ile bowiem liczba etatów kuratorów zawodowych utrzymywała się na podobnym poziomie (5120,5 etatów w 2014 r. do 5116,5 etatów na koniec pierwszego półrocza 2017 r.), o tyle liczba kuratorów społecznych już nie. W 2014 r. było ich 27,8 tys. (w tym 15,4 tys. w pionie karnym i 12,4 tys. w pionie rodzinnym). W końcu pierwszego półrocza 2017 zaś 23,9 tys. (w tym 11,9 tys. w pionie karnym oraz 12,0 tys. w pionie rodzinnym). Wyraźnie zmniejsza się też liczba wykonywanych przez nich dozorów i nadzorów. Pomiędzy 2014–2017 r. nastąpił bowiem spadek spraw tego rodzaju (z 118,3 tys. w 2014 r. do 62,9 tys. w końcu pierwszego półrocza 2017 r., tj. aż o 53,16%).

Nierozwiązanym od wielu lat ważnym problemem są obowiązujące kuratorów zawodowych standardy obciążenia pracą. Określone w rozporządzeniu z 2003 r.³⁵ normy w tym zakresie nie były modyfikowane przez czternaście lat. I to pomimo tego, że w tym czasie zakres obowiązków kuratorów wyraźnie się zmienił. W istotny sposób zmieniło się także obciążenie poszczególnymi kategoriami spraw, zlecanymi do realizacji przez sądy. W efekcie, normy w zakresie obciążania kuratorów pracą nie były i nie są respektowane we wszystkich skontrolowanych przez NIK sądach rejonowych.

Standardy obciążenia pracą kuratorów zawodowych nie uwzględniają ponadto innych licznych i czasochłonnych czynności, takich jak np. wywiady środowiskowe, których w latach 2014–2017 (pierwsze półrocze) przeprowadzono blisko 1,8 mln. Standardy nie określają ponadto czasu pracy rodzinnych kuratorów zawodowych podczas udziału kuratora w kontaktach rodzica z dzieckiem. W konsekwencji, w ogóle takiego czasu nie ewidencjonowano.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego (Dz. U. Nr 116, poz. 1100; dalej: rozporządzenie w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego).

Podsumowując wszystko, co powiedziano powyżej, warto na koniec pokusić się o próbę zarysowania perspektyw rozwoju kurateli sądowej na tle aktualnej polityki kryminalnej i oczekiwań społecznych. Mając zatem na uwadze przywołane w tym artykule dane statystyczne, spostrzeżenia, oceny i wnioski, można wskazać w tym zakresie kilka trendów.

1. Polska polityka kryminalna jest w dużym stopniu uwarunkowana społecznymi postawami wobec przestępczości, a także wynikającymi z niej oczekiwaniami wobec organów oraz instytucji państwowych co do ograniczenia przestępczości. Postawy te jednak nacechowane są tradycyjnym już punitywizmem, podsycanym od dłuższego czasu przez populistycznie nastawionych polityków. Parafrazując Michela Foucaulta, można by zatem stwierdzić, że w punitywizmie społeczeństwo maskuje swoje lęki i obsesje co do zagrożenia przestępczością³⁶. W takiej perspektywie należy oczekiwać społecznego wsparcia raczej dla rozbudowy systemu penitencjarnego ze szkodą dla kuratorskiej służby sądowej. Wiąże się to także z adekwatną do tego alokacją środków finansowych.

Wypada zgodzić się z A. Siemaszką, P. Ostaszewskim oraz J. Klimczak, zdaniem których polityka kryminalna nie jest domeną zastrzeżoną dla ekspertów, lecz stała się stałym elementem debaty publicznej. W konsekwencji, nie można obecnie oddzielać naukowych rozważań nad efektywnością prawa karnego i poszczególnych kar kryminalnych w zapobieganiu przestępczości od głosów opinii publicznej na ten sam temat. Polityka kryminalna państwa jest bowiem recenzowana przez społeczeństwo. Społeczeństwo, jak wskazywałem powyżej, oczekuje raczej surowego, następczego karania przestępców niż prewencji i profilaktyki. Konkretnie decyzje organów państwa w zakresie stanowienia i praktycznego stosowania prawa karnego muszą to uwzględniać. Oddziałują bowiem na nastroje i postawy społeczne. Z drugiej zaś strony, konkretne społeczne oczekiwania i postawy mogą wpływać na zmianę ustawodawstwa. W taki społeczno-polityczny kontekst wpisuje się zatem i wpisywać będzie dalszy rozwój kurateli sądowej, bądź jego brak, a także jej rola w realizacji polityki kryminalnej państwa.

2. Z przytaczanych wyżej sondaży opinii społecznej wynika, że nie dostrzega się w nich kuratorskiej służby sądowej. Przeprowadzający je są zainteresowani działalnością sądów oraz policji. Pod tym kątem układają poszczególne pytania i zagadnienia do zbadania. W konsekwencji, respondenci reprezentujący opinię publiczną, nie mają możliwości wypowiedzenia się na temat pracy kuratorów sądowych, a także jej społecznej percepcji. Być może problematyki funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej bliżej nie znają. Warto by zatem w przyszłości pokusić się o jej lepszą reklamę, np. w środkach masowego przekazu, jak również o sondaż koncentrujący się na tej problematyce. Zainteresowana jego przeprowadzeniem powinna być także Krajowa Rada Kuratorów Sądowych, której uwadze polecam powyższy wniosek.
3. Zmiany w priorytetach polityki kryminalnej, zwłaszcza zaś w ustawodawstwie karnym, spowodowały, że w ostatnich kilku latach nastąpiła wyraźna zmiana ja-

³⁶ M. Foucault, *Surveiller et punir*, Paris 2005, s. 134.

kościowa w strukturze wykonywanych przez kuratorów obowiązków i zadań. Potwierdzają to przywołane w artykule statystyki oraz dane urzędowe. Wynika z nich, że znacznie spadła liczba dozorów sprawowanych przez kuratorów, wzrosła natomiast liczba innych zadań, jak np. udział w wykonaniu kary ograniczenia wolności oraz kontrola wykonywania przez skazanych obowiązków w ramach dozoru elektronicznego. Upoważnia to do wniosku o odchodzeniu od probacyjnego charakteru służby. Konsekwencją tego jest osłabienie jej zadań resocjalizacyjnych i wychowawczych, wzmacnianie zaś zadań kontrolnych. Pokazują to dane o ogromnej ilości wywiadów kontrolnych, przeprowadzanych przez kuratorów, a także znaczne obecnie rozbudowanie ich katalogu. Dotyczy to zarówno kuratorów dla dorosłych, jak i rodzinnych.

4. Należy prognozować, że w najbliższych latach będzie ugruntowywać się faktyczna zmiana modelu kurateli sądowej w kierunku służby zawodowo-społecznej. Świadczy o tym malejąca systematycznie liczba kuratorów społecznych. Taki trend wpisuje się jednak w tendencje europejskie. Wiele krajów przyjęło bowiem model zawodowy jako bardziej efektywny. Tym niemniej, nie należy oczekiwać znaczącej rozbudowy służby zawodowej z uwagi na brak środków, a także wsparcia politycznego i społecznego dla jej finansowania. Warto zauważyć, że w ostatnich latach liczba etatów kuratorskich pozostaje w zasadzie taka sama. Taki stan będzie się utrzymywać.
 5. Zmiana zakresu zadań i obowiązków kuratorów zawodowych powinna wymusić w bliskiej perspektywie modyfikację standardów obciążenia ich pracą. Taką konieczność sygnalizuje zresztą konsekwentnie od lat środowisko zawodowe kuratorów. Wymaga to jednak zmiany odpowiednich przepisów resortowych, zwłaszcza zaś rozporządzenia w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego. Należy uznać, że w świetle przywołanych w tym artykule danych statystycznych obrazujących obciążenie kuratorów pracą, szybkie opracowanie nowych standardów jest konieczne. Powinny one uwzględnić dotychczas niedostrzegane czasochłonne – a przy tym liczne – zadania kuratorów tak, aby unikać niewłaściwej etatyzacji w zespołach kuratorskich. Obecnie nabiera to szczególnego znaczenia wobec skromnych środków na rozbudowę kadrową służby.
- Kończąc, finalne pytanie o kuratorską służbę sądową w najbliższych latach można zawrzeć w alternatywnej kwestii: rozwój czy stagnacja? Odpowiedź jest jednoznaczna. Zależać będzie od ewolucji społecznych oczekiwań co do sposobów ograniczania przestępczości przez państwo, a także od związanych z nimi przyszłych priorytetów polityki kryminalnej.

Literatura

- Ancel M., *La Défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste*, 1954, Paris.
- Buchała K., *Koncepcja polityki kryminalnej w pracach Bronisława Wróblewskiego*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 3.

- Centrum Badania Opinii Społecznej. *Prawo – praworządność – państwo prawa. Komunikat z badań CBOS*, Warszawa 1994, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_079_94.PDF [dostęp: 6.08.2020].
- Foucault M., *Surveiller et punir*, Paris 2005.
- Garçon E., *Le droit penal. Origins – evolution – etat actuel*, Paris 1922.
- Makarewicz J., *Polskie prawo karne*, reprint, przedm. A. Redzik, Warszawa 2012.
- Makowski W., *Zasady walki z przestępstwem. Wykłady o prawie karnym*, Warszawa 1917.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, druk nr MS-S40r z dnia 18 stycznia 2019 r., *Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za rok 2018*, https://wyszkow.sr.gov.pl/sites/s4/files/pliki/statystyka/2018/sprawozdanie_z_dzialalnosci_kuratorskiej_sluzby_sadowej.pdf [dostęp: 13.01.2020].
- Najwyższa Izba Kontroli, druk WR.430.002.2018, nr ewid. 20/2018/P/17/106/LWR, *Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych. Informacja o wynikach kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/106/> [dostęp: 6.08.2020].
- Nowy wymiar polityki karnej – upowszechnianie kar nieizolacyjnych. *System probacji i sprawiedliwość naprawcza*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2013, nr 28, www.prezydent.pl/gfx/prezydent/pl/defaultopisy [dostęp: 6.08.2020].
- Ostrowski M., *Ostrzej karać? Nie ma sensu*, „Polityka” z dnia 28 sierpnia 2010 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1508054,1,ostrej-karac-nie-ma-sensu---rozmowa-z-kryminologiem.read> [dostęp: 13.01.2020].
- Rappaport E.S., *Uwagi z powodu art. prof. dr. Reinholda, Pojęcie i zakres polityki kryminalnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1921, nr 9–12, s. 246–247.
- Reinhold J., *Pojęcie i zakres polityki kryminalnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1921, nr 5–6, s. 89–99.
- Siemaszko A., Ostaszewski P., Klimczak J., *Badanie poparcia dla zaostrzenia polityki karnej. Wyniki trzech sondaży opinii publicznej*, Warszawa 2018.
- Stępniaik P., *Kontrowersje wokół rozumienia probacji*, PiP 2007, nr 10.
- Szabo D., *Kryminologia i polityka kryminalna*, Warszawa 1987.
- Świda W., *Rozdział I. Wiadomości wstępne* [w:] *Kryminologia*, red. *idem*, Warszawa 1977.
- Tarde G., *Les lois de l'imitation*, Paris 1890.
- Vidal G., *Cours de droit criminel et de science penitentiaire*, Paris 1910.
- von Liszt F., *The Purpose of Thought in Criminal Law*, Berlin 1882/83.
- Warylewski J., *Juliusz Makarewicz – uczonek, kodyfikator, polityk (1872–1955)*, „Palestra” 1999, nr 5–6.
- Wolter W., *Kilka uwag o metodologii nauk kryminologicznych*, RPEiS 1933, nr 13, z. 4.

Streszczenie

Piotr Stępniaik

Polityka kryminalna a szanse i bariery rozwoju kurateli sądowej

Artykuł poświęcony jest perspektywom rozwojowym kuratorskiej służby sądowej w ich odniesieniu do społecznych oczekiwań co do ograniczania przestępczości przez państwo, a także prowadzonej przez nie polityki kryminalnej.

Autor omawia rozwój polityki kryminalnej jako nauki prawnej, a także praktyki przeciwdziałania przestępczości. Analizuje też wyniki różnych sondaży opinii publicznej co do oczekiwań w zakresie tej polityki. Taki kontekst pozwala mu na analizę obecnego stanu oraz funkcjonowania kurateli sądowej, uwzględniając także statystyczne dane o wykonywanych przez nią zadaniach oraz zachodzących w tym zakresie zmianach. W zakończeniu autor zarysowuje, wynikające z jego analiz przeprowadzonych w artykule, perspektywy rozwoju kurateli sądowej. Wskazuje na stopniową utratę jej charakteru jako służby probacyjnej, a także słabnącą rolę i liczbę kuratorów społecznych, co umocni jej zawodowo-społeczny model. Prognozuje też utrzymanie się obecnego *status quo* co do stanu kurateli wobec niezbyt silnego społecznego wsparcia dla bardziej znaczącego jej rozwoju.

Summary

*Piotr Stępnia*k

Criminal policy – chances and barriers to the development of the probation service

The article is devoted to the development perspectives of the probation service in relation to social expectations as to the reduction of crime by the state, as well as its criminal policy. The author discusses the development of criminal policy as a legal science, as well as crime prevention practices. He also analyzes the results of various public opinion polls concerning the expectations in regard to this policy. Such a context allows him to analyze the current state and functioning of probation service, also taking into account statistical data on its tasks and changes occurring in this respect. In the end, the author outlines the perspectives for the development of probation service resulting from his analyzes conducted in the article. He indicates a gradual loss of its probational character, as well as a weakening role and number of volunteers, which will strengthen its professional and social model. He also predicts that the current *status quo* of probation service will remain, given the not very strong social support for its more significant development.

Słowa kluczowe: polityka kryminalna, opinia publiczna, kuratorska służba sądowa, statystyka, zmiany modelu, rozwój, stagnacja

Keywords: criminal policy, public opinion, probation service, statistics, model changes, development, stagnation