

Raport Komisji powołanej do opracowania systemu sądowej kurateli dla dorosłych

I. Wprowadzenie

Rzeczą charakterystyczną, związaną z rozwojem, celami i funkcjami profilaktyki kryminalnej jest tworzenie, doskonalenie i poszukiwanie coraz bardziej skutecznych środków i metod oddziaływania na sprawców przestępstw oraz systemu środków penalnych niezbędnych z punktu widzenia ograniczenia i zwalczania zjawiska przestępczości.

W tym kontekście powstała i rozwija się idea probacji, przez którą należy rozumieć działalność profesjonalną podmiotów na rzecz jednostek dysfunkcyjnych psychospołecznie w rygorach właściwych dla wolnościowych sankcji karno-prawnych. Próbę definicji probacji podaje Stanisław Paweł: „Probacja jest metodą postępowania z osobami, które z powodu popełnienia przestępstwa poddano próbie wiążąc je z określonymi warunkami, oddaniem pod nadzór sądowy i związany z nim systemem resocjalizacji”¹.

Potrzeby racjonalnej polityki kryminalnej nie wymuszają rezygnacji z surowych środków penalnych, niemniej jednak coraz większe znaczenie zyskuje zasada ograniczenia ich do rozmiarów niezbędnych, koniecznych dla ochrony społeczeństwa.

We współczesnych rozwiązaniach legislacyjno-karnych, wszędzie tam gdzie cele resocjalizacyjne można osiągać na innej drodze niż więzienie, w coraz większym zakresie sięga się do środków nie związanych z pozbawieniem wolności. Probacja może i powinna być systemem poprawczym, który umożliwia skazanemu udany powrót do społeczeństwa, poprzez rzeczywisty wkład realizacji odwetowych, sprawiedliwości formalnej, sprawiedliwości wyrównawczej, dając jednocześnie szanse rehabilitacji w ramach kontrolowanej wolności².

II. Metodologia reformowania kurateli sądowej dla osób dorosłych

Istotnym elementem systemu probacji jest kurator sądowy, którego należy traktować jako autonomiczną instytucję prawną, wyodrębnioną w funkcjonalną całość ze względu na to, że w sposób praktycznie wyczerpujący realizuje dostatecznie ważne zadania dla określonego typu stosunków społecznych³. Ten sposób prezentacji zagadnienia pozwala także traktować instytucję prawną (kuratę) jako *sui generis* system społeczny, przez który rozumie się uporządkowany w określony sposób zbiór elementów wzajemnie powiązanych i stanowiących jednolitą całość⁴.

¹ S. Paweł, *Resocjalizacja recydywistów w systemie nadzoru ochronnego*, Warszawa 1977, s. 28.

² H. Kołakowska-Przełomiec, *Zapobieganie przestępczości — studium kryminologiczne*, Wrocław 1984, s. 49 i n.

³ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 93.

⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1967, s. 46.

System społeczny jest zatem modelowym układem strukturalnym nastawionym na osiąganie pewnych celów, które realizowane są przez podmioty zorganizowane w określoną całość.

A zatem instytucja kurateli sądowej może być rozpatrywana jako taki właśnie system społeczny powołany do wykonywania określonych funkcji, zadań i czynności z zakresu polityki kryminalnej.

Rozpatrywanie kurateli jako systemu w ramach szerszej zbiorowości – makro-systemu (probacja) narzuca potrzebę prowadzenia analiz reformatorskich w dwóch zasadniczych, wyodrębnionych ze względów poznawczych, płaszczyznach:

a) przedmiotowej, obejmującej cele, funkcje, środki oraz wzajemne powiązania między poszczególnymi zadaniami;

b) podmiotowej, obejmującej zbiór stosunków interpersonalnych, system stanowisk i pozycji społecznych uczestników systemu oraz instytucji uczestniczących w realizacji jego celów i wzajemne powiązania między nimi⁵.

Analiza systemu społecznego w płaszczyźnie przedmiotowej prowadzona jest zazwyczaj za pośrednictwem opisu i oceny zadań, które mają w efekcie przynieść osiągnięcie założonego celu. Mówiąc o ocenie działań realizujących cele systemu, mamy na myśli wartościowanie wzajemnych sprzężeń między poszczególnymi zadaniami i ich grupami z punktu widzenia współprzyczyniania się do realizacji celu głównego⁶. Zadania jednorazowe bądź rodzajowo zbliżone do siebie, powtarzające się, możliwie stabilne, które są jednocześnie środkami do osiągnięcia celu końcowego, nazywamy funkcjami⁷. Za Parsonsem wyróżnić można w każdym systemie społecznym cztery zasadnicze funkcje:

funkcję zewnętržno-celowościową,

funkcję zewnętržno-instrumentalną,

funkcję wewnętržno-celowościową,

funkcję wewnętržno-instrumentalną⁸.

Funkcja zewnętržno-celowościowa polega na zrealizowaniu przez dany system społeczny celu, który tenże system społeczny pełni na rzecz środowiska zewnętrznego (całego społeczeństwa).

Funkcja zewnętržno-instrumentalna sprowadza się do przystosowania realizacji celów do konkretnych warunków, kształtowaniu tych warunków w taki sposób, aby osiągnięcie założonych celów stało się możliwe, wyborze osób objętych działaniem tego systemu oraz takie oznaczenie zasad kooperacji tego systemu z innymi podsystemami powiązanymi funkcjonalnie, aby osiągnąć założony cel.

Funkcja wewnętržno-celowościowa dotyczy zabiegów polegających na ustaleniu celów etapowych (środków do celu głównego) i ich realizacji.

Funkcja wewnętržno-instrumentalna obejmuje wielopodmiotowe działania umożliwiające kooperację (pobudzanie, porozumiewanie się), a zatem te zadania, które umożliwiają osiągnięcie postulowanej organizacji działaniami oraz likwidowanie napięć i konfliktów wewnętrznie dezintegrujących system⁹. Zaproponowany schemat

⁵ M. Mazur, *Cybernetyczna teoria układów samodzielnych*, Warszawa 1966, s. 57.

⁶ Cz. Czapów, *Socjotechnika w zakładzie pracy*, Warszawa 1975, s. 55 i n.

⁷ T. Parsons, *General Theory in Sociology*, w: K. Merton, L. Boan, L. Cotrell: *Sociology Today*, New York 1960, s. 26.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 10 oraz Cz. Czapów, *Kształtowanie motywacji i postaw*, Warszawa 1976, s. 73 i idem: *Socjotechnika...*, op. cit., s. 14–15; *Wychowanie resocjalizujące, elementy metodyki i diagnostyki*, Warszawa 1978.

analityczny pozwoli przejrzeć przedstawić regulację prawną kurateli sądowej, która wchłania w siebie zarówno elementy materialno-prawne, proceduralne, wykonawcze i kontrolno-nadzorcze, a ponadto zapewni możliwość rozważenia elementów przynależnych tematycznie do różnych dyscyplin prawa karnego we wzajemnej zależności.

III. Warunki konieczne dla przeprowadzenia reformy kurateli dla osób dorosłych

1. Uznanie powszechne, iż kara pozbawienia wolności na gruncie polityki legislacyjnej, winna być sankcją penalną dla określonych tylko rodzajów czynów przestępnych i sprawców, wobec których cele kary mogą być zrealizowane ze względów prewencyjnych oraz z punktu widzenia racjonalnego i efektywnego systemu karania jedynie w warunkach izolacji więziennej.

2. Wprowadzenie kar pośrednich oraz systemu probacji stwarzającego podstawy do rozbudowania katalogu środków penalnych, gwarantujących ich stosowanie według reguł ekwiwalentności, sprawiedliwości powszechnej oraz uwzględniając rzeczywiste koszty jednostkowe i społeczne.

3. Zaadoptowanie na grunt prawa kurateli klinicznej dla osób dorosłych, będącej w istocie kuratelą o resocjalizacyjnym charakterze i stanowiącą autonomiczną służbę społeczną.

4. Zmiany jakościowe systemu o charakterze strukturalnym wymagają równoczesnych działań strategicznych na poziomie przedmiotu tychże zmian, rozumianego jako mikroukład społeczny, struktur organizacyjnych oraz otoczenia społecznego.

Inicjatywa reformy oznacza zamiar przeprowadzenia zmian wewnątrz, które mają na celu jego ulepszenie bądź usprawnienie. Jest to zabieg socjotechniczny, który lokuje się między skrajnościami: stagnacja i rewolucja.

Stagnacja jest stanem bezruchu, który charakteryzuje się rezygnacją z jakichkolwiek zmian albo dokonywaniem korekt, które w niczym nie naruszają funkcji, zadań, struktury lecz umacniają organizację instytucji i przebiegające w niej procesy, nawet jeżeli z punktu widzenia przeobrażeń w makrostrukturze są one anachroniczne. Natomiast rewolucja to próba zmiany generalnej, o jakościowym zasięgu globalnym, która modyfikuje organizację całej instytucji i instytucji systemowo z nią sprzężonych. A zatem reforma jest metodą modernizacyjną, która akceptując pewne stałe elementy (np. sądowy charakter kurateli) dąży do zmiany innych elementów systemu w celu podniesienia efektywności lub sprawności organizacyjnej a nie homeostazy.

Myśl reformatorska może być inspirowana nastawieniami konserwatywnymi, liberalnymi bądź radykalnymi, które decydują o granicach, głębokości i motywach tychże zmian.

IV. Model kurateli sądowej w ujęciu układu polifunkcyjnego

Funkcja zewnętrzno-celowościowa kurateli dla dorosłych jest zbieżna z generalnymi funkcjami prawa karnego i polega na utrzymaniu określonego porządku stosunków społecznych oraz na ochronie za pośrednictwem dozoru kuratorskiego tych dóbr społecznych, które państwo uznaje za szczególnie cenne. Zadaniem całego

systemu środków penalnych jest bowiem ochrona społeczeństwa przed przestępstwem jako czynem jednostkowym i przestępczością jako zjawiskiem społecznym¹⁰. Mimo, iż wewnątrz prawa karnego środki penalne są zróżnicowane pod względem celów i funkcji szczegółowych, to jednak, rozpatrywane w kontekście polityki społecznej, podporządkowane są jednolitemu celowi: osiągnięciu takiej sytuacji, aby osoby poddane ich działaniom nie popełniły w przyszłości przestępstw i aby działanie ogólnoprewencyjne powstrzymało innych członków społeczeństwa od zachowań inkryminowanych. Idei ochrony społeczeństwa przed przestępczością służy dozór kuratorski wykonywany w ramach różnych środków penalnych, nastawiony na jurydyczną poprawę zachowania podopiecznych. Należy odróżnić zewnętrzną – jurydyczną poprawę od poprawy pedagogicznej (wewnętrznej), będącej konsekwencją specjalistycznych działań poprawczo-korekcyjnych wywołujących zmiany w systemie zachowania jednostek. O ile bowiem poprawa jurydyczna jako rezultat nacisku i zagrożenia trwa dopóki istnieje zewnętrzna presja, to poprawa wychowawcza jest rezultatem istotnych przewartościowań w systemie norm i reguł zachowań, nastawień, ustosunkowań i postaw, i jest zmianą względnie trwałą i niezależną od bodźców i wymuszonych stanów zewnętrznych.

Projektowany model kurateli sądowej powinien jednoznacznie wypełniać cele nastawione na rzeczywistą poprawę w wyniku wewnętrznego przewartościowania hierarchii przekonań, norm i postaw, gdyż jest to jedyna gwarancja trwałej zmiany zewnętrznego działania człowieka, zabezpieczając tym samym ochronę społeczeństwa.

W nowoczesnej polityce społecznej podkreśla się rolę prawa jako czynnika kształtującego postawy społeczeństwa wobec kary, przestępcy i metod zapobiegania przestępczości. Wychodząc z tych założeń należy uznać, iż na treść funkcji zewnętrzno-celowościowej składać się będą działania, których celem jest uświadomienie społeczeństwu, iż można ochronić je przed przestępczością również za pośrednictwem innych środków (w tym środków probacji wykonywanych przez kuratorów sądowych dla osób dorosłych) niż klasyczne środki represji. Chodzi zatem o rozbicie funkcjonującego w świadomości społecznej mitu represji i opartego na nim rozumowania, że kara skuteczna, to kara surowa i że wzmaganie elementów represyjnych podnosi jej skuteczność. Jest to zadanie ważne, ponieważ represyjne postawy wobec przestępców właściwe są również czynnikom oficjalnym i organom wymiaru sprawiedliwości. Znajduje to wyraz w tym, że polski system karny jest jednym z najbardziej punitivnych w skali światowej¹¹. Teza o skuteczności represyjnego modelu zwalczania przestępczości nie znalazła potwierdzenia w badaniach empirycznych i zapewne na tej podstawie coraz częściej podkreśla się w literaturze potrzebę kształtowania innych postaw wobec kary i przestępcy¹².

Funkcja zewnętrzno-instrumentalna ma charakter operacji regulacyjnych i w stosunku do kurateli sądowej – określa krąg osób, które mogą być poddane działaniu tego środka oraz warunki jego stosowania i wykonywania. W efekcie zapewnia więc praworzadne i zgodne z zasadami prawa karnego wykonawczego stosowanie instytucji dozoru kuratorskiego. Instytucja kurateli sądowej jest zatem udziałem dwóch zintegrowanych ze sobą procesów:

¹⁰ L. Lernell, *Zarys kryminologii ogólnej*, Warszawa 1973, s. 38.

¹¹ J. Jasiński, *Punitivność systemów karnych. Rozważania nad zakresem, formami i intensywnością penalizacji*, „Studia Prawnicze” 1973, z. 35, s. 24.

¹² A. Bałandynowicz, *Probacja. Wychowanie do wolności*, Warszawa 1996, s. 11–38.

– procesu reedukacji skazanego w zakładzie karnym, którego skuteczność uzależniona jest od koncepcji systemu penitencjarnego i praktycznych możliwości administracji więziennej oraz kuratora penitencjarnego (dozór przy warunkowym przedterminowym zwolnieniu, pomoc postpenitencjarna);

– procesu resocjalizacji w warunkach wolności dozorowanej, którego efektywność uzależniona jest od działań wychowawczych kuratora i wpływu środowiska (dozór przy warunkowym zawieszeniu, kara ograniczenia wolności, warunkowe umorzenie).

Wymienione elementy są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Obydwa są bowiem zorientowane na osiągnięcie tego samego celu, a efekty uzyskane w fazie wcześniejszej warunkują przebieg i rezultat działań po niej następujących. Wskaźnikiem powodzenia tych zintegrowanych ze sobą procesów jest podejmowanie przez jednostkę i należyte wypełnianie konstruktywnych ról społecznych. Skoro w ostatecznym rozrachunku celem kurateli sądowej jest reformowanie postaw szczególnie niebezpiecznych jednostek, to funkcjonowanie tego środka należy projektować w rygorach właściwych dla wychowania resocjalizującego.

Przedmiotem oddziaływań resocjalizacyjnych jest w tym przypadku osobowość sprawcy przestępstwa, podmiotem zaś sąd orzekający o zastosowaniu dozoru kuratorskiego. Organ ten jednocześnie indywidualizuje treść dozoru, dobierając adekwatny do wychowawczych potrzeb przestępcy zestaw poleceń i obowiązków, określa czas trwania dozoru i wyznacza kuratora sprawującego pieczę nad przestępcą. Projektowana reforma kurateli sądowej dla osób dorosłych różnicuje w sposób wyraźny kompetencje władcze w zakresie funkcji orzeczniczej i wykonawczej przynależne sądom i kuratorom. Zastrzega, iż kurator powinien zyskać rangę merytorycznego organu sądu, współdecydując o wyborze środka karnego oraz o jego treści związanej z zaprojektowaniem dozoru w okresie próby. Dotychczasowy brak styczności kompetencyjnej między składem orzekającym wyznaczał kuratorowi rolę posiłkową, ograniczając go do wykonywania jedynie orzeczonego przez sąd środka. W przypadku zmiany statusu pozycyjnego kuratora – przejmującego rolę obowiązkowego uczestnika postępowania sądowego – w zakresie orzekania o karze (środku probacji), zapewni się funkcjonalną łączność pomiędzy wszystkimi podmiotami kreującymi treść orzeczeń sądowych a tym samym zadania decyzyjne oraz zadania kontrolne przynależne będą także kuratorom bezpośrednio odpowiedzialnym za powodzenie procesu resocjalizacji w ramach dozoru. W przypadku zaś uznania, iż dozór kuratorski winien być realizowany strategią caseworku, tym samym podmiot – wykonawca musi mieć zagwarantowane prawo do permanentnego kształtowania treści orzeczenia (jego ciągłej modyfikacji) oraz do kontroli rozumianej jako sprawdzenie efektów przedsięwziętych uprzednio działań. Zastrzec należy z całą stanowczością, iż ta pozycja i usytuowanie procesowe kuratora w żadnym wypadku nie narusza zakresu kompetencji sądu, meritum co do niezawisłości w sprawie orzekania o winie i o rodzaju odpowiedzialności oraz nie podważa sądowej kontroli legalności wykonywanych orzeczeń. Reformą ma w sposób jednoznaczny zmienić pozycję kuratora w procesie sądowym, który dotychczas traktowany był jako środek, zaś sąd był wyłącznym jego dysponentem, wyznaczając kierunek resocjalizacji za pośrednictwem wyboru reakcji karno-prawnej oraz programowania poleceń i obowiązków.

W wyniku zmiany statusu kuratora sądowego na gruncie procedury karnej na pełnoprawny organ sądowy, stanie się kurator centralnym organem systemu środ-

ków probacyjnych. Od jego postaw, indywidualnych cech osobowości, znajomości strategii i procedury wychowania resocjalizacyjnego zależeć będzie skuteczność reformowania postaw skazanych. Kuratorzy powinni zatem być głównymi dysponentami kształtującymi warunki stosowania i wykonywania środków probacyjnych, a tym samym decydować w znacznej mierze o powodzeniu procesu resocjalizacji, ponieważ powodują zdarzenia sprawcze wywołujące odpowiednie reakcje u skazanych.

Kuratorzy, poza pierwszoplanową pracą z podopiecznymi wykonywać winni określone zadania wobec sądu. Poza funkcją wykonawczą oraz orzeczniczą — w zakresie wyłącznie współdecydowania o zastosowaniu środka penalnego, kuratorzy pełnią funkcję informacyjno-diagnostyczną polegającą na obligatoryjnym zbieraniu i opracowywaniu danych osobopoznawczych do wydawania właściwych orzeczeń sądowych i udostępnieniu ich zespołom sędziowskim — w celu zapewnienia znacznej indywidualizacji wyrokowania lub modyfikacji orzeczenia sądowego. Poza tym kuratorzy wypełniają funkcję doradczą, która obligowałaby ich do reprezentowania interesów podopiecznych. Zakres tych trzech grup zadań (funkcja orzeczniczo-wykonawcza, informacyjno-diagnostyczna oraz doradcza) przypisywanych kuratorowi sądowemu musi wywoływać określone zmiany na poziomie mikroukładu społecznego (rozumianego jako zespół określonych właściwości, walorów moralnych, umiejętności i predyspozycji dla roli zawodowej kuratora) oraz na poziomie struktur organizacyjnych dla pracy kuratorów sądowych dla osób dorosłych.

Koncepcja środków probacyjnych (w tym dozoru kuratorskiego) opiera się na idei współuczestnictwa społeczeństwa w realizacji celów polityki kryminalnej. W tej sytuacji kurator może korzystać z pomocy instytucji, które z woli ustawodawcy, bądź z racji przyjętych założeń statutowych powinny uczestniczyć w resocjalizacji przestępców. Współdziałanie kuratora z tymi instytucjami może przybierać postać obowiązku wynikającego z decyzji sądu, bądź też może być samodzielną decyzją kuratora na podstawie własnej oceny potrzeb podopiecznego. Rozwiązanie to pozwala kuratorowi na dużą swobodę postępowania, gdyż w zależności od postępów w resocjalizacji i przyjętej metody sprawowania dozoru może on odwoływać się do pomocy środowiska podopiecznego lub z takiej pomocy rezygnować. W ten sposób kurator może być wyposażony w możliwość decydowania o udziale rozmaitych instytucji, grup i kręgów społecznych w resocjalizacji skazanych.

Funkcja wewnętrzno-celowościowa sprowadza się w zasadzie do określenia celów pośrednich i ich realizacji. Cele te są środkami do osiągnięcia celu głównego. Mają zatem charakter operacji efektorycznych, ponieważ stopień ich osiągnięcia ma bezpośrednie znaczenie dla realizacji celu całej instytucji.

Kuratela sądowa jest środkiem nastawionym na eliminowanie czynników, które w konkretnym przypadku odegrały rolę kryminogenną. Odnosi się zarówno do sytuacji zewnętrznych, stymulujących proces pogłębiającej się przestępczości oraz tych właściwości psychofizycznych i psychospołecznych przestępcy, które tworzą predyspozycje sprzyjające przestępczemu wykołajeniu. Całe postępowanie wykonawcze podporządkowane jest zatem zasadzie indywidualizacji, która polega na podmiotowym i autonomicznym traktowaniu każdego przestępcy i uwzględnianiu w procesie resocjalizacji niepowtarzalnego układu jego cech osobowościowych oraz na doborze adekwatnych do resocjalizacyjnych potrzeb danego przestępcy środków i metod oddziaływania. Jakkolwiek zasada indywidualizacji rozciąga się na proces wykonawczy różnych środków karnych, to jednak w wielu przypadkach ma ona

raczej charakter postulatów i deklaracji niż metody rzeczywiście realizowanej. Trudno bowiem wyobrazić sobie w obecnych warunkach organizacyjnych taki system penitencjarny, który w pełni realizowałby zasadę indywidualizacji. Pole manewru pedagogicznego jest znacznie ograniczone reżimem zakładu oraz podstawowym zestawem środków i metod oddziaływania penitencjarnego. Tak więc na skutek samej istoty kary pozbawienia wolności i bazy organizacyjnej więziennictwa postulat indywidualnego traktowania skazanych doznaje zrozumiałych ograniczeń. W przeciwieństwie do tego, środki probacyjne (dozór kuratorski) stwarzają rzeczywiste możliwości do indywidualnego traktowania skazanych i stosowania w procesie ich resocjalizacji wszystkich środków uzasadnionych diagnozą psychopedagogiczną.

Zadania te mogą być realizowane na skutek reformy proponującej przekształcenie obecnie obowiązującej kurateli społeczno-zawodowej na zawodowo-społeczną. Najistotniejszym momentem reformy jest przyjęcie modelu kurateli klinicznej (wychowującej), co z kolei bezpośrednio wiąże się z wyraźnym zaakcentowaniem roli kuratora zawodowego, a nie społecznego, a także przyjęcie takiego modelu organizacyjnego, który gwarantowałby odpowiedni dobór ludzi na stanowiska kuratorów zawodowych, a system kurateli czynił otwartym na twórcze przekształcenia.

Aktualnie istnieją wszelkie przesłanki umożliwiające wprowadzenie zawodowstwa (profesjonalizmu) do sfery działalności prawnokarnej, gwarantującej pełną indywidualizację środków penalnych tak na poziomie polityki karnej, jak i polityki wykonawczej. Istnieje bowiem wyodrębniony system wiedzy, system etyki zawodowej, określone umiejętności i autonomia działania, wyłączne prawo do wykonywania roli zawodowej i charakterystyczne interakcje z osobami, na rzecz których wykonywany jest zawód¹³.

Wydaje się, iż kuratela sądowa z istoty najbardziej nadaje się ku temu, aby wypełniać funkcje poprawcze, a zatem zapobiegać ponownemu popełnianiu przestępstw poprzez wychowanie przestępcy. Tej idei podporządkowane powinny być cele pośrednie i procedura oddziaływania. Jest to możliwe wyłącznie na drodze odrzucenia modelu pracy kuratora jako organizatora oddziaływań resocjalizacyjnych, kontrolera i patrona, kontrolera i opiekuna aktywizującego podopiecznego do zmiany swojego zachowania z jednoczesnym zaadoptowaniem modelu klinicznego (kurateli wychowującej). Odrzucenie tych wszystkich wariantów pracy uzasadniają następujące względy:

- niedostatki istniejącego systemu opieki społecznej nie pozwalają przyjąć modelu kuratora organizatora, ponieważ w tym stanie rzeczy nie może on włączać skazanego do ogólnego systemu opieki społecznej i własnym wysiłkiem musi wypełniać te luki;

- element kontroli występuje na etapie orzekania środka probacyjnego, ustanowienia przez sąd rygorów i powołania kuratora, natomiast w stadium wykonawczym kontrola nie może występować jako samodzielna metoda działania.

Szczególnie niekorzystne jest połączenie tak rozumianej kontroli z paternalistyczną opieką (chodzi tu o opiekę, która polega na wyręczaniu, co z reguły powoduje instrumentalne traktowanie kuratora). Brak też w tym modelu wyraźnych oddziaływań wychowawczych.

Ostatni wariant kurateli (kontroli i opieki) sugeruje, iż opieka w tym ujęciu nie ma charakteru wyręczania, lecz stymuluje własną aktywność jednostki. Jednakże

¹³ D. E. Tibury, *Casework in Context*, Pergamon 1977, s. 296 i n.

sprowadzanie kurateli do opieki aktywizującej wskazuje na to, iż kuratela nastawiona jest głównie na zaspokojenie potrzeb przy współuczestnictwie osoby, ale z założenia nie zawiera w sobie działań wychowawczych i terapeutycznych. Ponadto jest to nie tylko wnioskowanie ze sformułowania — w modelu tym został mocno zaakcentowany element kontroli jako czynności polegającej na sprawdzeniu efektów działania — lecz w tym ujęciu jest ona rozumiana jako równorzędnny sposób postępowania kuratora.

Argumentacja uzasadniająca kliniczny model pracy kuratora jest następująca:

1. Charakterystyka osób (w stosunku do których sądy stosują dozory przy warunkowym zawieszeniu i zwolnieniu z odbywania kary) wynikająca z badań empirycznych, wskazuje na konieczność stosowania wobec nich specjalistycznych oddziaływań. Skazani charakteryzują się znacznym stopniem nieprzystosowania społecznego, zaburzeniami funkcjonowania w sferze psychospołecznej i somatycznej, trudnościami w podejmowaniu i pełnieniu podstawowych ról społecznych, uzależnieniem od alkoholu, wykołajaniem obyczajowym, trwałą utratą zdrowia, a nawet inwalidztwem¹⁴.

2. Właściwości te narzucają konieczność specjalistycznych oddziaływań, których nie może zapewnić istniejący powszechny system opieki społecznej i zdrowotnej. Z tego względu zabiegi korekcyjne muszą być zawarte w modelu kurateli¹⁵.

3. Skazani znajdują się w opresyjnej sytuacji przymusowej, którą tworzą między innymi: fakt uprzedniego odbycia kary, związane z tym przeżycia oraz reakcja otoczenia; fakt zmiany sytuacji życiowej i okoliczności ustanowienia dozoru kuratorskiego (środka probacji).

4. Osoby te ze względu na trudną sytuację potrzebują pomocy, a jednocześnie skłonne są do zwracania się o tę pomoc.

Funkcja wewnętrzno-instrumentalna kurateli obejmuje te wszystkie działania, które tworzą warunki sprzyjające resocjalizacji przestępców. Będą to w szczególności: granice uszczuplenia wolności osób objętych systemem kontrolowanej wolności, wynikające stąd rygory, obowiązki i polecenia, środki i metody pracy resocjalizacyjnej rozumiane jako właściwa temu typowi resocjalizacji procedura oddziaływań poprawczych, kontrolno-nadzorcze uprawnienia sądu jako organu wykonującego orzeczenia, działania represyjne zapewniające poddanie się skazanego rygorom wynikającym z istoty probacji i dyspozycjom podmiotów organizujących i wykonujących program resocjalizacji oraz granice określające czas trwania probacji (dozoru kuratorskiego).

Wymienione działania mają bezsprzecznie charakter operacji stymulujących¹⁶. Ranga tych działań w całokształcie instytucji probacyjnych pozwala określić ich treść jako pedagogiczną.

Przyjęcie klinicznego modelu kurateli sądowej dla osób dorosłych każe poszukiwać takich rozwiązań proceduralnych, które uwzględniałyby zawarte w nich warunki osobowe i sytuacyjne. Wydaje się, iż na użytek proponowanej reformy bodaj najodpowiedniejszym stylem postępowania jest casework. Według Hamiltona casework jest sumą działań i usług ukierunkowanych na pomoc jednostce w rozwiązywaniu istotnych życiowych spraw i problemów rzutujących na sferę jej postaw.

¹⁴ A. Baładynowicz, *Ludzie bez szans. Studium adopcji społecznej recydywistów*, Warszawa 1991 oraz idem, *Nieudane powroty*, Warszawa 1993.

¹⁵ *Ekspertyza Komitetu Badań i Prognoz „Polska 2000”*, Warszawa 1979, s. 112.

¹⁶ Cz. Czapów, *Kształtowanie ...*, op. cit., s. 73.

W procedurze oddziaływania, opartej na diagnozie przypadku, należy stosować bezpośrednie i pośrednie metody pracy (świadczenie praktycznych usług oraz oddziaływania środowiskowe)¹⁷. Oddziaływanie bezpośrednie jest procesem przebiegającym w toku osobistego kontaktu kuratora ze skazanym i ma na celu wywieranie wpływu na sferę postaw (wychowanie) oraz korygowanie psychicznego funkcjonowania jednostki (psychoterapia). Jeśli chodzi o metody wychowawcze stosowane w warunkach kurateli, to sprowadzają się one do oddziaływań werbalnych, organizowania sytuacji oraz do oddziaływania własnym wzorem osobowym. Zabiegi psychoterapeutyczne w sytuacji przyjęcia w ramach reformy modelu zawodo-wo-społecznego w miejsce społeczno-zawodowego kurateli sądowej, mogą sprowadzać się do zróżnicowanego stosowania w praktyce oddziaływań tego typu. Wymienione rodzaje świadczonych działań (oddziaływania wychowawcze oraz oddziaływania psychoterapeutyczne) kuratorzy są w stanie skutecznie podejmować (po odpowiednim przeszkoleniu), natomiast w razie potrzeby głębszych oddziaływań psychokorekcyjnych pożądane jest korzystanie z agend wyspecjalizowanych. Oddziaływania pośrednie obejmują świadczenia praktycznych usług oraz pracę na rzecz środowiska podopiecznego.

Nie można bowiem wpływać na osobowość skazanego nie zaspakajając jego elementarnych potrzeb i warunków o charakterze ekonomicznym. Praca na rzecz środowiska polegać winna na zapewnieniu wsparcia emocjonalnego, przychylnego usposobienia najbliższego otoczenia, które może pomóc w rozwikłaniu sytuacji trudnych i pozytywnie wpływać na zmianę postaw osoby oddanej pod dozór kuratora (środek probacji). Oddziaływanie środowiskowe odbywa się z reguły za pośrednictwem analogicznych technik jak oddziaływanie bezpośrednie. Praca tego typu przybiera także formę działań korygujących funkcjonowanie podstawowych kręgów środowiskowych oraz włączenia go w nowe układy społeczne¹⁸.

Zrealizowanie warunków sprawczych reformy systemu kurateli dla osób dorosłych oraz zorganizowanie modelu polifunkcyjnego na użytek środków probacyjnych nadaje merytoryczną treść strukturalnym przekształceniom w polityce kryminalnej. Wiąże się to z koniecznością urzeczywistnienia zmian w postaci zespołów pracowniczych działających w ramach danej struktury i dysponowania wydzieloną w tym celu częścią majątku państwowego. Modelowanie sfery wewnętrzno-administracyjnej oraz materialnej bazy systemu kurateli dla dorosłych jest zabiegiem wtórnym, którego reguły i parametry ocenne opracowuje teoria organizacji zespołów ludzkich.

Tutaj należy poprzestać na zaczerpniętej z dorobku tej dyscypliny konstatacji, że generalnym warunkiem sprawnego (efektywnego) działania instytucji jest adekwatność rozstrzygnięć organizacyjnych do jej programowych celów i zadań. Funkcjonalność kurateli zostanie zachowana w rozwiązaniach aparatu wykonawczego w sytuacji uznania, iż kuratorzy sądowi są merytorycznym organem sądu, stanowią niezależną i w pełni autonomiczną grupę zawodową, wyraźnie wbudowaną w skład podstawowych jednostek organizacyjnych sądu oraz przyznania kuratorom sądowym pozycji równoprawnej z wszystkimi organami sądowymi, co zapewni układ więzi funkcjonalnych i informacyjnych w miejsce powiązań służbowych i kontrolnych z tymi podmiotami.

W tym celu niezbędnym rozwiązaniem będzie powołanie w sądach wydziałów probacji, którymi winien kierować kurator rejonowy. Zwierzchnikiem służbowym

¹⁷ G. Hamilton, *The Theory and Practice of Social Casework*, Columbia University Press, 1961.

¹⁸ A. Bałandynowicz, *Probacja*..., op. cit., s. 75–191.

wszystkich kuratorów pełniących służbę w danym okręgu powinien zostać kurator wojewódzki, powoływany przez Ministra Sprawiedliwości spośród kuratorów zawodowych — w drodze konkursu. Kurator Wojewódzki wykonywać powinien swoje zadania za pomocą Biura Kuratora Wojewódzkiego.

Nadzór nad legalnością i przebiegiem wykonywania orzeczeń sądowych przez kuratorów sprawować winni prezesi właściwych sądów. Natomiast nadzór dotyczący prawidłowości wykonywania orzeczeń sądowych, a zwłaszcza stosowania metod i środków oddziaływania resocjalizacyjnego powierzyć należy w całości kuratorom wojewódzkim.

Tego rodzaju struktura organizacyjna będzie miała charakter spłaszczony bez jakichkolwiek przerostów w zakresie podporządkowania, kompetencji i odpowiedzialności.

Odpowiednio do tych rozwiązań terenowych należy zorganizować strukturę w administracji centralnej odpowiedzialną za koordynację, kooperację i wyznaczenie generalnych kierunków pracy dla służby kuratorskiej. Ze względu na dochowanie tych samych elementów gwarantujących funkcjonalność dla struktury wykonawczej, powinno się powołać w resorcie wymiaru sprawiedliwości samodzielny wydział probacji w ramach Departamentu Wykonania Kary¹⁹.

V. Wnioski końcowe

1. Reforma systemu kurateli sądowej powinna polegać na traktowaniu kuratora jako autonomicznej instytucji prawnej w ramach systemu probacji, aby mógł on wykonywać określone funkcje, zadania i czynności z zakresu polityki kryminalnej.

2. Kurator jako element systemu warunkuje wprowadzenie środków probacyjnych wykonywanych na wolności, które jako jedyne — poprzez swoją wielofunkcyjność — realizują tzw. prewencję indywidualną, chroniąc przez to ogół społeczeństwa przed przestępczością.

3. Zgodnie ze statystyką podaną przez resort więziennictwa, obejmującą liczbę osadzonych według rodzajów przestępstw w latach 1991 — 1995 oraz według wymiaru aktualnie odbywanej kary zasadniczej, można wysnuć wniosek, że w ogólnej liczbie 43.210 osób skazanych w 1995 r. połowę (21.032) stanowiły kary krótkoterminowe, tj. od 3 miesięcy do 2 lat. W tej sytuacji proponowany system probacji daje możliwość efektywnego oddziaływania resocjalizacyjnego w miejsce orzekanej, nieefektywnej kary pozbawienia wolności.

4. Reforma kurateli proponuje procesowe oddzielenie procedury w zakresie orzekania o winie i o wymiarze kary; gdzie kurator jako uczestnik postępowania sądowego, miałby prawo do współdecydowania o rodzaju i wysokości zastosowanego środka penalnego.

5. Dane statystyczne dotyczące wykonania środków probacji w latach 1991 — 1995 świadczą o stałym wzroście łącznej liczby środków probacji, które w 1995 r. zamykały się wielkością rzędu 135.681 co przy poziomie 83.332 w 1991 r. jest o 52.349 liczbą większą. W przeliczeniu na jednego kuratora (biorąc pod uwagę łącznie liczbę kuratorów zawodowych i społecznych), przykładowo w 1995 r.

¹⁹ Propozycja ta mieści się w ramach istniejącego obecnie podziału na kuratelę rodzinną i kuratelę dla dorosłych. W dalszej perspektywie wskazane wydaje się jednak powołanie Departamentu Probacji z Wydziałami: kurateli dla dorosłych i kurateli rodzinnej.

obciążenie wynosiło ponad 100 spraw, bez uwzględnienia wywiadów kontrolnych i dozorów uproszczonych. Średnie zatem obciążenie kuratorów świadczyć może o pseudoochronnym i wyłącznie represyjnym charakterze kurateli, a nie postulowanym charakterze wychowawczym.

6. Jednym z wielu argumentów natury ekonomicznej świadczących o realnych oszczędnościach przy wprowadzaniu większej ilości środków probacyjnych w miejsce wymierzanej kary pozbawienia wolności wykonywanej w warunkach izolacji więziennej jest poniższe zestawienie. Rzeczywiste koszty probacji w przeliczeniu na jednego podopiecznego Schroniska dla bezdomnych byłych więźniów „Patronat” w Białymstoku w 1995 r. wynosiły: 330 zł miesięcznie (3.960 zł rocznie)²⁰, przy średniej liczbie 25 osób w ciągu roku.

Liczba ta nie uwzględniała wypracowanego przez Schronisko dochodu. W rozbiu na poszczególne składniki koszty te wyglądały następująco:

Wynagrodzenia i pochodne	112,4 zł/osobę (miesięcznie)	1.349 zł/osobę (rocznie)
Wyżywienie	106,1 zł/osobę (miesięcznie)	1.273 zł/osobę (rocznie)
Pozazywieniowe wydatki bieżące (opłaty, składki itp.)	112,0 zł/osobę (miesięcznie)	1.344 zł/osobę (rocznie)

Rzeczywiste koszty utrzymania w przeliczeniu na jednego osadzonego w 1995 r. wynosiły:
729 zł miesięcznie (8.744 zł rocznie)

w tym:

Wynagrodzenia i pochodne	483,9 zł/osobę (miesięcznie)	5.807 zł/osobę (rocznie)
Wyżywienie	86,8 zł/osobę (miesięcznie)	1.042 zł/osobę (rocznie)
Pozazywieniowe wydatki bieżące (opłaty, składki itp.)	157,9 zł/osobę (miesięcznie)	1.895 zł/osobę (rocznie)

przy średnim stanie osadzonych w ciągu roku 65.504 osób.

Podane liczby nie uwzględniają dochodu więziennictwa²¹.

Powyższe zestawienie obrazuje koszty ponoszone w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności oraz koszty związane z prowadzeniem środków probacji, pozwala stwierdzić, że środki probacji dają w skali globalnej możliwości realnych oszczędności do 50% w porównaniu z kosztami ogólnymi związanymi z osadzeniem w zakładach karnych.

7. Poczynione oszczędności, w wyniku zmiany jakościowej w zakresie polityki kryminalnej (wprowadzenie systemu probacji), pozwolą na zatrudnienia takiej liczby kuratorów sądowych, aby maksymalne ich obciążenie nie przekroczyło 25 podopiecznych na kuratora. Taki stan gwarantuje pracę indywidualną z podopiecznym jako najbardziej efektywną strategię działalności resocjalizacyjnej metodą caseworku.

8. Ogniwem pomiędzy postulowanym systemem probacji a istniejącym systemem izolacyjno-represyjnym (czego wyrazem jest instytucja więzienia) jest kurator

²⁰ Zestawienie kosztów dotyczących środków probacji sporządzone zostało na podstawie danych ze Schroniska dla bezdomnych, byłych więźniów w Białymstoku.

²¹ Zestawienie kosztów związanych z osadzonymi w więzieniach sporządzone zostało na podstawie danych zamieszczonych w rocznym sprawozdaniu finansowym CZZK.

penitencjarny, wprowadzany systematycznie w okręgach Sądów Wojewódzkich. Wstępna ocena przydatności pracy kuratora penitencjarnego jest pozytywna i powinna być rozszerzona w skali kraju.

9. Istnienie zawodu kuratora jako autonomicznego, odrębnego od innych, powinno być potwierdzone przez akt prawny najwyższej wagi tj. przez ustawę o kuratorach oraz przez znówelizowanie ustawy o ustroju sądów powszechnych.

10. Przyjęcie modelu kurateli zawodowo-społecznej nakazuje wykorzystanie wolontariatu w strukturach profesjonalnych. Jest to konieczne z tego względu, iż w praktyce nie ma możliwości zagwarantowania wystarczającej ilości etatów oraz nie zawsze zawodowcy mają tak dobre rozeznanie środowiska skazanych jakim dysponują kuratorzy społeczni²². Korzystanie z pomocy nieetatowych pracowników społecznych jest ponadto wyrazem troski o społeczeństwo ze strony samego społeczeństwa. Daje to z jednej strony satysfakcję ze świadczonej pomocy osobom ją niosącym, z drugiej zaś wzmacnia poczucie własnej wartości u osób poddanych probacji – że ktoś zadaje sobie bezinteresownie trud specjalnie w celu poprawy ich postępowania.

Kurator społecznik może występować jako dobry przyjaciel lub sąsiad, a zatem jego związek z podopiecznym jest bardziej bezpośredni i wzajemny niż w przypadku pracownika zawodowego, ponadto ułatwieniem w jego pracy są szersze powiązania ze społecznością lokalną oraz możliwość elastyczniejszego działania. Taki wariant kurateli pozwala zaangażować się w tę działalność osobom, których predyspozycje stanowi autentyczny autorytet moralny. Uzawodowienie kurateli usuwa na plan dalszy te właśnie kryteria, poprzestając na autorytecie formalnym, nadanym przez rolę zawodową.

Dokonując analizy cech podmiotowych najbardziej właściwych dla osoby kuratora, podkreślić należy, że podporządkowanie służbowe profesjonalistów sprzyja w pewnym stopniu zrutynizowaniu traktowania obowiązków, co w przypadku pracy na rzecz drugiego człowieka jest niewskazane. Opowiedzenie się za wykorzystaniem kuratorów społecznych w modelu kurateli profesjonalnej nie oznacza rezygnacji z odpowiedniego przygotowania ich do pełnienia wynikających stąd funkcji. Kurator zawodowy winien być w projektowanym modelu ogniwem podstawowym, prowadzić bezpośrednią działalność resocjalizacyjną ze skazanymi, korzystając jedynie posiłkowo z pomocy kuratorów społecznych do realizacji wyznaczanych zadań.

11. Bardzo trudno jest znaleźć w literaturze dotyczącej organizacji i zarządzania taki model struktury organizacyjnej, który odpowiadałby obecnemu stanowi faktycznemu umiejscowienia kurateli sądowej w organach wymiaru sprawiedliwości. Za najbliższy można uznać wariant hierarchiczno-centralistyczny, który w zdecydowanej większości przypadków jest przez teoretyków odrzucany. Jest on przydatny przy bardzo prostych strukturach organizacyjnych, gdzie działalność merytoryczna pracowników jest stosunkowo niewielka i nie jest ukierunkowana na projekcję określonych stanów rzeczy. Jeśli chodzi o schemat organizacyjny takiego modelu zarządzania to nosi on nazwę „schematu liniowego”²³. Jest on poddawany zdecydowa-

²² J. Kamiński, *Kuratorzy społeczni w systemie resocjalizacji skazanych w warunkach wolności dozorowanej*, „Nowe Prawo” 1977, nr 7–8, s. 1096.

²³ J. A. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 247–248; A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 246; L. Haber, *Management – zarys zarządzania małą firmą*, Warszawa 1994, s. 105.

nej krytyce, gdyż struktura organizacyjna nie może nie uwzględniać specyfiki cech podmiotowych wykonawców (ich walorów osobistych, intelektualnych, etycznych), jak również odmienności funkcji, w tym zadań, które oni realizują na rzecz określonych odbiorców (skazanych)²⁴.

Proponowana reforma kurateli dla dorosłych zakłada wariant na obecnym etapie struktury organizacyjnej dla kurateli sądowej właściwy rygorom modelu liniowo-sztabowego (tzn. w pionie centralnym — smodzielny wydział probacji w ramach Departamentu Wykonania Kary, a na poziomie terenowym — wydział probacji w sądzie rejonowym). Niesie on znaczne uproszczenie kanałów informacyjnych, warunków do innowacji i zwiększonego poczucia odpowiedzialności, a nade wszystko niezależność zadaniową.



W dyskusji podkreślano nie tylko potrzebę kontynuowania reformy w obecnym kształcie, ale konieczność podejmowania zmian systemowych, przyjęcie odmiennej filozofii w podejściu do problemu kurateli, merytorycznych przemian funkcjonującego obecnie modelu kurateli sądowej. Zwiększenie liczby etatów, to ważna sprawa, ale potrzebne są również głębsze zmiany. Podkreślano konieczność uchwalenia ustawy o zawodzie kuratora, w której uregulowane byłyby m.in. takie sprawy, jak określenie statusu kuratora, tj. jego pozycji w strukturze organizacyjnej sądu, podległości w sprawach merytorycznych, uściślenia roli kuratora w postępowaniu przed sądem rodzinnym (jako osoby opracowującej diagnozę dotyczącą nieletniego i jego warunków wychowawczych), ustalenie zasad współpracy z sędziami oraz innymi instytucjami zajmującymi się problematyką nieletnich itp.

Zwrócono uwagę na fakt, że powołane obecnie (w ramach reformy) zespoły kuratorów działają bez podstaw prawnych. Taka sytuacja nie może mieć miejsca i należy ją jak najszybciej prawnie uregulować (prof. A. Bałandynowicz, sędzia K. Jasińska, kurator zawodowy E. Górską, kurator rodzinny specjalista A. Martuszewicz, Naczelnik Wydziału ds. Kurateli Rodzinnej w Ministerstwie Sprawiedliwości — W. Wychowski). Podkreślano też, że ustawa powinna dotyczyć zarówno kuratorów rodzinnych, jak i kuratorów dla dorosłych (sędzia K. Jasińska, prof. B. Kowalska-Ehrlich, kurator rodzinny A. Martuszewicz, kurator dla dorosłych H. Tatarczuk).

Należałoby też ustawowo określić pozycję kuratora w stosunku do innych służb społecznych działających w społecznościach lokalnych, tak by kurator mógł skutecznie działać i udzielać w razie potrzeby natychmiastowej pomocy podopiecznym. Kurator powinien być partnerem sędziego i mieć większy wpływ na podejmowane przez niego decyzje (dr A. Mościskier).

Zwracano uwagę na potrzebę ustanowienia rzecznika praw dziecka np. w sprawach rozwodowych. Rolę taką mógłby pełnić kurator zawodowy (dr E. Tokarczyk).

Mocno akcentowano też potrzebę permanentnego szkolenia oraz specjalizacji kuratorów i utworzenie w tym celu Centrum Szkolenia Kuratorów. Postulowano też utworzenie aplikacji dla kuratorów zawodowych (prof. A. Bałandynowicz, sędzia J. Jasińska, dr E. Żabczyńska).

Dyskutanci podkreślali też duże zaangażowanie i aktywność kuratorów w reali-

²⁴ A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie — teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 248 i n.

zowaniu reformy, jak również oczekiwania środowiska kuratorskiego na wsparcie ich wysiłków przez resort sprawiedliwości. Jednocześnie zwracano uwagę na to, że nie zapewnienie odpowiedniej do podjętych zadań liczby etatów powoduje dramatyczny wzrost obowiązków kuratorów, co stanowi poważne zagrożenie dla kontynuowania reformy. Zebrani wyrazili nadzieję, że dotychczasowe wysiłki kuratorów realizujących reformę, pozytywnie oceniane przez sędziów rodzinnych oraz prezesów sądów rejonowych i wojewódzkich, przyniosą oczekiwane rezultaty, a wnioski kuratorów pod adresem Ministerstwa Sprawiedliwości zostaną możliwie szybko wprowadzone w życie.

Głosy w dyskusji

Maria Dąbska

Andrzej Duński

Kuratorzy wojewódzcy rodinni
Sądu Wojewódzkiego w Lublinie

Ocena funkcjonowania kurateli rodzinnej oraz zespołów kuratorskich z uwzględnieniem miejsca kuratora w strukturze organizacyjnej sądu

Mówiąc dzisiaj o reformie kurateli sądowej sędzę, że głównie należy się skupić na stanie obecnym. Proces wdrażania reformy rozpoczął się w 1994 r. i dotyczył jedynie zwiększenia, w części okręgów, liczby kuratorów zawodowych z jednoczesnym zmniejszeniem bądź zlikwidowaniem kadry kuratorów społecznych, a także powołania nowej jednostki organizacyjnej w postaci zespołów kuratorskich i ich koordynatorów. Rozpoczęto więc ten proces od końca, bowiem do dzisiaj nie ma on podstaw prawnych, organizacyjnych i finansowych. Natomiast wprowadzone drogą ministerialnych pism, niektóre innowacje są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa.

Należy mieć świadomość, iż brak uregulowań prawnych powoduje dużą dowolność w określeniu zasad i form poszczególnych rozwiązań zarówno merytorycznych, jak i organizacyjnych. Powołane zespoły kuratorskie działają metodą prób i błędów, co jest procesem bardzo czasochłonnym. Kuratorzy wobec stale wzrastającej przestępczości nieletnich już takiego czasu nie mają. Wprowadzenie instytucji zespołu, pomijając już braki w uregulowaniach prawnych, nie było nawet poprzedzone żadną formą szkoleń, zmierzających do wypracowania skutecznych i efektywnych form pracy zespołowej.

Oceniając aktualny stan kurateli rodzinnej w okręgu Sądu Wojewódzkiego