

Poradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość, efektywność

Racjonalne wspieranie rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz tworzenie systemowych rozwiązań zapewniających dostęp do pomocy prawnej dla obywateli wymagają uporządkowania i ustalenia podstawowych pojęć dotyczących tej problematyki oraz wypracowania kryteriów oceny efektywności i jakości poradnictwa.

W Polsce od kilkunastu lat rozwija się bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie, oparte przede wszystkim na organizacjach pozarządowych. Od kilku lat problematyka dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego pojawia się też w rządowych dokumentach strategicznych, dokumentach związanych z mechanizmami grantowymi oraz w pracach ustawodawczych. Pomimo tego wciąż pozostają bez odpowiedzi podstawowe pytania dotyczące bezpłatnego poradnictwa. Poczynając od najbardziej elementarnych ustaleń definicyjnych, poprzez ocenę efektywności i jakości poradnictwa, a kończąc na obiektywnych, rzetelnych kryteriach wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na wsparcie poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz skuteczne i racjonalne planowanie rozwiązań legislacyjnych wymagają uporządkowania pojęciowego, wypracowania mechanizmów oceny efektywności i jakości poradnictwa oraz wzmocnienia współpracy instytucji publicznych i niepublicznych.

Cel i zakres analizy

Przeprowadzone analizy miały odpowiedzieć na pytania dotyczące problemu definiowania poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego, kwestii oceny jego jakości i efektywności, obiektywnych i praktycznych kryteriów oceny oraz sposobów zdobywania i dzielenia się wiedzą wynikającą z poradnictwa prawnego, a dotyczącą funkcjonowania prawa i problemów społecznych. Badanie skupiało się na programach poradniczych realizowanych przez organizacje pozarządowe (pominięte zostało bezpłatne poradnictwo realizowane przez korporacje prawnicze i niektóre instytucje publiczne).

W ramach badania dokonano przeglądu opracowań, analiz i ekspertyz dotyczących poradnictwa, wykonano analizy dokumentów stosowanych na przestrzeni ostatnich lat przez instytucje wspierające poradnictwo prawne oraz poddano ocenie wybrane rozwiązania i praktyki zagraniczne. Przeprowadzono również wywiady pogłębione z kluczowymi osobami zaangażowanymi w poradnictwo prawne i obywatelskie.

Poradnictwo prawne – problem definicji

Praktycznym problemem w dotychczasowych staraniach różnych instytucji na rzecz wzmocnienia poradnictwa prawnego był brak jednolitych i spójnych definicji pojęć związanych z tą problematyką. Funkcjonuje wielość pojęć odnoszących się do wspierania

prawnego ubogich: pomoc prawna, poradnictwo prawne, poradnictwo obywatelskie, pomoc z urzędu, prawo ubogich, informacja prawna. Brak jest jednolitej definicji normatywnej. **Poszczególne pojęcia pojawiają się w polskim ustawodawstwie, dokumentach strategicznych polskiego rządu, a także w programach operacyjnych i dokumentacjach konkursowych będących podstawą wydatkowania środków publicznych. Problem w tym, że mają one bardzo ograniczony charakter i są niespójne.** Najbardziej rozbudowane definicje poradnictwa prawnego i obywatelskiego oferuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Poradnictwo obywatelskie jest w nim definiowane jako nie będące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznanomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Porady dotyczyć mogą m.in. spraw mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych i ubezpieczenia społecznego, a informacje m.in. spraw imigracji i repatriacji, relacji z administracją publiczną, pozbawienia wolności, spraw spadkowych, konsumenckich i własnościowych.

Poradnictwo prawne zaś to udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokurator-skich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa.

Rozumiejąc funkcjonalność powyżej przedstawionych definicji dla potrzeb konkursowych, należy ocenić je krytycznie, gdyż zawężają one w sensie podmiotowym i przedmiotowym zakres zarówno poradnictwa prawnego, jak obywatelskiego.

Konieczne jest zatem uporządkowanie tej materii i przyjęcie w pracach instytucji publicznych wspierających poradnictwo lub projektujących rozwiązania systemowe **wspólnie wypracowanych definicji, które będą spójne, funkcjonalne, zrozumiałe i merytorycznie uzasadnione.**

Efektywność poradnictwa

Fakt angażowania istotnych środków publicznych w obszarze poradnictwa jest ważnym argumentem na rzecz podjęcia refleksji nad efektywnością i sensownością takiego wsparcia.

Analizując problem efektywności poradnictwa rozróżnić trzeba dwa elementy: efektywność systemu poradnictwa czy pojedynczej organizacji (efektywność systemowa) oraz efektywność udzielanych porad (skuteczność). Przyznać trzeba, że nie ma w tym obszarze istotnych doświadczeń czy utrwalonych poglądów. Z drugiej strony liczba i zakres programów grantowych skierowanych do organizacji poradniczych na przestrzeni ostatnich lat dają poważny materiał badawczy, z analizy którego można próbować wyciągnąć wiarygodne wnioski, dotyczące oceny efektywności takiego wsparcia.

W przypadku efektywności systemowej punktem wyjścia powinna być z pewnością analiza kosztowa tzn. badanie poniesionych nakładów w relacji do efektów. Kluczowe jest tu zatem zdefiniowanie „efektów” i przypisanie im odpowiednich mierników. Uwzględnić one powinny m.in.: liczbę porad udzielonych w określonym czasie,

liczbę beneficjentów, którzy skorzystali z porad, skalę zainteresowania oferowanym poradnictwem (czyli jaka część lokalnej społeczności chce korzystać z takiej oferty wsparcia), zakres współpracy z innymi organizacjami i instytucjami oraz poziom satysfakcji beneficjentów z uzyskanych usług. Z pewnością nie można tu stosować uproszczonego rachunku, natomiast przyjęcie kilku zmiennych wyznaczających racjonalny i mierzalny poziom „efektywnego” poradnictwa będzie w przyszłości konieczne.

Wyznaczenie odpowiednich mierników oceny skuteczności porad jest równie trudne. Na pewno skuteczności nie można łączyć w prosty sposób z załatwieniem sprawy po myśli klienta instytucji poradniczej. Są typy spraw, które pomimo najlepszej wiedzy i starań osób udzielających porad, nie mają szans skończyć się zgodnie z życzeniem klienta. Pojęcie skuteczności porad należy zatem raczej łączyć z „użytecznością” porady oraz z należytą starannością udzielających porad. Chodzi tu o to, by porada dotarła do beneficjenta w terminie pozwalającym na skorzystanie z jego uprawnień oraz by pozwalała beneficjentowi zrozumieć jego sytuację prawną i podjąć racjonalne decyzje. Metody weryfikacji tych elementów muszą być jakościowe i uwzględniać perspektywę klienta. Konieczne jest tu wypracowanie mechanizmu zbierania informacji od klientów po uzyskaniu przez nich porady.

Ocena jakości poradnictwa prawnego

Kwestia oceny jakości poradnictwa prawnego jest kluczowa dla racjonalnego budowania rozwiązań systemowych w dziedzinie poradnictwa i przeznaczania na nie środków publicznych. Rozróżnić trzeba tu dwa elementy: **jakość działania organizacji oraz jakość udzielanej porady**. Do tej pory polskie organizacje poradnicze myśląc o zapewnieniu wysokiej jakości swoich działań skupiały się na wypracowywaniu standardów działania (np. standardy uczelnianych poradni prawnych wypracowane przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych). Ich rola w rozwoju poradnictwa jest nie do przecenienia, jednakże standardy te dotyczą w znacznej mierze organizacji pracy, co jest istotnym elementem jakości poradnictwa, ale nie jedynym. Aby standaryzacja mogła rzeczywiście spełniać rolę systemu weryfikacji jakości musi mieć zdecydowanie szerszy charakter i formułować konkretne wskaźniki jakościowe. Przy konstruowaniu mierników jakości konieczne jest uwzględnienie następujących elementów: kwestia sprawności i terminowości działania, trafność udzielanych odpowiedzi, ich kompletność i adekwatność, przejrzystość dla odbiorcy, poufność i bezstronność, element kultury osobistej udzielającego porady, wdrożenie systemów ochrony danych, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, zasady deontologiczne.

Konieczne jest przygotowanie mechanizmu weryfikacji i oceny jakości poradnictwa. System taki może mieć zarówno charakter wewnętrzny, jak i może być stosowany przez instytucje zewnętrzne. Wypracowane metody weryfikacji powinny być przejrzyste, jawne i powinny generować możliwie niskie koszty. Propozycje dotyczące badania i ewaluacji jakości porad muszą uwzględniać różne możliwe metody. Wymienić tu można: superwizję, ewaluację, badanie satysfakcji klientów, metodę „tajemniczego klienta”, badanie wybranych porad pod kątem ich skuteczności i użyteczności w załatwieniu sprawy, konsultowanie z zespołem zaangażowanym w poradnictwo, peer review, system skarg, poddanie usług poradniczych reżimowi związanemu z ochroną praw konsumenckich.

Zwrócić trzeba także uwagę na konieczność podnoszenia jakości poradnictwa. Potrzebne będzie określenie, co i w jaki sposób wpływa na jakość porady (m.in.: kompetencje kadry, zaplecze organizacyjne i informatyczne, system weryfikacji poprawności porad) i opracowanie metod podnoszenia tej jakości (m.in.: system szkoleń, ich zakres i metodyka, tworzenie poradników i materiałów informacyjnych, wymiana informacji).

Klarowne i weryfikowalne standardy jakościowe dotyczące poradnictwa potrzebne są przede wszystkim instytucjom, które udzielają porad, aby mogły we właściwy sposób prowadzić swoją działalność. Pełnią też funkcję gwarancyjną dla instytucji finansujących poradnictwo, tzn. wskazują, iż dany podmiot działa na określonym wysokim i weryfikowalnym poziomie, uzasadniając racjonalność wydatków. I wreszcie są one istotne dla klienta systemu pomocy prawnej, który może spodziewać się, że instytucja, do której trafił, pomoże mu w sposób sprawny i skuteczny, a udzielane porady są wysokiej jakości.

Kryteria oceny projektów obejmujących poradnictwo prawne i obywatelskie

Spośród obecnych w ostatnich latach źródeł finansowania poradnictwa prawnego wymienić należy przede wszystkim: Program Operacyjny Kapitał Ludzki (Poddziałanie 5.4.2), Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy EOG, Program Obywatel i Prawo Instytutu Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz Fundację im. Stefana Batorego. Analiza kryteriów udzielenia wsparcia stosowanych przez instytucje publiczne i niepubliczne prowadzi do ogólnego wniosku, że stosowały one, oczywiście w różnym zakresie, kryteria ogólne lub standardowe, przyjęte dla oceny we wszystkich konkursach dotacyjnych finansowanych z danego źródła. Dotyczy to w szczególności środków publicznych, w których zazwyczaj ocenia się: cele i uzasadnienie projektu, opis grup docelowych, działania, rezultaty, potencjał wnioskodawcy oraz kosztorys. Takie podejście **zwiększa ryzyko przypadkowości i nietrafionych decyzji, szczególnie w kontekście trwałości dofinansowywanych działań poradniczych**. Próbując konstruować katalog kryteriów, które ze względu na specyfikę organizacji poradniczych powinny być brane po uwagę wskazać należy:

- zaplecze organizacyjne (m.in. lokal, sprzęt, dostęp do źródeł wiedzy) zapewniające właściwą organizację poradnictwa i zapewnienie zachowania wymogów związanych z dostępnością i poufnością porad;
- zaplecze merytoryczne, gwarantujące odpowiedni poziom merytoryczny udzielanych porad, przy czym osoby udzielające porad powinny być możliwie trwale związane z organizacją, tak by budować jej potencjał i dawać szansę na rzeczywistą trwałość poradnictwa; poradnictwo nie powinno zaś polegać wyłącznie na okazjonalnym zleceniu porad prawnikom, którzy współpracują z organizacją tylko dla potrzeb projektu; ważne jest też, by w organizacji były osoby, których kompetencje będą umożliwiały weryfikację jakości pracy osób udzielających porad;
- istnienie realnych i szczegółowych standardów pracy organizacji oraz możliwość weryfikacji przestrzegania tych standardów;
- wskazanie narzędzi oceny i weryfikacji efektywności, jakości i skuteczności porad;
- kosztorys, który będzie pozostawał w racjonalnej relacji do kosztów rynkowych usług prawnych, tzn. koszt porady w ramach tego systemu lub obsługi klienta nie będzie znacząco wyższy niż rynkowe opłaty za podobne usługi; wskaźnik ten powinien jednak

uwzględniać specyfikę odbiorców usług poradniczych, którzy często wymagają intensywnej opieki oraz wsparcia wykraczającego poza klasyczne poradnictwo prawne.

Upowszechnianie wiedzy wynikającej z poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Instytucje poradnicze są odbiorcą wielu ważnych informacji dotyczących praktycznego funkcjonowania prawa i problemów, z jakimi borykają się obywatele. Dotychczasowe – bardzo cenne – inicjatywy organizacji, które starają się zbierać dane o swojej działalności są jednak ograniczone i dotyczą głównie statystyk udzielanych porad w ujęciu przedmiotowym. Opracowanie i wdrożenie mechanizmów porządkujących tę wiedzę (z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi informatycznych i komunikacyjnych) i pozwalających na jej pogłębioną analizę służyć będzie zarówno organizacjom poradniczym jako pomoc w ich pracy, jak i instytucjom publicznym, wskazując w jakich obszarach życia społecznego występują największe bolączki wymagające interwencji. Jest to też bardzo ciekawy obszar badań z pogranicza prawa, socjologii i polityki społecznej. Instytucje publiczne wspierające poradnictwo prawne i obywatelskie powinny uwzględnić ten element w swoich programach finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz w projektowaniu rozwiązań systemowych tego dotyczących.

Konieczność współpracy

Problematyka rozwiązań systemowych dotyczących poradnictwa prawnego jest w obszarze wspólnego zainteresowania wielu podmiotów publicznych i niepublicznych. Począwszy od Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, poprzez samorząd terytorialny i samorządy prawnicze, kończąc na organizacjach pozarządowych aktywnych w obszarze poradnictwa prawnego. Jednym z powodów, dla których do tej pory kwestie dostępu do pomocy prawnej nie zostały skutecznie rozstrzygnięte, jest brak stałej współpracy i wymiany informacji pomiędzy wskazanymi wyżej podmiotami. Aby doprowadzić do spójnego, logicznego i efektywnego tworzenia i wspierania poradnictwa prawnego dla obywateli konieczne jest podjęcie nowych inicjatyw, jak i wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy międzysektorowej (np. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rada Działalności Pożytku Publicznego, komitety monitorujące programów operacyjnych).

Najważniejsze wnioski z badań

Problematyka dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz do poradnictwa prawnego i obywatelskiego obecna jest szczątkowo w różnych krajowych aktach prawnych. Nie ma aktu, który jasno definiowałby czym jest poradnictwo prawne i obywatelskie. Odniesienia do tej problematyki znajdują się też w rządowych dokumentach strategicznych i programach operacyjnych związanych z wydatkowaniem środków publicznych, ale – między innymi z uwagi na brak jednolitych definicji – używane w nich pojęcia odnoszące się do zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie tworzą spójnej i logicznej całości.

W obszarze poradnictwa prawnego aktywne są różne instytucje publiczne, jednakże ich podejście do tej problematyki uwarunkowane jest celami jakie sobie stawiają

(np. pomoc najuboższym, usprawnienie działania wymiaru sprawiedliwości, rozwiązywanie problemów społecznych, aktywizacja obywatelska). To nie tylko pogłębia chaos pojęciowy, ale także utrudnia współpracę tych instytucji i budowanie wspólnych podstaw systemowych dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Kryteria wspierania instytucji poradniczych stosowane w różnych mechanizmach grantowych o charakterze publicznym i niepublicznym są ogólne i standardowo stosowane dla różnych konkursów dotacyjnych. Mają one przede wszystkim charakter ilościowy, w niewielkim stopniu uwzględniają natomiast efektywność i jakość prowadzonego poradnictwa oraz potencjał merytoryczny organizacji świadczących poradnictwo.

Zarówno doświadczenia polskie jak i zagraniczne dotyczące oceny efektywności poradnictwa oraz badania i weryfikacji jakości są niewielkie i skupiają się głównie na sformułowaniu standardów obowiązujących podmioty działające w ramach sieci podobnych organizacji.

Zróżnicowanie formalnego i praktycznego definiowania poradnictwa utrudnia tworzenie uniwersalnych, porównywalnych kryteriów i sposobów oceny efektywności i jakości świadczonych porad.

Brakuje pogłębionych badań i analiz dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego, w szczególności zaś brakuje badań obejmujących rzeczywistość i pogłębioną diagnozę potrzeb potencjalnych odbiorców porad zarówno co do tematyki poradnictwa, jak i sposobu jego organizacji.

Organizacje poradnicze nie wypracowały efektywnego i stałego mechanizmu kumulowania i analizowania wiedzy o praktycznym funkcjonowaniu prawa i problemach społecznych możliwej do uzyskania w ramach prowadzonego poradnictwa. Publikowane przez niektóre organizacje dane mają niepełny zakres i ograniczają się głównie do aspektów ilościowych i statystycznych.

Rekomendacje

Instytucje publiczne, których działalność dotyczy poradnictwa prawnego powinny przy współdziałaniu środowiska pozarządowego oraz samorządów prawniczych wypracować spójny katalog precyzyjnych pojęć dotyczących zakresu i sposobów prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, które powinny zostać wprowadzone do prawodawstwa i polityk publicznych, a także powinny być stosowane w mechanizmach finansowania poradnictwa ze środków publicznych. Katalog tych pojęć powinien być również upowszechniony wśród obywateli, dla których stanowić on będzie czytelną informację jakiego rodzaju wsparcia i w jakim zakresie mogą oczekiwać. Będzie on też użyteczny dla środowiska prywatnych grantodawców, którzy mogliby dostosować swoje zasady i kryteria wsparcia do obowiązujących powszechnie definicji i pojęć.

Instytucje publiczne we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz korporacjami prawniczymi powinny wypracować kryteria oceny efektywności poradnictwa, uwzględniające specyfikę beneficjentów korzystających z tej formy pomocy. Kryteria te stanowić będą podstawę do dalszego procesu ich weryfikacji i doskonalenia w oparciu o wyniki badań oraz wnioski wynikające z praktycznego ich stosowania. Konieczne jest wypracowanie kryteriów i narzędzi oceny oraz weryfikacji jakości świadczonego poradnictwa. Powinny być one maksymalnie użyteczne i możliwe do zastosowania w pracy z różnymi grupami beneficjentów. Optymalnym rozwiązaniem jest wypracowanie standardów

minimum, czyli zestawu podstawowych kryteriów, które niezależnie od indywidualnej specyfiki świadczonego poradnictwa muszą być spełnione, aby gwarantować minimalną, dopuszczalną jakość poradnictwa oraz standardów maksimum, czyli docelowych kryteriów, do których spełnienia powinni dążyć świadczący poradnictwo. Podobnie jak w ocenie efektywności także kryteria jakości powinny być weryfikowane i doskonalone poprzez system badań i praktycznego testowania.

Instytucje finansujące poradnictwo powinny w większym stopniu niż dotychczas uwzględniać w kryteriach przyznawania grantów aspekty związane z efektywnością poradnictwa oraz jakością udzielanych porad, a także potencjałem merytorycznym organizacji świadczących porady prawne i obywatelskie.

Użyteczne byłoby stworzenie stałego mechanizmu współpracy różnych instytucji, organizacji i środowisk związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim, który służyłby kumulowaniu i upowszechnianiu wiedzy w zakresie praktycznego funkcjonowania prawa i rzeczywistych problemów społecznych obywateli.