

Poradnictwo prawne i obywatelskie – raport z badania

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi próbę znalezienia odpowiedzi na kluczowe pytania związane z poradnictwem prawnym i obywatelskim:

- Jak poprawnie zdefiniować poradnictwo prawne i poradnictwo obywatelskie?
- Jakie kryteria powinni spełniać doradcy?
- Jakie powinny być kryteria dostępności bezpłatnych porad prawnych?
- Jak dokonywać pomiaru skuteczności i jakości poradnictwa? Jakie stosować kryteria i mierniki?
- Jak kontrolować jakość porad?
- Jakie są najbardziej skuteczne sposoby wspierania poradnictwa prawnego?
- Jak gromadzić, analizować i wykorzystywać dane oraz informacje pochodzące z poradnictwa?

W badaniu, zrealizowanym w sierpniu i we wrześniu 2010 roku, zastosowano jakościowe techniki badawcze, przeprowadzając dziewięć eksperckich wywiadów indywidualnych (*in-depth-interview*, IDI) z kluczowymi osobami zaangażowanymi w poradnictwo prawne (przedstawiciele wybranych organizacji pozarządowych, korporacji prawnych, instytucji grantodawczych i instytucji publicznych, między innymi Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Departamentu Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości, Departamentu Pożytku Publicznego i Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).

Wywiady przeprowadzono za pomocą listy zagadnień (uszczegółowionych problemów badawczych), zachowując jednocześnie dużą swobodę w formułowaniu pytań i kolejności ich zadawania. Forma wywiadu indywidualnego zbliżona do zwykłej rozmowy umożliwiła poszerzenie listy problemów badawczych o zagadnienia na bieżąco sygnalizowane przez badanych.

Problemy definicyjne – o czym w ogóle jest mowa?

Większość rozmówców deklarowała, że nie opracowano dobrych, jednoznacznych, rozłącznych definicji następujących pojęć: porady prawnej (poradnictwa prawnego), porady obywatelskiej (poradnictwa obywatelskiego) i informacji prawnej. Poszczególni respondenci akcentowali różne elementy i aspekty rozumienia tych terminów.

Poradnictwo prawne

Rozważając poradnictwo prawne, mocno podkreślano, że są to **fachowe** porady udzielane przez osoby **kompetentne**, które mają **udokumentowaną dyplomem wiedzę** (prawnicy, adwokaci, radcowie prawni, studenci prawa pod nadzorem profesorów).

Wyraźnie akcentowano również **konkretność (rzeczowość) porady prawnej**, która nie może być abstrakcyjna, ale musi być mocno osadzona w określonych realiach, zindywidualizowana, skupiona na konkretnej osobie i sytuacji. W ramach porady klient dowiadyuje się, w jaki sposób i przy użyciu jakich narzędzi prawnych może rozwiązać swój problem (poprowadzić swoją sprawę).

Zdarzały się również opinie, w których podkreślano problemy, jakich zwykle dotyczą porady: nieskomplikowane kwestie prawne, wstępny etap sprawy, poradnictwo dotyczące spraw codziennych (prawo pracy, problemy związane z mieszkaniami, prawo rodzinne i alimentacyjne, zaopatrzenie społeczne: renty, emerytury, relacje z administracją). Niektórzy rozmówcy zwracali szczególną uwagę na to, że cechą porady prawnej jest **brak możliwości reprezentowania klienta w sądzie** przez osobę udzielającą porady.

Sporo miejsca poświęcono także kwestii finansowania poradnictwa. Rozmówcy podkreślali, że poradnictwo nie musi – choć oczywiście może być – bezpłatne. Jest to **pomoc nieodpłatna z punktu widzenia beneficjenta**, co nie oznacza, że musi być jednak świadczona charytatywnie. Rolą państwa jest znalezienie środków na finansowanie tej pomocy.

Jeden z badanych zaproponował wprowadzenie rozróżnienia na poradę prawną i pomoc prawną. Porada prawna miałaby być pomocą przedsądową, gdy spór nie jest jeszcze zinstytucjonalizowany. Byłaby to również porada zindywidualizowana, oparta na konkretnych przepisach osadzonych w określonych realiach. Z kolei pomoc prawna miałaby obejmować reprezentację klienta przed sądem i wymagałaby od osoby ją świadczącej znacznie większych kwalifikacji niż wystarczające do udzielania porady prawnej.

Najważniejsze cechy porady prawnej:

- nieodpłatna,
- udzielana przez specjalistę,
- zindywidualizowana,
- konkretna,
- niebędąca reprezentacją przed sądem,
- często dotycząca codziennych, niezbyt skomplikowanych spraw.

Rozmówcy wspominali także o szerszym znaczeniu poradnictwa prawnego. Wielu obywateli, gdyby nie miało możliwości skorzystania z bezpłatnej porady, w ogóle nie zdałoby sobie sprawy z tego, że ma do czegoś prawo. Poradnictwo buduje zatem obywatelskie społeczeństwo otwarte, w którym ludzie się dowiadują, że mają nie tylko prawa, ale także obowiązki. Poza prowadzeniem działalności informacyjnej i rozwiązywaniem problemów biura porad **propagują prawo i edukują społeczeństwo**.

Poradnictwo prawne może i powinno pełnić również funkcję edukacyjną – **kształtować świadomość prawną** i informować obywateli, a nie tylko rozwiązywać ich problemy. Według jednego z badanych, poradnictwo prawne można potraktować jako profilaktykę, przyjmując następujące założenie: jeśli w odpowiednim momencie obywatel zdobędzie wiedzę, to w przyszłości nie popełni błędów.

Poradnictwo prawne ma także szansę zmienić stan, który od dłuższego czasu można obserwować w Polsce: Polacy mają niską wiedzę i świadomość prawną, co prowadzi do braku zaufania do zawodów prawniczych, to zaś przekłada się na niską wiedzę. Szeroki dostęp do porad prawnych może przełamać to niewłaściwe rozumowanie.

Informacja prawna

Przez udzielenie informacji prawnej rozmówcy rozumie **udzielenie podstawowych informacji** (jakie przepisy regulują określony obszar problemowy, do jakiego sądu należy się zgłosić, jakiej wysokości opłaty są pobierane), wskazując jednocześnie, że informacja prawna jest **abstrakcyjna**, oderwana od konkretnej osoby i jej sytuacji oraz bardzo **ogólna**. Innymi słowy, udzielenie informacji prawnej to przywołanie procedur i aktów prawnych, które stanowi podstawę podjęcia dalszych działań – udzielenia porad obywatelskich i (lub) porad prawnych. Informacja prawna może być udzielana za pomocą ulotek i innych materiałów informacyjnych.

Często jako przykład informacji prawnej respondenci przywoływali punkty informacyjne funkcjonujące w sądach.

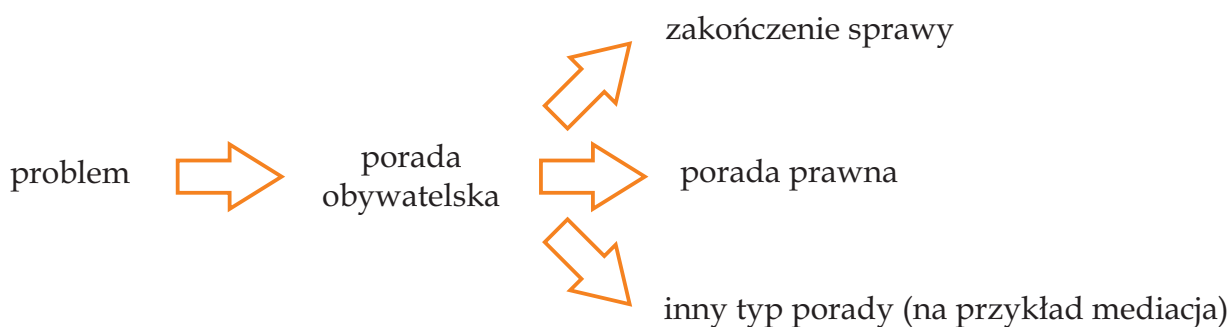
Niektórzy rozmówcy zwracali również uwagę, że udzielenie informacji prawnej – w przeciwieństwie do porady prawnej – nie niesie za sobą żadnej odpowiedzialności.

Porady obywatelskie

Najwięcej rozbieżności pojawiło się przy definiowaniu porady obywatelskiej (poradnictwa obywatelskiego), przez którą część rozmówców rozumie **poradę o szerszym zakresie niż porada prawna**. Na poradę obywatelską może się bowiem składać porada prawna, porada psychologiczna, porada medyczna, porada socjologiczna czy porada podatkowa. Zakres tematyczny – i zakres możliwych rozwiązań – jest w tym ujęciu znacznie szerszy niż w wypadku porady prawnej, która koncentruje się tylko na rozwiązaniach prawnych. Porada obywatelska to szersze, wszechstronne doradztwo dla osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, w kłopotach, które mają problem, z jakim same nie potrafią sobie poradzić, a także szukanie najlepszego rozwiązania konkretnego problemu (które wcale nie musi być związane z prawem).

Podobnie jak porada prawa, ale w odróżnieniu od informacji prawnej, porada obywatelska jest **zindywidualizowana**, bardzo mocno **osadzona w konkretnej sytuacji osoby potrzebującej pomocy**. Aby udzielić takiej porady, trzeba głęboko rozpoznać problem klienta i szczegółowo przeanalizować jego sytuację.

Większość rozmówców traktowała poradnictwo obywatelskie jako **pierwszy etap w procesie rozwiązywania problemu**. Udanie się po poradę prawną powinno być dopiero drugim etapem, krokiem podjętym tylko wtedy, gdy będzie taka konieczność.

Rysunek 1. Miejsce porad obywatelskich w systemie poradniczym

W jednej rozmowie został poruszony wątek informowania obywateli zwracających się po poradę obywatelską o przysługujących im prawach i spoczywających na nich obowiązkach – w zakresie istotnym dla rozwiązania ich problemu. Dla tego respondenta ważny był również **edukacyjny i kształcący charakter porad obywatelskich**, celem takiej porady jest bowiem nie tylko rozwiązanie konkretnego problemu, ale także wpieranie klienta, oświecanie go, edukowanie, uczenie samodzielnego rozwiązywania problemów, wreszcie sprawienie, żeby w przyszłości potrafił samodzielnie poradzić sobie w trudnej sytuacji.

W innej wypowiedzi pojawiła się również opinia, że poradnictwo obywatelskie to element **kształtowania ładu, budowania zaufania społecznego**. Ten rodzaj poradnictwa ma bowiem na celu urzeczywistnienie praw i obowiązków obywatelskich, pokazanie obywatelom różnych sposobów rozwiązywania ich problemów i prowadzenia ich spraw, na przykład przez założenie stowarzyszenia lub zorganizowanie referendum. Nie chodzi więc jedynie o poinformowanie klienta o przepisach, ale o pokazanie mu różnych sposobów przejawiania się tych pisanych zasad.

Jeden respondent zauważył, że porada obywatelska jest przede wszystkim **elementem nazwy własnej stowarzyszenia, nie zaś specyficznym typem porady**. Tym, co odróżnia ją od porady prawnej, jest tylko podmiot jej udzielający (nie musi być to prawnik). W tym wypadku porada obywatelska była także silnie utożsamiana z samopomocowym oddolnym ruchem społecznym.

Rozmówcy przyznawali również, że czasem bardzo trudno jest odróżnić poradę prawną od porady obywatelskiej, gdyż ich granice są umowne i bardzo płynne.

W jednym wywiadzie badany postulował, żeby nie łączyć poradnictwa obywatelskiego z poradnictwem prawnym, gdyż – według niego – są to odrębne dziedziny. Respondent ten krytykował jednocześnie funkcjonowanie tego poradnictwa w praktyce, zauważając, że rozróżnienie na porady prawne i na porady obywatelskie zostało wprowadzone ze względów bezpieczeństwa, żeby uniknąć ciężaru odpowiedzialności za udzieloną poradę. „Poradnictwo obywatelskie stawia sobie światłe cele, jak niesienie szerokiej pomocy osobom w potrzebie, ale to tylko założenie idealne, którego w praktyce nie udaje się osiągnąć”.

Według badanych, porad obywatelskich nie muszą udzielać prawnicy (choć mogą to robić). Zwykle jednak zajmują się tym **doradcy**, którzy przeszli specjalistyczne szkolenie i mają szeroką wiedzę z wielu dziedzin. Przydatne jest również ich doświadczenie życiowe.

Rozmówcy podkreślali, że porada prawna udzielona w ramach porady obywatelskiej może być **mniej fachowa** i mniej wyspecjalizowana niż przy poradnictwie prawnym.

Najważniejsze cechy porady obywatelskiej:

- nieodpłatna,
- udzielana przez doradcę (niekoniecznie prawnika),
- znacznie szersza niż porada prawna,
- urzeczywistnienie praw i obowiązków,
- zindywidualizowana,
- konkretna,
- powinna być pierwszym etapem rozwiązywania problemu.

Kto powinien udzielać porad?

Rozmówcy byli zgodni co do tego, kto powinien móc udzielać porad prawnych, jednoznacznie bowiem przyznawali, że muszą to być **osoby mające odpowiednie przygotowanie i kwalifikacje, czyli prawnicy, w tym adwokaci i radcy prawni**.

Dopuszczalnym rozwiązaniem jest także, zdaniem badanych, udzielanie porad przez studentów prawa, w takiej sytuacji niezbędny jest jednak nadzór pracownika naukowego (tak dzieje się w klinikach prawa, które działają z sukcesami na uczelniach wyższych).

Oba rozwiązania, przynajmniej formalnie, są – według respondentów – gwarancją jakości porady i odpowiednich kwalifikacji osoby udzielającej porad.

Korzystanie z porad studentów (lub młodych prawników czy aplikantów) niesie, zdaniem jednego rozmówcy, wiele korzyści. Przyszli prawnicy mogą się dzięki temu uczyć, rozwijać, zdobywać doświadczenie i niezbędne kwalifikacje. Według wspomnianego respondenta, w wypadku bezpłatnych porad obie strony (klient i prawnik) muszą mieć jasno określony cel. Sytuacja klienta jest tutaj jasna – chce uzyskać poradę i rozwiązać swój problem, z kolei sytuacja prawnika nie jest już tak jednoznaczna, dlatego należy włączyć do poradnictwa aplikantów i studentów, dla których zyskiem z takiej pracy będzie właśnie zdobywanie wiedzy i doświadczenia. Dzięki temu będzie możliwe zniwelowanie ryzyka „robienia sobie dobrego *public relations*” przez zawodowych prawników i ich kancelarie (cytowany rozmówca obawiał się wystąpienia sytuacji, w której pierwsza porada byłaby nieodpłatna, a za kolejne trzeba byłoby już płacić), a także udzielania porad niskiej jakości, „bo są darmowe i nie można na nich zarobić”.

Udzielanie bezpłatnych porad przez profesjonalne kancelarie ma jednak także swoje dobre strony, gdyż pracujący w nich prawnicy są aktywni zawodowo, na bieżąco zajmują się kwestiami związanymi z prawem, mają duże doświadczenie i wszechstronną wiedzę.

Zdarzają się adwokaci i radcy prawni, którzy w swoich kancelariach udzielają porad *pro bono*. Zazwyczaj są to starsi wiekiem prawnicy (często już emerytowani), którym wpojono przekonanie, że muszą coś oddać społeczeństwu, mają bowiem wobec niego pewne obowiązki, swoisty dług, który trzeba spłacić. To ludzie, którzy rozumieją swoją profesję jako zawód z misją. Bezpłatne poradnictwo jest dla nich wpisane w etykę zawodową.

Poza wymaganiami formalnymi (dyplom wyższej uczelni) osoby udzielające porad prawnych powinny charakteryzować się następującymi cechami:

- wrażliwością społeczną,
- dużą cierpliwością,
- wiedzą nie tylko prawniczą, ale także wiedzą obywatelską,

- umiejętnością słuchania,
- umiejętnością rozmowy z klientem (często trudnym),
- używaniem prostego języka, nie zaś prawniczego żargonu, który jest niezrozumiały dla zwykłych ludzi,
- pokorą (nie można uważać, że wie się najlepiej, że jest się nieomylnym),
- przygotowaniem psychologicznym (współpraca z ofiarami przemocy lub z uchodźcami),
- umiejętnością jasnego i zrozumiałego przekazywania skomplikowanych informacji,
- otwartością na innych,
- wysoką kulturą osobistą,
- zdolnością do nieróżnicowania ludzi,
- skromnością,
- umiejętnością tłumienia emocji, ponieważ muszą zachować obiektywizm i zimny ogłód spraw,
- doświadczeniem życiowym (ważne, ale niewystarczające kryterium).

Większość tych cech dotyczy także pracowników udzielających porad rynkowych, w wypadku nieodpłatnego poradnictwa zyskują one jednak jeszcze na znaczeniu. Odpowiednie podejście do osoby potrzebującej pomocy jest bardzo ważne przy działalności poradniczej, gdyż klienta nie można zniechęcić czy przestraszyć. Trzeba mieć pewność, że wszystko dobrze zrozumiał i wie, co powinien dalej zrobić.

Jeden rozmówca wspomniał także, że osoby, które decydują się na udzielanie bezpłatnych porad prawnych, muszą mieć odpowiednie predyspozycje w tym zakresie, jest to bowiem działalność społeczna, nie zaś zarobkowa. Z kolei inny badany powiedział, że co prawda pieniądze za udzielanie porad są mniejsze niż przy działalności rynkowej, ale jednocześnie są pewne (zawsze będą biedni, którym trzeba będzie pomóc).

Kliniki prawa uwrażliwiają przyszłych prawników na kwestie społeczne. Jeden rozmówca stwierdził, że liczy na to, że studentom prawa taka pomoc „wejdzie w krew” i w przyszłości będą chętnie poświęcać swój zawodowy czas również na bezpłatne poradnictwo prawne.

Z badań przeprowadzonych przez innego respondenta wynikało, że prawnicy udzielający bezpłatnych porad byli dobrze przygotowani pod względem merytorycznym, choć ich wiedza pozaprawna była bardzo zróżnicowana. Zwłaszcza młodym prawnikom brakuje wiedzy obywatelskiej, którą zyskuje się wraz z wiekiem.

Rozmówcy wspominali również o tym, że nie jest łatwo pozyskać prawników, którzy chcieliby udzielać nieodpłatnych porad prawnych. Niemniej jednak z roku na rok sprawa to coraz mniej trudności. Jeden badany sugerował nawet, że pojawiła się swoista **moda na udzielanie porad prawnych**¹. Do tej pory udawało się zachęcić do nieodpłatnego poradnictwa prawnego głównie prawników w dużych miastach, teraz jednak działalność taka staje się coraz popularniejsza także w małych społecznościach.

Z kolei informacji prawnej może udzielać każdy, kto przeszedł stosowne przeszkolenie i dysponuje odpowiednimi materiałami informacyjnymi (na przykład ulotkami czy bazami danych).

¹ Warto wspomnieć, że nawet główna bohaterka serialu telewizyjnego *Magda M* udzielała bezpłatnych porad w Fundacji „Femina”, pomagającej kobietom i samotnym matkom.

Według badanych, porad obywatelskich nie muszą udzielać prawnicy. Wystarczy, jeśli doradcy ukończą kurs z zakresu prawa, w ich wypadku bowiem znacznie ważniejsze są cechy psychologiczne i doświadczenie życiowe. W biurach porad obywatelskich przyjęła się swoista tradycja, że zanim ktoś zostanie doradcą, musi się sprawdzić jako wolontariusz. Do tego zajęcia trzeba mieć szczególne predyspozycje.

Ustalenie kryteriów, które musi spełniać osoba udzielająca nieodpłatnych porad, jest bardzo ważne, głównie dlatego, że to państwo finansuje działalność poradniczą tego typu i jednocześnie bierze odpowiedzialność za jakość porad. Jest więc istotne, żeby osoby udzielające porad miały przynajmniej formalne kwalifikacje do wykonywania zawodu i żeby „stała za nimi marka uczelni wyższej”.

Kto może korzystać z bezpłatnych porad?

Rozstrzygnięcie, kto powinien mieć dostęp do nieodpłatnego poradnictwa prawnego, jest – zdaniem badanych – niezwykle istotną kwestią. Respondenci nie byli jednak zgodni co do tego, jakie warunki trzeba spełnić, żeby móc z takiej porady skorzystać.

To, dla kogo pomoc będzie bezpłatna, powinno być określone w ramach polityki społecznej państwa. Można wyróżnić kilka grup potencjalnych beneficjentów nieodpłatnego poradnictwa prawnego:

- **Osoby, których nie stać** na zapłacenie radcy prawnemu lub adwokatowi – w tym wypadku trzeba ustalić jasne kryteria dochodowe i majątkowe. Według części rozmówców, kryterium dochodowe jest intuicyjnie najlepsze, ponieważ poradnictwo stanowi formę pomocy publicznej.
- **Osoby w trudnej sytuacji życiowej** – niektórzy badani uważali, że porady prawne, tak jak porady obywatelskie, są przeznaczone dla wszystkich osób, które znalazły się w trudnej sytuacji i potrzebują pomocy. Jednocześnie respondenci wskazywali, że rynek sam wyreguluje, kto będzie korzystać z takich porad („jeśli kogoś stać, to pójdzie do adwokata prowadzącego odpłatną działalność”)². Pieniądze nie powinny być tutaj podstawowym wyznacznikiem. Przeciwnicy takiego rozwiązania argumentowali, że nie jest to dobre kryterium, każdy może bowiem twierdzić, że jego sytuacja jest trudna i wyjątkowa. Nie jest to także kryterium obiektywne.
- **Typ sprawy** – pojawiły się także głosy, że czynnikiem decydującym powinien być typ sprawy (na przykład sprawy alimentacyjne zawsze mogą być rozwiązywane w ramach bezpłatnej pomocy). Sporną kwestią jest to, czy pomoc w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej powinna być objęta bezpłatną pomocą. Część badanych wskazywała, że porady specjalistyczne (działalność gospodarcza, prawo dotyczące spółek) powinny być wyłączone z zakresu bezpłatnego poradnictwa, część zaś zauważała, że jeśli państwu zależy na ludziach przedsiębiorczych, to powinno ich wspierać także przez zapewnienie im dostępu do porad prawnych.
- **Ofiary przemocy domowej** – nawet zwolennicy wprowadzenia kryteriów dochodowych uważali, że ofiary przemocy domowej powinny mieć dostęp do bezpłatnych porad prawnych niezależnie od ich sytuacji materialnej.

² W ten sposób ustalił się status poradnictwa obywatelskiego – biura porad obywatelskich są otwarte dla wszystkich, niezależnie od statusu materialnego, ale przychodzą do nich głównie ludzie mniej zamożni.

- **Indywidualne rozstrzygnięcia** – niektórzy badani wskazywali, że nie należy tworzyć katalogu cech uprawniających do skorzystania z bezpłatnych porad, gdyż może to doprowadzić do powstania wadliwego, przeregulowanego systemu. Ponownie wskazywano samoregulację i „niewidzialną rękę rynku”, które doprowadzą do tego, że bogatsi będą chodzić do kancelarii, a biedniejsi będą korzystać z nieodpłatnych porad.

W wypowiedziach pojawił się również pomysł połączenia trudnej sytuacji życiowej i sytuacji finansowej jako wyznaczników dostępności do bezpłatnego poradnictwa. Innym rozwiązaniem może być swoista ścieżka awaryjna (wyjątkowa), którą można by stosować w nietypowych sytuacjach.

Przeciwnicy kryteriów finansowych mówili, że jest to **relikt państwa opiekuńczego**, a myślenie w tych kategoriach prowadzi do **gettoizacji**. W konsekwencji korzystanie z takiej pomocy będzie bardzo negatywnie naznaczone społecznie („pomoc dla ludzi z marginesu społecznego”) i będzie się wiązać z **silną stygmatyzacją** (podobnie jak etykieta klienta opieki społecznej). Może to doprowadzić do sytuacji, w której naznaczeni społecznie ludzie będą coraz mocniej stygmatyzowani, a ich niska pozycja społeczna będzie się jeszcze bardziej utrwałać.

Innym argumentem przeciwko wprowadzaniu kryterium dochodowego jest kwestia **biurokracji**. Może się bowiem zdarzyć, że „przestaniemy patrzeć na konkretnego człowieka i jego problemy, a zaczniemy się skupiać na dokumentach i zaświadczeniach”. Z licznych badań wynika, że blisko jedna trzecia transferów społecznych trafia do osób, które wcale ich nie potrzebują. Podobne ryzyko może się pojawić, jeśli jedynym lub głównym kryterium dostępności do bezpłatnego poradnictwa prawnego będą dochody klientów.

Ponadto progi finansowe są sztuczne i **budują dodatkowe podziały w społeczeństwie**, „prawda jest zaś taka, że rynek sam to wyreguluje”. Wprowadzenie progów finansowych może doprowadzić do sytuacji, w której większości obywateli znajdzie się w grupie osób zbyt biednych, aby korzystać z płatnej porady adwokackiej lub radcowskiej, a jednocześnie zbyt zamożnych, aby korzystać z nieodpłatnego poradnictwa.

Zwolennicy wprowadzenia jasnych i bardzo konkretnych kryteriów są jednocześnie przeciwni pozostawieniu jakiegokolwiek możliwości działań uznaniowych. Według nich, wszystko powinno być odgórnie ustalone tak, żeby nie było żadnych wątpliwości ani pól do nadużyć.

Pojawiały się głosy, że porady całkowicie bezpłatne mogą być lekceważone przez klientów albo traktowane jako gorsze, mniej wartościowe, bo nie trzeba za nie płacić. Stąd propozycje wprowadzenia:

- częściowej odpłatności,
- „drabinki” – przy określonym dochodzie klienta państwo refunduje 100% kosztów porady, przy wyższym dochodzie – 80%, przy jeszcze wyższym dochodzie – 50% itd.,
- stałej opłaty manipulacyjnej (nawet przy pełnej refundacji) – opłata ta może być niska, a jej głównym celem ma być ograniczenie pieniądza („jeśli ktoś będzie musiał zapłacić nawet 5 czy 10 zł, to nie będzie dla rozrywki chodził ciągle do prawnika”).

W Polsce bardzo rzadko prowadzi się badania potrzeb odbiorców nieodpłatnych usług prawnych. Część respondentów wskazywała, że mimo braku systematycznych i uporządkowanych badań i tak wiadomo („z ogólnego oglądu rynku, jaki mają prawnicy”), kto i w jakich sprawach zwraca się o pomoc.

Niektórzy respondenci sugerowali, że można by czerpać z **doświadczeń zagranicznych**, ale rozwiązania obce nie powinny być bezpośrednio i bezrefleksyjnie przekładane na polskie warunki, problemy prawne zależą bowiem przede wszystkim od systemu prawnego istniejącego w danym kraju, zamożności społeczeństwa, dostępności płatnego poradnictwa i sytuacji mieszkaniowej. Dlatego badania zagraniczne mogą stanowić jedynie inspirację dla Polaków, nie zaś być podstawą prowadzenia konkretnych działań poradniczych.

Inni rozmówcy słyszeli o badaniach świadomości prawnej Polaków (prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej) lub o badaniu Instytutu Spraw Publicznych na temat poradnictwa prawnego dla uchodźców. Pojawił się również głos, że interesujące informacje można uzyskać z analizy *Diagnozy Społecznej*. Badania przeprowadzają także biura porad obywatelskich i inne organizacje pozarządowe, ale koncentrują się w ich ramach tylko na swoich beneficjentach. Uniwersyteckie kliniki prawa gromadzą opisy prowadzonych spraw, nie są one jednak pełnym odwzorowaniem potrzeb obywateli, ponieważ poradnie te nie specjalizują się we wszystkich rodzajach prawach. Również niektóre biura interesantów w sądach przygotowują zestawienia spraw, z jakimi zwracają się do nich obywatele. Wszystko to jednak stanowi zaledwie wycinek ogółu potrzeb polskiego społeczeństwa w zakresie poradnictwa prawnego i stosowania prawa.

Część badanych uważała, że należy przeprowadzać systematyczne badania poradnictwa prawnego, wskazywała jednak od razu, że jest to bardzo trudne. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób badać potrzeby usługobiorców porad prawnych – wielu nie jest świadomych tego, że mają problemy prawne, ci zaś, którzy o tym wiedzą, zwykle nie chcą nic z tym zrobić.

Jednocześnie nie wszyscy rozmówcy widzieli sens prowadzenia takich badań, stwierdzając, że co prawda są one przydatne, ale często nie oddają prawdziwej sytuacji. Dlatego najlepiej jest obserwować to, co się dzieje w rzeczywistości, gromadzić dane i tworzyć bazy porad (z informacjami o tym, z jakim problemem przyszedł klient i czy udało się udzielić porady albo co uniemożliwiło jej udzielenie), a dopiero na tej podstawie wnioskować o potrzebach usługobiorców.

Inni rozmówcy wskazywali jednak, że nie warto przeprowadzać badań potrzeb odbiorców usług prawnych, ponieważ doskonale wiadomo, że te potrzeby są – i że są duże. Znacznie **ważniejsze jest badanie możliwości udzielania bezpłatnych porad**, a więc ustalenie, czy organizacje pozarządowe mają potencjał, żeby takich porad udzielać, ile jest organizacji, które już świadczą takie usługi, ile nowych podmiotów mogłoby zacząć się tym zajmować. Warto także zbadać, jakie są relacje między poszczególnymi szeptkami polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Skuteczność porad

Wszyscy respondenci zgodnie przyznawali, że kwestia skuteczności porad prawnych jest niezwykle ważna, nie wszyscy jednak równie jednomyślnie wskazywali sposób, w jaki można dokonać jej pomiaru. Jest to – według nich – zadanie trudne i złożone.

Trudność oceny skuteczności porad wynika w dużym stopniu z niemożności jasnego zdefiniowania, czym jest skuteczność (efektywność). Nie można uznać, że porada jest skuteczna wtedy, kiedy przyczynia się do wygrania sprawy w sądzie. **Zwycięstwo to za mało**, ponieważ nie zawsze wynik rozprawy zależy od pracy prawnika – praca prawnika to spie-

ranie się na argumenty, ale od wygranej ważniejsze jest dogłębne zrozumienie problemu, pokazanie różnych możliwości wyjścia z określonej sytuacji.

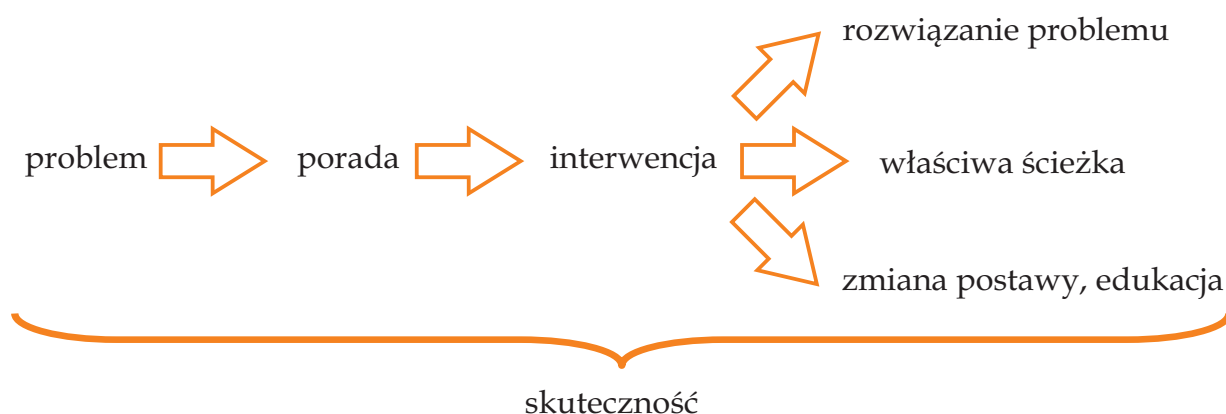
Można jednak uznać, że porada jest skuteczna wtedy, kiedy dzięki niej **klient uzyskuje odpowiedzi na pytania**, z którymi przyszedł do prawnika.

Inni badani proponowali, żeby nie mówić o „skutecznych poradach”, ale o **dobrych, właściwych poradach**. Porady powinny odpowiednio identyfikować problem i dobrać adekwatne środki jego rozwiązania. W tym sensie dobra (skuteczna) porada to taka, po której udało się przekonać klienta, że warto walczyć o swoje prawa. Porady są skuteczne, jeśli przekonują zmarginalizowanych, że powinni się bronić.

Część rozmówców sugeruje, żeby w badaniach skupić się na **skuteczności rozwiązywania problemów**. W wyniku skutecznej porady – ich zdaniem – albo problem został rozwiązany (konflikt zażegnany), albo klient wie, co powinien dalej robić.

Istotny jest również aspekt edukacyjny porady. W poradnictwie nie chodzi tylko o rozwiązanie problemu (wygranie sprawy), ale także o **zmianę postaw klienta**, zdobycie przez niego wiedzy, doświadczenia, samodzielności. Przy ocenie skuteczności ważny jest przedmiot interwencji, a także umiejętność poradzenia sobie przez klienta w przyszłości.

Rysunek 2. Proces udzielenia skutecznej porady



Badani zaproponowali trzy metody pomiaru skuteczności poradnictwa prawnego: ilościowe, jakościowe i systemowe.

Metody ilościowe – proste zliczanie i wyliczanie – cieszyły się najmniejszym poparciem respondentów. Krytycy przekonywali, że gromadzone dane ilościowe mówią jedynie o liczbie udzielonych porad, nie zaś o ich skuteczności i jakości. Liczba interwencji, według części badanych, nie jest najważniejsza. Z informacji o tym, że z porad skorzystało wiele osób, można jedynie wnioskować, że właściwie rozpoznano zapotrzebowanie. W ten sposób bada się jednak tylko zainteresowanie poradami, nie uzyskując informacji o samych poradach. Nie wiadomo nawet, czy w ramach porady klienci otrzymali to, co zostało założone.

Skuteczność to relacja kosztów do rezultatów, czyli informacja to tym, co udało się osiągnąć za określoną kwotę. Dzięki temu można na przykład ustalić lub porównać liczbę porad udzieloną w ramach konkretnego dofinansowania³. Krytycy tego podejścia zarzucają, że, po pierwsze, nic nie wiadomo o jakości udzielonych porad, po drugie, każda sprawa

³ Należy uwzględnić koszty uruchomienia poradnictwa, które były ponoszone tylko na początku działalności.

jest inna i nie można ich w ten sposób porównywać. Zwolennicy tej metody argumentują, że przy dużej liczbie porad różnice te się uśredniają. Taki wskaźnik jest, według części badanych, dobrym punktem wyjścia dalszych badań.

Wyliczenie średniego kosztu porady – krytycy tego wskaźnika wskazują, że nie jest dobry, ponieważ klienci są różni i wymagają różnych porad. Takie porównania nie mają zatem sensu.

Ewaluacja:

- Ilu porad udzielono?
- Czego dotyczyły porady?
- Ile czasu zajęło udzielenie porady?
- Czym kończą się porady?
- Ilu porad trzeba było udzielić w ramach jednej sprawy?
- Czy sprawa po poradzie trafiła do sądu?
- Czy klient po poradzie radzi sobie sam, czy dalej współpracuje i szuka pomocy?

Penetracja:

- Czy mieszkańcy korzystali z porad?
- Czy biuro cieszy się zainteresowaniem społeczności?
- Czy biuro ma szansę przetrwać?

Metody jakościowe obejmują dwie techniki – badanie satysfakcji klientów i *pure review*.

- Badanie satysfakcji klientów nie jest idealnym wskaźnikiem, ponieważ klienci są niezadowoleni z porady, jeśli przegrywają sprawę. Nie wszyscy potrafią oddzielić merytoryczną ocenę porady od wyniku rozprawy. Poza tym, według badanych, Polacy mają skłonność do narzekania i krytykowania.
- *Pure review* to rodzaj superwizji. Jest to technika generująca ogromne koszty i wymagająca bardzo kompetentnych kontrolerów. Sprawdza się bardzo dobrze w klinikach prawa.

Metody systemowe były przywoływane przez tych badanych, którzy wskazywali, że nie można poradnictwa prawnego rozpatrywać w oderwaniu od wymiaru sprawiedliwości i systemu prawnego. Istotna jest skuteczność całego wymiaru sprawiedliwości, nie zaś samych porad. Bezpłatne poradnictwo prawne może się jednak przyczynić do większej sprawności całego systemu. Dlatego w analizie skuteczności należy uwzględnić:

- długość procesów,
- liczbę spraw, które nie zostały wniesione do sądu,
- liczbę spraw zakończonych na etapie przedsądowym,
- zmniejszenie obciążenia sądów dzięki dobremu systemowi poradnictwa prawnego.

Kluczowe dla skuteczności poradnictwa są, według badanych, kompetencje merytoryczne osób udzielających porad prawnych⁴.

Jakość porad

Badanie jakości porad, podobnie jak ich skuteczności, jest – według respondentów – bardzo ważne, ale także trudne i kosztowne. Zdaniem części rozmówców, trzeba się po-

⁴ Szerzej na temat reprezentacji przed sądem lub jej braku – por. Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003 – http://www.fupp.org.pl/down/dostepnosc_nieodplatnej_pomocy_prawnej.pdf [dostęp: 24 lutego 2011 roku].

ważnie zastanowić, czy to się państwu opłaca, choć – z drugiej strony – jeśli państwo płaci za porady, musi również brać odpowiedzialność za ich jakość.

Jeden badany zauważył, że system kontroli jakości zawsze będzie się sprowadzać do „kontroli kontroli”, wymaga zatem bardzo wysokich kompetencji i kwalifikacji oraz dużej wiedzy osób kontrolujących.

Na jakość porady składają się następujące czynniki:

- ustalenie, czy udzielona porada nie kieruje klienta na niewłaściwą drogę,
- ustalenie, czy udzielona porada wskazuje wszystkie możliwe sposoby postępowania,
- ustalenie, czy udzielona porada obejmuje różne sposoby wyjścia z danej sytuacji,
- ustalenie, czy w ramach porady przywołano właściwe przepisy,
- terminowość porady,
- kultura osobista osoby udzielającej porady,
- ustalenie, czy osoba udzielająca porady zapoznała się ze wszystkimi dokumentami,
- ustalenie, czy osoba udzielająca porady dopytywała klienta,
- ustalenie, czy klient zrozumiał sens porady,
- kompetencje osoby udzielającej porady (zwłaszcza wykształcenie),
- ustalenie, czy zachowano poufność,
- ustalenie, czy korzystano z aktualnego stanu prawnego,
- szczerłość (jeśli osoba udzielająca porady nie potrafi pomóc, powinna się wycofać).

Na jakość poradnictwa ma wpływ przede wszystkim osoba udzielająca porady (jej wykształcenie, kompetencje, doświadczenie, podejście do klienta), istotne są również standardy organizacji (procedury) i oprzyrządowanie (bazy danych, ulotki, wzory pism) oraz przejrzystość całego systemu (czy jest jasno określone, ile czasu przeznacza się na poradę, ile pieniędzy może otrzymać osoba udzielająca porady, co może zrobić w ramach porady).

Rozmówcy wymienili następujące metody badania jakości porad:

- **Wolny rynek** – pojawiły się propozycje, aby ocenę jakości pozostawić wolnemu rynkowi i „marketingowi szeptanemu”. Klienci sami będą wybierać tych prawników i te biura, które świadczą dobre porady. Należy dać ludziom możliwość wyboru (nie wskazywać im jednoznacznie, do kogo mają się zgłosić po poradę), a oni sami najlepiej ocenią jakość porad.
- **Superwizja** – badani krytykowali superwizję jako mechanizm kontroli jakości porad. Według nich, może być ona elementem badania, ale nie powinno się jej traktować jako jedyne mechanizmu oceny. Poza tym jest to metoda bardzo kosztowana.
- **Sędziowie** oceniający pracę prawników udzielających porad – przedstawiciele sądownictwa mogliby oceniać jakość udzielanych porad, na pewno jednak czyniliby to anonimowo i niechętnie. To może być element badań i pozyskiwania interesujących informacji, ale nie mechanizm kontroli jakości.
- **Kontrola** – w biurach porad obywatelskich prawnik kontroluje 10% porad z każdego okręgu w każdym biurze, oceniając poprawność zastosowanych przepisów, język, przejrzystość, wykorzystanie wszystkich możliwości prawnych.
- **Tutor** – konsultowanie każdej porady z zespołem lub ze starszym doradcą tak, żeby porada nigdy nie była indywidualną interpretacją przepisów (tak dzieje się w biurach porad obywatelskich i w klinikach prawa).
- System kontroli przez **wprowadzenie standardów** udzielania porad i pomocy prawnej – instytucje dostają pieniądze za pomaganie, ale muszą spełnić określone wymagania (tak jest w wypadku Związku Biur Porad Obywatelskich).

Badania przeprowadzone przez jednego respondenta wykazały, że kliniki prawa utrzymują wysoki poziom udzielanych porad, ale w organizacjach pozarządowych częściej zdarza się nieprofesjonalne doradztwo, porady zaś są niższej jakości. Z badań biur porad obywatelskich wynika, że jakość porad jest bardzo różna – najlepsza sytuacja jest w biurze warszawskim, na co wpływa zapewne stabilność pracy zespołu (czternaście i dziesięć lat pracy).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich analizuje skargi na pełnomocników (profesjonalnych prawników), z kolei rady adwokacie mają własny system kontrolowania, karania i sankcjonowania adwokatów.

Najwięcej uwagi badaniom jakości porad poświęcają Anglicy, ale i tak przyznają, że pełna kontrola jakości jest w zasadzie niemożliwa.

Według części respondentów, badanie zarówno jakości, jak i skuteczności porad prawnych jest mocno ograniczone przez tajemnicę zawodową, która utrudnia gromadzenie danych.

Ocena wydatków

Nie wszyscy rozmówcy zgadzali się z opinią, że obecnie w Polsce duża część środków publicznych jest angażowanych w obszarze związanym z poradnictwem prawnym. Niektórzy stwierdzali nawet, że właściwie w ogóle nie ma pieniędzy na finansowanie działań realizowanych w tym zakresie.

Prawie wszyscy respondenci wspominali o konkursach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Co ważne, większość rozmówców wypowiedziała się o tym konkursie negatywnie, nie szczędząc słów krytyki.

Jeden badany przyznał, że co prawda 70 milionów złotych przeznaczono na poradnictwo, ale pieniądze te nie są dobrze wydawane. W praktyce państwo nie wspiera systemu udzielania porad, gdyż środki są kierowane na finansowanie wąskich dziedzin poradnictwa. Brakuje pieniędzy ze źródeł centralnych. Funduszy z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki nie można traktować jako czegoś trwałego. Kiedy środki unijne się skończą, program zostanie zamknięty i instytucje udzielające porad w jego ramach stracą finansowanie.

Ocena sensowności i racjonalności wydatków przeznaczanych na poradnictwo jest – według – badanych istotna, ale jednocześnie niezwykle skomplikowana.

Najważniejszymi wskaźnikami, które należy uwzględnić przy ocenie tego, czy środki zostały dobrze wydane, są **trwałość i skuteczność porad**, choć – jak wskazano już wcześniej, zdefiniowanie skuteczności poradnictwa jest problematyczne. Dobrym pomysłem, według respondentów, mogłoby być także sprawdzenie (na przykład w ramach badań nastrojów społecznych), czy **zwiększyła się dostępność sądu i wymiaru sprawiedliwości**. Ważne jest również **szukanie białych plam** (jacy klienci, jakie regiony i jakie tematy nie są objęte poradnictwem), kontrolowanie tego, **jakie podmioty udzielają porad, jakie są kwalifikacje specjalistów** udzielających porad i jakie jest ich **obciążenie** (ilu klientów ma jeden doradca, ile czasu poświęca jednemu klientowi, ile godzin dziennie, tygodniowo i miesięcznie poświęca na udzielanie porad).

Warto również **porównywać krajowe rozwiązania z rozwiązaniami stosowanymi na świecie i wymieniać doświadczenia**.

Badania poradnictwa prawnego

Respondenci przyznawali, że w Polsce prowadzi się **bardzo mało badań poradnictwa**. Nie gromadzi się również danych zastanych. Niektórzy badani mówili wprost, że dane te nikogo nie interesują, brakuje bowiem w Polsce refleksji na temat poradnictwa, a **projekty ustaw są tworzone zza biurka, w oderwaniu od rzeczywistości**. Dane są zbierane wyrywkowo i fragmentarycznie przez różne instytucje, zazwyczaj na własny użytek (na przykład informacje o beneficjentach gromadzone przez organizacje pozarządowe). **Brakuje całościowego spojrzenia na sytuację poradnictwa**.

Na pytanie o to, czy zetknęli się kiedyś z badaniami poradnictwa i czy znają instytucje, które gromadzą takie dane, rozmówcy bardzo często wymieniali Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor, ale zwykle nie potrafili przywołać konkretnych badań czy ich wyników. Można więc powiedzieć, że respondenci wskazywali te organizacje, które ogólnie przeprowadzają najwięcej badań i przygotowują wiele ekspertyz na różne tematy, są jednymi z prężniej działających w Polsce podmiotów trzeciego sektora.

Badania są potrzebne szczególnie po to, żeby przygotować dobrą ustawę i „żeby w ogóle wiedzieć, o czym jest mowa”. Stanowią ponadto niezbędny element przy planowaniu dalszych działań czy organizowaniu kolejnych konkursów.

Respondenci chcieliby uzyskać dostęp do danych, które mówiłyby o:

- zróżnicowaniu geograficznym dostępności porad prawnych,
- kompetencjach doradców,
- profilu klientów,
- zadowoleniu beneficjentów,
- sytuacji klientów po opuszczeniu biura porad,
- mapowaniu instytucji,
- osobach udzielających porad (czy są to młodzi, czy też starsi prawnicy),
- zakresie udzielanych porad (specjalizacje),
- dochodach klientów.

Niektórzy wspominali także o szukaniu **dobrych praktyk** za granicą. Jeden rozmówca chwalił na przykład system holenderski.

Inny respondent podkreślał znaczenie **badania całego systemu prawnego**, uznając za kluczowe badanie spójności tego systemu i jego wpływu na funkcjonowanie społeczeństwa. Poradnictwo prawne jest tylko elementem większej całości, jest więc potrzebny ciągły monitoring całego systemu. Kontrolowanie rezultatów działań wynikających z poradnictwa można – według cytowanego badanego – zlecić samorządom lokalnym.

Postscriptum

Poniżej zaprezentowano luźne uwagi i spostrzeżenia uczestników badania, które nie wiążą się bezpośrednio z omawianymi wcześniej zagadnieniami i nie mieszczą się w schemacie raportu, ale zostały uznane za istotne i warte odnotowania zarówno przez badaczy, jak i przez samych respondentów.

- Żeby poprawić sytuację poradnictwa, należy pozyskać do współpracy samorządy, które są naturalnym partnerem przy realizacji tego typu zadań.

-
- Niezbędna jest współpraca różnych ministerstw, które – jak dotąd – nie chcą współpracować.
 - W Polsce mamy do czynienia ze zbyt sektorowym podejściem. Poradnictwo prawne jest w pewnym sensie niczyje, funkcjonuje jakby z boku różnych ministerstw, obok trzeciego sektora. Brakuje spojrzenia z góry.
 - Potrzebne jest obserwatorium problemów społecznych, które będzie monitorować również skuteczność poradnictwa prawnego.
 - W Polsce są wyspy pomocy prawnej – ich rozmieszczenie zależy od aktywności samorządów lokalnych i miejscowych organizacji pozarządowych.
 - Na Mazowszu bardzo trudno założyć biuro porad obywatelskich (może to pozostałość po rozbiorach, może Warszawa wysysa całą aktywność?). Za to na Śląsku powstaje dużo biur porad obywatelskich.