

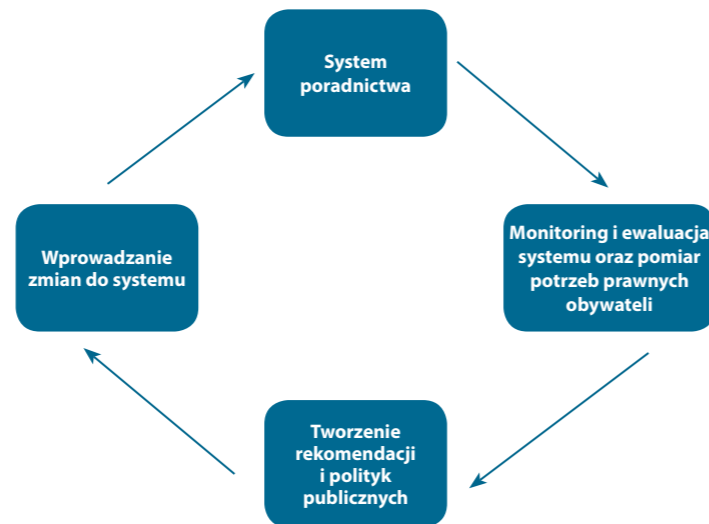
Znaczenie poradnictwa dla kształtowania polityk publicznych

Zaawansowane systemy poradnictwa pozwalają nie tylko na konkretną pomoc obywatelom w ich życiowych sprawach, ale też **mają wpływ na kształtowanie polityk publicznych**.

Po pierwsze, przewiduje się, że system może służyć skutecznemu i efektywnemu realizowaniu zadań z zakresu polityki społecznej. Ważne może być również wspomaganie administracji publicznej w osiągnięciu celów polityki społecznej, dzięki samodzielnemu zaangażowaniu obywateli, „uzbrojonych” w zdobytą wiedzę prawną.

Po drugie, system poradnictwa prawnego i obywatelskiego może posiadać funkcje sygnalizacyjne. Polega to na identyfikacji i analizie problemów, z jakimi borykają się obywatele, co przyczynia się do tworzenia polityki społecznej opartej na informacjach o problemach najbardziej dotkliwych dla obywateli lub najtrudniejszych do rozwiązania.

Po trzecie, istnieje szansa, że otrzymanie dobrej jakościowo pomocy prawnej lub obywatelskiej, przyczyni się do wcześniejszego rozwiązywania problemów klientów. Może to mieć bezpośredni wpływ na wymiar sprawiedliwości: właściwa decyzja o skorzystaniu z drogi sądowej lub nawet rezygnacja z tej ścieżki postępowania dzięki samodzielnemu rozwiązaniu problemu może wpłynąć na mniejsze obciążenie sądów. Z drugiej strony, istnieje zagrożenie, że zwiększona dostępność pomocy prawnej spowoduje przekształcania niektórych konfliktów beneficjentów w spory prawne i tym samym większe obciążenia wymiaru sprawiedliwości.



Biblioteka pomocy prawnej

Biblioteka pomocy prawnej jest ogólnodostępnym internetowym (www.inpris.pl) zasobem wiedzy na temat pomocy prawnej i problematyki dostępu do wymiaru sprawiedliwości gromadzonej przez INPRIS. W Bibliotece zebrano dorobek kilkunastu lat pracy rządów i organizacji pozarządowych nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla ubogich w postaci kolejnych projektów aktów prawnych, informacji o procesie legislacyjnym, ekspertyz, opinii i publikacji.

W Bibliotece umieszczono również materiały i ekspertyzy zebrane i opracowane przez ekspertów INPRIS w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

Redaktorem Biblioteki jest Łukasz Bojarski.



INPRIS

ANALIZY I REKOMENDACJE

Lipiec 2014

Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, dostęp, innowacje

W Polsce brakuje rozwiązań systemowych, które skutecznie zapewniłyby obywatelom dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Podstawowym celem poradnictwa jest umożliwienie obywatelom rozwiązywania ich problemów życiowych, wzmocnienie ich świadomości prawnej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Doświadczenia niektórych krajów pokazują, że funkcjonowanie rozwiniętych systemów poradnictwa pomaga skutecznie rozwiązywać problemy społeczne oraz wspiera kształtowanie polityk publicznych. Duże znaczenie ma wykorzystywanie nowoczesnych technologii oraz stosowanie zaawansowanych metod badania systemu poradnictwa.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

- Od 2004 r. pojawiło się kilka projektów ustawowej regulacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Niektóre z nich były przedmiotem prac parlamentarnych i rządowych. Przeprowadzono debatę publiczną na ich temat. Żaden z nich nie został jednak uchwalony.
- Grupa instytucji oferujących usługi poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest niejednorodna, nie tworzy spójnego systemu oraz współpracuje ze sobą tylko incydentalnie. Są to instytucje publiczne (np.: Ośrodki Pomocy Społecznej, Centra Pomocy Rodzinie, powiatowi rzecznicy konsumentów, Państwowa Inspekcja Pracy), organizacje pozarządowe (np. biura porad obywatelskich), uczelnie wyższe (kliniki prawa) oraz członkowie korporacji prawniczych w ramach pomocy prawnej pro bono.
- Analiza danych dotyczących geograficznej dostępności podmiotów świadczących odpłatne i nieodpłatne poradnictwo wskazuje na niską dostępność pomocy w obszarach peryferyjnych i ich koncentrację w dużych miastach, w szczególności w Warszawie.
- Tylko niektóre instytucje świadczące porady prawne i obywatelskie pracują w oparciu o wspólne standardy oferowanych usług. Trudno jest więc w pełni ocenić skuteczność, trafność, efektywność oraz jakość realizowanych przez nie usług.
- Badania zagraniczne i polskie wskazują, że istnieją bariery ekonomiczne i pozaekonomiczne w dostępie do pomocy prawnej. Należą do nich m.in.: niskie dochody, niepełnosprawność, przynależność do niektórych grup socjodemograficznych, niedostatek wiedzy o prawie i kompetencji niezbędnych do korzystania z pomocy prawnej.
- Doświadczenia zagraniczne wskazują, iż warunkami efektywnego zarządzania i rozwoju systemu poradnictwa są: (1) istnienie centralnych organów zarządzających systemem oraz dokonujących oceny jego funkcjonowania, (2) szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii, (3) posiadanie wiedzy na temat jego rzeczywistego funkcjonowania poprzez rozwinięte mechanizmy monitoringu, ewaluacji i badań.
- W Polsce nie podejmowano do tej pory prób oszacowania kosztów funkcjonujących struktur nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dostępne dane są rozproszone i niejednolite. Wyniki analiz ekonomicznych i socjologicznych przeprowadzonych przez INPRIS wskazują, że szacunkowe koszty obecnych struktur poradnictwa wynoszą 500–540 mln zł.

REKOMENDACJE

- Ustanowienie racjonalnego i spójnego systemu poradnictwa wymaga przygotowania i wdrożenia odrębnej, dedykowanej tej problematyce **ustawy**, która uwzględniałaby obecne struktury poradnicze oraz istniejące już rozwiązania w zakresie pomocy prawnej.
- System poradnictwa powinien opierać się na **zasadzie subsydiarności**, polegającej na tym, że zadaniem administracji centralnej powinno być zorganizowanie systemu, zapewnienie finansowania oraz jego monitoring i ewaluacja, natomiast kontraktowanie zadań i realizacja usług przez maksymalnie szeroki krąg kompetentnych podmiotów powinny odbywać się na poziomie lokalnym.
- Rekomenduje się powołanie instytucji centralnej – **Rady Pomocy Prawnej**, której zadania obejmowałyby przede wszystkim: zarządzanie systemem poradnictwa, prowadzenie badań i analiz, ustanawianie standardów i kontrolowanie funkcjonowania systemu.
- Warunkiem skuteczności systemu poradnictwa jest wprowadzenie ogólnie obowiązujących **standardów poradnictwa** wraz z systemem **kontroli jakości udzielanych porad**. System poradniczy powinien podlegać stałemu **monitoringowi, ewaluacji i badaniu potrzeb obywateli**, których wyniki powinny służyć zmianom w funkcjonowaniu systemu.
- Najlepsze efekty społeczne przyniosłoby zastosowanie powszechnego dostępu do poradnictwa, jednakże ze względów ekonomiczno-społecznych oraz ze względu na istniejące już struktury poradnicze rekomenduje się wprowadzenie **podmiotowych i przedmiotowych kryteriów dostępu obywateli do poradnictwa**. Kryteria te podlegałyby modyfikacjom w zależności od wyników badań systemu.
- Informacje o problemach prawnych obywateli powinny być zbierane i analizowane w sposób systemowy. Wyniki tych analiz powinny służyć do **diagnozy problemów społecznych**, dostarczać wiedzy do **analiz legislacyjnych** oraz do **kształtowania polityk publicznych**.
- Rekomenduje się szerokie wykorzystanie **nowych technologii** w zapewnianiu dostępu do poradnictwa, w tym utworzenie profesjonalnej platformy internetowej dostępu do usług poradniczych oraz centrali telefonicznej takich usług.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



INPRIS

www.inpris.pl
INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
ul. Szpitalna 5/5
00-031 Warszawa
Tel. +48 22 465 82 92
Fax +48 22 828 91 29
inpris@inpris.pl

Niniejszy biuletyn został przygotowany przez Grzegorza Wiaderka i Pawła Maranowskiego na podstawie materiałów i dorobku projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. INPRIS odpowiedzialny był za przygotowanie analiz z udziałem ekspertów krajowych i zagranicznych oraz za koordynowanie prac nad przygotowaniem modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Opracowania, raporty i badania są dostępne na stronach internetowych inpris.pl i ppio.eu.

Problem

Poradnictwo prawne i obywatelskie rozwija się w Polsce w sposób rozproszony od kilkunastu lat. Brakuje jednak rozwiązań systemowych, które zapewniłyby obywatelom dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Pomimo wielu lat dyskusji nie udało się do tej pory przyjąć aktu prawnego, który w sposób systemowy regulowałby dostęp obywateli do poradnictwa. Doświadczenia niektórych krajów (np. Wielka Brytania, Holandia) pokazują, że funkcjonowanie rozwiniętych systemów poradnictwa pozwala na skuteczne wsparcie obywateli potrzebujących pomocy, pomaga rozwiązywać problemy społeczne oraz wpływa na kształtowanie polityk publicznych.

Kluczowe znaczenie ma racjonalne wykorzystanie istniejącego już potencjału poradniczego oraz doświadczeń krajowych i zagranicznych. System powinien integrować aktywność różnych instytucji publicznych i niepublicznych zajmujących się poradnictwem dla obywateli.

Wprowadzenie

Wypracowanie i upowszechnienie rozwiązań systemowych dotyczących dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest celem projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” realizowanego w latach 2011–2014, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Liderem projektu jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Związek Biur Porad Obywatelskich. INPRIS odpowiedzialny był za przygotowanie analiz z udziałem ekspertów krajowych i zagranicznych oraz za koordynowanie prac nad przygotowaniem modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Przedstawiona w poniższym opracowaniu propozycja systemowych rozwiązań opiera się na koncepcji przygotowanej przez INPRIS we współpracy z Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Z pozostałymi dwoma koncepcjami (ISP oraz ZBPO) oraz z innymi materiałami (w tym raportami z badań) powstałymi w ramach projektu można zapoznać się w publikacjach projektowych oraz na stronie internetowej projektu (ppio.eu).

Definicja poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Definicja poradnictwa prawnego i obywatelskiego stanowiła przedmiot sporów w dotychczasowych dyskusjach nad regulacją tej problematyki. W pracach projektowych przyjęto możliwie szeroką definicję ujmującą różne formy i zakres świadczonych usług poradniczych.

Zgodnie z nią, **poradnictwo** to rodzaj usług adresowanych przede wszystkim od osób fizycznych doświadczających problemów życiowych i prawnych. **Poradnictwo obejmuje usługi podstawowe, tj.:**

(a) **informację prawną**, polegającą na dostarczaniu zgłaszającym się podmiotom informacji o regulacjach prawnych odnoszących się do ich sytuacji;

(b) **poradę prawną**, polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji odnoszących się do przedstawionego przez nie problemu prawnego oraz, w razie potrzeby, pomocy w jego rozwiązaniu do momentu wkroczenia sprawy na etap sądowy;

(c) **poradę obywatelską**, polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu i o związanych z nimi konsekwencjach, wspieraniu tych podmiotów – z poszanowaniem samodzielności w podejmowaniu decyzji – w dokonaniu wyboru sposobu postępowania oraz, w razie potrzeby, sporządzeniu wspólnie z nimi planu działania i pomocy w jego realizowaniu.

Poradnictwo obejmuje też niekiedy **usługi dodatkowe**, tj.: mediację, edukację i rzecznictwo.

Organizacja systemu

System poradnictwa powinien powstać w oparciu o samorząd lokalny na szczeblu powiatu oraz centralną instytucję – Radę Pomocy Prawnej o silnych i szerokich kompetencjach. Na szczeblu powiatu miałyby funkcjonować wyspecjalizowana jednostka zajmująca się poradnictwem prawnym i obywatelskim. Miałyby ona spełniać funkcje koordynujące działalność poradniczą w powiecie oraz współpracować z instytucjami oraz osobami udzielającymi porad. Finansowanie poradnictwa opierałoby się na systemie zadań zleconych.

Porad mieliby udzielać usługodawcy, którzy rozlicziliby się z powiatem na podstawie wykonanych usług poradniczych. Klient miałby swobodę w wyborze usługodawcy. Przyjmuje się, że w roli usługodawców – w celu zapewnienia równego dostępu do usług poradniczych w całym kraju – powinny występować organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, kancelarie prawne oraz przedsiębiorstwa doradztwa prawnego. Podlegałyby one weryfikacji pod kątem spełnienia ustalonych standardów poradnictwa. Natomiast poradnicze instytucje publiczne, jako posiadające własne zadania i źródła finansowania, powinny pełnić rolę wspierającą i współpracować z systemem poradnictwa.

Rada Pomocy Prawnej miałaby występować jako organ centralny finansowany z budżetu państwa. Rada widziana jest przede wszystkim jako organ zarządzający, w zakresie działania którego leżałoby m.in.: weryfikowanie usłu-

godawców, standaryzacja, monitoring i ewaluacja oraz badania systemu, budowa strategii.

W celu zapewnienia efektywności systemu postuluje się wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych badań, służących do określania barier w dostępie do prawa, szacowania popytu na pomoc prawną, oceny satysfakcji klientów, ewaluacji jakości procesu świadczenia usług oraz oceny ich jakości merytorycznej.

W ramach projektu dokonano estymacji spodziewanych kosztów wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Przedstawione szacunki pokazują, iż w przypadku ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych koszty wdrożenia systemu poradnictwa ulegną obniżeniu. Przeprowadzone obliczenia wskazują, iż koszty wprowadzenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, przy przyjęciu zaproponowanych założeń, będą oscylować w przedziale od 132 mln do 219 mln zł (bliższe informacje w opracowaniach ekspertów INPRIS: dr. Jana Winczorka i prof. Waldemara Florczaka dostępnych na stronie internetowej inpris.pl).

Kryteria dostępu do bezpłatnego poradnictwa

Zgodnie z omawianą propozycją do korzystania z bezpłatnego systemu poradnictwa prawnego powinny być uprawnione osoby, które spełniają jednocześnie **kryteria podmiotowe** (uzyskują w gospodarstwie domowym dochody na członka tego gospodarstwa niższe niż określone w modelu lub spełniają inne warunki) oraz **kryteria przedmiotowe** (ich problem prawny mieści się w klasyfikacji problemów prawnych, w odniesieniu do których poradnictwo jest finansowane). Kryteria dostępu (zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe) powinny być okresowo weryfikowane i ewentualnie poszerzane w zależności od rozpoznanych potrzeb i istniejących możliwości finansowych i organizacyjnych. Zgodnie z przeprowadzonymi przez INPRIS analizami, zastosowanie kryteriów pozwoliłoby na efektywne dotarcie do tych osób, którym nie stać na pomoc, a które najbardziej jej potrzebują.

Należy też podkreślić, że ograniczenie dostępu do systemu poradnictwa za pomocą powyższych kryteriów nie oznacza, że niemożliwe byłoby udzielanie porad także osobom niespełniającym tych kryteriów. Takie porady byłyby jednak finansowane z innych źródeł.

Kryteria dostępu nie dotyczyłyby niespersonalizowanych informacji prawnych, z których mógłby skorzystać każdy obywatel.

Standardy poradnictwa

Standardy pełnią funkcję gwarancyjną dla instytucji finansujących poradnictwo wskazując, że dany podmiot działa na odpowiednim poziomie podlegającym obiektywnej weryfikacji oraz dla klientów systemu poradnictwa, którzy mogą oczekiwać, że instytucja, do której trafili udzieli im porady o odpowiedniej jakości merytorycznej.

Aby zapewnić równy dostęp do usług poradniczych o podobnej jakości w całym kraju, opracowano katalog podstawowych standardów, które powinny być stosowane przez wszystkie podmioty uczestniczące w systemie. Szczególną uwagę zwraca się na: nieodpłatność, dostępność usług, rzetelność, jakość, poufność czy samodzielność klienta. Wskazuje się również na kryteria dla osób świadczących porady

(ich kwalifikacje i merytoryczne przygotowanie) oraz organizację podmiotu świadczącego poradnictwo (warunki lokalowe, zaplecze techniczne).

Nowoczesne technologie w poradnictwie

Doświadczenia krajów o rozwiniętych systemach poradnictwa (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) wskazują, że stosowanie nowych technologii w poradnictwie pozwala w większym stopniu zaspokoić potrzeby obywateli na nieodpłatną pomoc prawną i jednocześnie skutecznie i efektywnie zorganizować proces jej świadczenia. W szczególności należy zwrócić uwagę na funkcjonujący w Stanach Zjednoczonych od 2000 roku program Technology Initiative Grants, prowadzony przez instytucję koordynującą świadczenie tamże nieodpłatnej pomocy prawnej – Legal Services Corporation.

Biorąc pod uwagę powyższe doświadczenia warto zwrócić uwagę na możliwość wykorzystania następujących narzędzi:

- Zunifikowane w skali kraju strony internetowe zawierające podstawową informację prawną oraz umożliwiające także konsultacje na odległość (szata graficzna, struktura, klasyfikacja spraw, indeksowanie dokumentów, materiały multimedialne).
- Repozytoria wzorów pism (umów, wniosków, pism w postępowaniach administracyjnych, pozwów etc.).
- Zautomatyzowane generatory pism, pozwalające użytkownikowi na utworzenie prostego pisma w danej sprawie w oparciu o informację dostarczoną przez użytkownika.
- Zunifikowane bazy spraw z możliwością kontroli stanu sprawy, przepływu dokumentów, wymiany informacji pomiędzy zainteresowanymi podmiotami.
- Systemy wsparcia procesu rozwiązywania sporów – od komunikatorów internetowych umożliwiających zainteresowanym stronom porozumienia na odległość, po złożone systemy wsparcia mediacji, negocjacji i arbitrażu wykorzystujące elementy sztucznej inteligencji.

(O możliwościach wykorzystania nowoczesnych technologii w poradnictwie szeroko pisze ekspert INPRIS dr Michał Araszkiewicz w opracowaniach dostępnych na stronie inpris.pl).

Dobra praktyka

W niektórych krajach (np. USA, Holandia) coraz mocniej rozwija się praktyka przygotowywania specjalnych aplikacji, które poprzez umiejętne zadawanie pytań prowadzą do udzielenia informacji i wygenerowania dokumentu. Warty przywołania jest projekt A2J Author realizowany w USA. System powstały w jego ramach pozwala na przeprowadzenie wywiadu, który ma na celu pozyskanie informacji na temat sytuacji prawnej zainteresowanej osoby i w konsekwencji udzielenie jej pomocy, w szczególności poprzez wygenerowanie gotowego dokumentu. Jest to prosty i skuteczny sposób udzielania pomocy szerokiemu gronu osób (więcej: www.a2jauthor.org).