Publikacja dostępna
w Bibliotece INPRIS
na stronie internetowej
www.inpris.pl

M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland

Porady prawne w Polsce: Sugestie, wynikające z praktyki międzynarodowej

INPRIS
Instytut Prawa i Społeczeństwa

Warszawa 2012

Tytuł oryginału
Legal Advice in Poland: Suggestions from International Practice

Tłumaczenie
Bartłomiej Świetlik

Redakcja merytoryczna
Łukasz Bojarski

Publikacja została opracowana i przetłumaczona w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” (www.ppio.eu) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej

Spis treści

CZĘŚĆ PIERWSZA. DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE....4
Porady obywatelskie w kontekście: jak ludzie rozwiązują problemy prawne? 4
Trendy i strategie międzynarodowe 5
Pomysły, rozwiązania, których próbowano, ale które nie przynoszą takich rezultatów, jak oczekiwano 7
Udostępnianie informacji i porad współcześnie 8
Aspekt ekonomiczny porad prawnych – koszty 8
Dochody, sposoby finansowania, modele działalności biznesowej 10
Rola władz państwowych w pomocy prawnej, w szczególności w udostępnianiu informacji prawnej 11
CZĘŚĆ DRUGA. KU NOWOCZESNEMU SYSTEMOWI INFORMACJI I PORAD PRAWNYCH 13
Platforma internetowa jako trzon 13
Tworzenie priorytetów poradnictwa w odpowiedzi na zapotrzebowanie 13
Badania popytu, studium stanu obecnego 14
Wymagania w stosunku do systemu informacji prawnej 14
Fundusze 15
Przetarg, wybór organizacji 16
Współpraca międzynarodowa 16
Standardy jakości dla informacji i porad 16
CZĘŚĆ TRZECIA. ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I BIUR PORAD OBYWATELSKICH 18
CZĘŚĆ CZWARTA. MONITORING I EWALUACJA POZASĄDOWEGO SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I PORADNICTWA 27
CZĘŚĆ PIĄTA. STANDARDY I KONTROLA JAKOŚCI 42
ZAŁĄCZNIKI 55
Załącznik 1: Metodologia pomiaru kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*Methodology for measuring the costs and quality of access to justice*) 55
Załącznik 2. Holenderskie Sociaal Raadslieden (biura porad obywatelskich) – kluczowe fakty 58
Załącznik 3. Zbiory reguł, służących kontroli jakości 60

Część pierwsza. Doświadczenia międzynarodowe

Poniżej przedstawiamy (część pierwsza i druga) ogólny wstęp do trzech opracowań (części od trzeciej do piątej), które przygotowaliśmy w celu omówienia zleconych nam zagadnień. Przed omówieniem poszczególnych kwestii, staramy się przedstawić ogólny zarys aktualnych międzynarodowych tendencji w obszarze zapewniania „podstawowej opieki w zakresie wymiaru sprawiedliwości" ogółowi społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem sposobów udostępniania informacji i porad prawnych w różnych regionach świata. Nasza analiza jest oparta na:

- Raporcie pt. *Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Promising Approaches*, dostępnym na naszej witrynie internetowej, www.hiil.org
- Projektach badawczych i publikacjach, wskazanych w odnośnych fragmentach niniejszego opracowania,
- Omówieniu innowacji i wyzwań, zamieszczonym na naszej witrynie internetowej, www.innovatingjustice.com
- Doświadczeniach członków naszej sieci,
- Wynikach naszej konferencji pt. *Strategies Towards Basic Justice for Everyone*, która odbyła się w kwietniu 2012 roku (por. broszura, dostępna na naszej witrynie, www.hiil.org).

Porady obywatelskie w kontekście: jak ludzie rozwiązują problemy prawne?

Jedną z tendencji, jakie wyraźnie zarysowują się w dziedzinie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest skupianie się na problemach, jakich doświadczają ludzie. Żeby posłużyć się przykładem z dziedziny prawa rodzinnego, w ramach tego podejścia punktem wyjścia do analizy i, docelowo, poprawy jakości rozwiązań czy usług prawnych staje się problem (kryzys pomiędzy małżonkami, będący potencjalną przesłanką do rozwodu), a nie kwestie prawne (niewiedza na temat dostępnych rozwiązań prawnych, czy aspekty formalne postępowania rozwodowego).

Badania na temat tak rozumianych potrzeb prawnych zostały przeprowadzone w wielu państwach (przy czym, o ile nam wiadomo, tego rodzaju badań nie prowadzono jeszcze w Polsce). I tak, w wielu państwach występują podobne problemy[1]:

- Problemy konsumenckie (dotyczące nabytych towarów czy usług),
- Sprawy rodzinne (rozwody, przemoc domowa, sprawy spadkowe),
- Sprawy pracownicze (rozwiązanie stosunku pracy),
- Sprawy dotyczące nieruchomości – prawo do lokalu (własność, użytkowanie), eksmisja,
- Wypadki,
- Dostęp do świadczeń społecznych (emerytury, renty),
- Przemoc / napaść (poza domem),
- Zadłużenie,
- Dostęp do usług publicznych

[1] Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Innovative Approaches, HiiL Trend Report 2012 (http://www.hiil.org/publications/trend-reports). Lista tych publikacji jest zamieszczona poniżej.

Z badań potrzeb prawnych wynika, że rozwiązanie problemu odbywa się najczęściej (w około 50% przypadków) w drodze znalezienia rozstrzygnięcia razem z drugą stroną (ugoda pozasądowa, kompromis). Jedynie mały odsetek spraw (około 5%) jest rozpatrywany przez sądy lub inne bezstronne organy. Wskaźniki te mogą się oczywiście różnić, zależnie od kraju, nie wiadomo nam natomiast o żadnym państwie, w którym większość spraw byłaby rozwiązywana w drodze formalnego postępowania przed sądem czy trybunałem.

Oczywiście, obydwie ścieżki są ze sobą ściśle powiązane. Strony prowadzą ze sobą negocjacje w nadziei osiągnięcia polubownego porozumienia, ale jednocześnie odwołują się zewnętrznego organu, np. sądu, choćby w celu wywarcia dodatkowej presji na proces negocjacji.

Informacje i porady prawne stanowią w tym ujęciu potrzebę drugorzędną. Ludzie przede wszystkim potrzebują wskazówek, za pomocą których uda im się rozwiązać ich problem.

Trendy i strategie międzynarodowe

W naszym niedawnym raporcie, zatytułowanym *Trend*[2], zidentyfikowaliśmy pięć strategii zapewniania „podstawowej opieki prawnej" jako najbardziej innowacyjne i najbardziej obiecujące na przyszłość. Co ciekawe, eksperci uczestniczący w *Innovating Justice Forum*, w kwietniu 2012 roku, wskazali informację prawną jako priorytet numer jeden.

Krótki opis głównych strategii:

1. *Informacje prawne, dostosowane do konkretnych potrzeb stron sporu:*

Jak już wspomniano powyżej, badania wykazują, że około połowa problemów prawnych jest rozwiązywana w drodze komunikacji i negocjacji pomiędzy stronami, natomiast zakończenie sporu wyrokiem, ogłoszonym przez sędziego lub inny organ orzekający jest wyjątkiem (około 5% przypadków). Wynika z tego, że stworzenie stronom możliwości negocjacji sprawiedliwego rozwiązania będzie miało kluczowe znaczenie. Póki co, wiele osób postrzega prawo jako coś wrogiego i skomplikowanego. Powinni oni zatem otrzymać informacje pomocne w negocjowaniu, porozumiewaniu się ze sobą i, koniec końców, w samodzielnym rozwiązywaniu problemów.

Informacje prawne są przydatne w praktyce o tyle, o ile można je zrozumieć, o ile są dostosowane do aktualnego problemu i o ile są dostępne w odpowiednim czasie. W idealnym stanie rzeczy, informacje powinny być wystarczające, żeby poradzić sobie z danym problemem, oferować ograniczony zestaw opcji (wybór pomiędzy rzeczywistymi rozwiązaniami) oraz być łatwe do zastosowania. Ludzie, usiłujący wykorzystać informacje prawne w rzeczywistych sytuacjach życiowych często szukają ich potwierdzenia w grupie wsparcia czy poradni. Kluczowe jest poznanie konkretnych

[2] Por. przypis 1.

rozwiązań, które pomogły innym. Informacje o środkach zaradczych, które inni wypróbowali, i przekonali się o ich skuteczności, dodają siły. Ludzie, uzbrojeni w takie informacje będą mniej narażeni na scenariusze, w których pochopnie zgadzają się na niekorzystne rozwiązania. Ich żądania staną się bardziej realistyczne.

2. *Doradcy i* paralegals*, pracujący na rzecz sprawiedliwych rozwiązań*

Wiele osób na całym świecie odwołuje się ze swoimi problemami do rozwiązań zwyczajowych, nieformalnego rozsądzenia przez przywódcę społeczności i do podobnych mechanizmów w danej społeczności (sąsiedztwie). Strony sporu mogą zwrócić się na przykład do wspólnego przyjaciela albo członka rodziny – do kogoś, kto stanowi dla nich autorytet i którego woli są gotowi się podporządkować. Tego rodzaju interwencji strony mogą też szukać u duchownego, sąsiada, u policji, u władz lokalnych, służb socjalnych, w związku zawodowym, u organizacji konsumenckiej, u rzecznika czy u lokalnych dziennikarzy. Interwencja takich osób może polegać na poradzie i/lub na skontaktowaniu się z drugą stroną sporu w celu wysondowania możliwości porozumienia. Elementy koncyliacji i dialogu, na których opierają się takie rozwiązania mogą być wzbogacone fachową wiedzą o mediacji i rozwiązywaniu konfliktów.

W państwach rozwiniętych, personel firm ubezpieczających od kosztów pomocy prawnej oraz instytucji świadczących nieodpłatną pomoc prawną działa w podobny sposób. Doradcy dążą do rozwiązania problemu poprzez zachęcanie stron do dialogu i koordynowanie ich negocjacji, traktując formalne pisma i postępowanie prawne nie jako opcję domyślną, lecz jako kolejny etap. Zawodowi prawnicy i sędziowie coraz częściej posiłkują się umiejętnościami negocjacyjnymi, zaś mediatorzy skupiają się na osiąganiu sprawiedliwego wyniku. Hybrydy tradycyjnych profesji/zawodów – oto przyszłość[3].

3. *Dzielenie się doświadczeniami, wypracowywanie procedur opartych na wiedzy*

Zgodnie z tendencją zarysowującą się w dziedzinie opieki zdrowotnej, udostępnianie informacji o najlepszych terapiach lekarzom ogólnym działającym na poziomie lokalnym, zapewnia lepszą jakość leczenia. Wiele dziedzin nauki dostarcza wiedzy na temat tego co przynosi efekt w negocjacjach, jakie są najlepsze techniki mediacji, jaka jest efektywność ingerencji arbitrów.

Jeśli chodzi o przypadki przemocy domowej obserwuje się na przykład formułowanie globalnych standardów postępowania.

W ciągu kolejnej dekady to doświadczenie, wiedza, standardy, mogą przerodzić się w konkretne, opisane, procedury postępowania pozwalające rozwiązywać najczęściej spotykane kategorie problemów[4].

4. *Wybór rozstrzygnięcia przez trzecią stronę / arbitra*

W przypadkach, w których prowadzone negocjacje ostatecznie się załamią, musi istnieć możliwość odwołania się do zewnętrznego podmiotu (trzeciej strony), który rozsądzi kwestie sporne wspólnie ze stronami, za strony albo nawet wbrew jednej z nich. Koniec końców, jest to jedyny znany sposób zapewnienia sprawiedliwych rozstrzygnięć. W przypadku, kiedy proces sądowy trwa trzy lata oraz kosztuje majątek,

[3] Por. Basic Justice Care for Everyone, str 108.
[4] Por. Basic Justice Care for Everyone, str 124.

opcja rozstrzygnięcia przez trzecią stronę nie jest efektywna. Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej, mediacji czy prawników, gotowych reprezentować strony na kredyt, za udział w ewentualnej wygranej, niespecjalnie to zmieniają. Znacznie skuteczniejszym sposobem usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości byłoby stworzenie alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów.

Rolę tę mogą spełnić uproszczone, łatwe w użyciu procedury sądowe, z założenia nie wymagające uczestnictwa prawników, albo trybunały alternatywne. W wielu krajach działają już specjalne komisje, zajmujące się wyłącznie sporami konsumenckimi, arbitrażem w sporach pracowniczych czy nieformalnymi postępowaniami z dziedziny prawa rodzinnego. Najbardziej efektywne sądy specjalizują się w sprawach rodzinnych i dotyczących nieruchomości. Zdrowa konkurencja pomiędzy instytucjami arbitrażowymi/orzekającymi stwarza realny wybór oraz stanowi motywację, żeby skupiać się na skutecznym rozwiązywaniu rzeczywistych problemów. Monitorowanie samych procedur, jak i wyników, jest niezbędne w celu ochrony interesów stron.

5. *Platformy informatyczne wspierające prowadzenie negocjacji i sporów sądowych*

Rozwiązywanie konfliktów polega w dużej mierze na wymianie informacji. Same strony, ich pomocnicy i przedstawiciele oraz arbitrzy rozstrzygający sprawę, zbierają informacje o kwestiach spornych, faktach, oczekiwaniach, potrzebach, potencjalnych rozwiązaniach, aby spróbować rozwiązać problem. Ten przepływ informacji można ułatwić poprzez stosowanie odpowiednich formularzy i zestandaryzowanych dokumentów, w których sformułowane są właściwe pytania.

Od pewnego czasu uruchamia się strony internetowe służące negocjacjom, mediacjom, a nawet rozwiązywaniu sporów przez arbitra orzekającego w trybie online. Przykładami mogą być: Centrum Rozstrzygania Sporów eBay (eBay Resolution Center) umożliwiające rozwiązywanie sporów pomiędzy nabywcami a sprzedawcami, różne aplikacje online mające pomóc stronom postępowania rozwodowego, czy liczne platformy wspierające mediację i arbitraż online[5]. Dzięki takim narzędziom, informacje przekazywane przez strony są porządkowane wedle zagadnień. Docelowo, sędzia, arbiter lub członkowie ławy przysięgłych mogą zalogować się i zapoznać się z zebranymi i uporządkowanymi informacjami, a następnie – zależnie od przypadku – nawiązać kontakt internetowy ze stronami, wyznaczyć im posiedzenie lub rozprawę „w świecie realnym", nie wirtualnym, lub nawet wydać decyzję w oparciu o zgromadzone informacje.

Pomysły, rozwiązania, których próbowano, ale które nie przynoszą takich rezultatów, jak oczekiwano

Niektóre rozwiązania, mające służyć lepszemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, nie spełniły pokładanych w nich nadziei[6]:

- Nieodpłatna pomoc prawna świadczona pro bono (nie dociera do tych, którzy jej potrzebują),

[5] Por. Basic Justice Care for Everyone, str 124.
[6] Por. Basic Justice Care for Everyone, str 67-72, 78.

- Ograniczenie się do mediacji facylitatywnej (*facilitative mediation*), (z powodu tkzw. „problemu podporządkowania się" [*submission problem*], czyli sytuacji, w której jedna ze stron konfliktu odmawia podporządkowania się procedurze, proponowanej przez drugą stronę),
- Szerokie dotacje na pomoc prawną w sprawach cywilnych (zbyt drogie),
- Przeznaczanie dla sądów większej ilości środków finansowych i więcej personelu (badania wykazują, że wpływ na wyniki pracy sądów jest niewielki),
- Programy reform sądownictwa (budowanie nowych sądów, reorganizacja istniejących czy ulepszanie ich infrastruktury informatycznej bardzo powoli wpływają na dostępność do wymiaru sprawiedliwości),
- Oczekiwanie na precedensowe orzeczenia sądowe (ten „tradycyjny" sposób wywoływania zmian raczej nie przełoży się na istotną poprawę efektywności czy dostępności procedur – sędziowie niechętnie podejmują decyzje, które mają znaczny wpływ na sposób pracy ich środowiska).

Udostępnianie informacji i porad współcześnie

W większości krajów nie ma bezapelacyjnego lidera w dziedzinie udostępniania informacji czy porad prawnych. Badania potrzeb prawnych wskazują na różne źródła, z jakich ludzie czerpią tego rodzaju wiedzę – od rodziny i znajomych (czyli ze swojego szeroko pojętego środowiska), od policji, urzędów państwowych, ubezpieczycieli (kosztów pomocy prawnej), od prawników, od służb socjalnych, związków zawodowych, od organizacji konsumenckich, z Internetu, od organizacji pozarządowych i z telefonów zaufania. Informacje i porady prawne mogą również być również elementem „pakietu" w ramach innych usług ubezpieczenia, opieki zdrowotnej czy pomocy psychologicznej. Podobnie jest w Polsce, gdzie porady prawne są oferowane przez studentów prawa, organizacje pozarządowe, urzędy państwowe i władze samorządowe itp.

W przypadku każdego takiego źródła informacji i porad prawnych mamy do czynienia z innym modelem biznesowym. W większości przypadków, świadczenie porad czy udostępnianie informacji prawnych nie stanowi trzonu działalności danego podmiotu. Ogólnie rzecz biorąc, przywołane wyżej badania potrzeb prawnych wykazują, że udział w rynku żadnego z profesjonalnych usługodawców nie przekracza 10-15%.

W przypadku szczególnego rodzaju spraw, jak rozwody, sprawy pracownicze, problemy mieszkaniowe czy sprawy karne, obraz, jaki nam się wyłania może być nieco inny. Prawnicy, związki zawodowe czy organizacje pozarządowe specjalizujące się, na przykład, w sprawach dotyczących nieruchomości mogą mieć udział rynkowy sięgający 30%.

Aspekt ekonomiczny porad prawnych – koszty

Indywidualne porady prawne udzielane przez adwokata czy radcę prawnego są drogie. Większość osób może sobie pozwolić na opłacenie zaledwie kilku godzin takiej

usługi, chyba że dana sprawa jest naprawdę krytyczna. Usługi takie muszą więc być dotowane przez państwo (nieodpłatna pomoc prawna, obrońcy z urzędu), przez środowisko prawnicze (działanie w ramach inicjatyw *pro bono*), udzielane przez organizacje pozarządowe, względnie pokrywane z ubezpieczenia.

Z literatury wynika, że sprawy przyjmowane przez prawników *pro bono* są często prowadzone na rzecz interesu publicznego, a ich celem jest m.in. budowanie wizerunku medialnego prawników. Nie ma w tym oczywiście nic złego, a przykładowa kwestia, czy osoba niedowidząca lub niewidoma może wprowadzić psa przewodnika do centrum handlowego pomimo ogólnego zakazu wstępu ze zwierzętami jest bez wątpienia ważna. Nie zmienia to jednak faktu, że tego rodzaju sprawy są statystycznie marginalne, zaś porady charytatywne nie mogą stanowić systemowego rozwiązania kwestii dostępu do porad i informacji prawnej na dużą skalę. Z kolei ubezpieczenia pokrywające koszty porad i/lub reprezentacji prawnej są raczej produktem stworzonym dla klasy średniej, a większość pakietów tego rodzaju nie pokrywa kosztów w sprawach rodzinnych czy karnych.

W wielu krajach (jak np. Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania, Holandia czy RPA) stworzono wyspecjalizowane ośrodki informacji i porad obywatelskich. Mogą być one bardziej efektywne z punktu widzenia kosztów. W ich pracy łączy się zazwyczaj dobrze zaprojektowaną witrynę internetową, porady przez e-mail, infolinie telefoniczne oraz porady świadczone osobiście dla interesantów. Personel takich biur jest odpowiednio szkolony, i jest zarazem mniej kosztowny niż prawnicy z przygotowaniem akademickim.

Przykładem może być sieć biur Juridisch Loket, stworzona przez Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Holandii i działająca w całym kraju. W 2011 roku biura otrzymały 772.000 zapytań, z czego 200.000 wiązało się z wizytą interesanta w jednym z trzydziestu biur, zaś pozostałe zgłoszono pocztą elektroniczną albo przez telefon. Niezależnie od tego, witryny internetowe Juridisch Loket odwiedziło prawie milion użytkowników. Poza doraźną pomocą prawną, Juridisch Loket współpracuje też z instytucjami, które są przyczyną licznych problemów, pomagając im we wdrażaniu ulepszeń strukturalnych. Roczne koszty działania Juridisch Loket nieco przekraczają kwotę 20 milionów euro, co oznacza wydatek niecałych 30 euro na sprawę/interesanta, który uzyskał poradę (albo jeszcze mniej, jeśli zważyć koszty witryny internetowej). Poziom satysfakcji obsłużonych interesantów jest wysoki.

W Wielkiej Brytanii, w roku 2010/2011, Biura Porad Obywatelskich (Citizen's Advice Bureaus) udzieliły wsparcia 2,1 milionom osób w ponad 7 milionach spraw (por. www.citizensadvice.org). W tym samym czasie wspólna strona internetowa biur Adviceguide.org.uk miała 14,2 miliona odwiedzin. Jest ona prowadzona przez 382 organizacje charytatywne, świadczące usługi za pośrednictwem płatnego personelu oraz wolontariuszy. W roku 2010/2011, przychody (i również koszty) całego serwisu przekroczyły 60 milionów funtów, z czego 50 milionów pochodziło z dotacji rządowych. Koszt osobistej obsługi jednego interesanta nie przekroczył zatem GBP 30 (a, właściwie, wyniósł jeszcze mniej, zważywszy na spory koszt prowadzenia witryny internetowej).

Przykłady te wskazują na istotne korzyści płynące z efektu skali. Wprawdzie koszty opracowania wysokiej jakości informacji, wskazówek, poradników czy witryn

internetowych są wysokie, ale mogą być dzielone pomiędzy biura porad obywatelskich w całym kraju, zaś inwestycja ta przynosi z czasem wymierne korzyści.

Dochody, sposoby finansowania, modele działalności biznesowej

Informacje i porady prawne, tak jak jakikolwiek inny rodzaj informacji, jest trudno sprzedawać. Podmioty, które je oferują są w podobnej sytuacji do wydawców gazet, firm fonograficznych i portali internetowych na całym świecie – wszyscy poszukują nowych modeli biznesowych. Ekonomiści podkreślają, że informacje są trudne do zachowania na wyłączność, i łatwe do kopiowania.

Z chwilą kiedy jakaś treść trafia do jednego klienta, równie dobrze może być przekazywana do kolejnego słuchacza, czytelnika albo osoby borykającej się z problemem prawnym. Jest to także kwestia wiarygodności informacji. Trudno jest wszak zorientować się co do jakości informacji, zanim zostaną one dostarczone (zanim się za nie zapłaci). W związku z tym, interesanci nie kwapią się, żeby płacić zbyt wiele z góry – obawiają się, że informacje jakie uzyskają za wyłożone pieniądze mogą okazać się mniej przydatne, niż by sobie tego życzyli.

Wynika z tego, że informacje prawne odpowiedniej jakości raczej nie będą szeroko rozpowszechniane. Być może interesanci byliby gotowi płacić za informacje, które faktycznie stanowiłyby przydatne narzędzie w rozwiązywaniu ich problemów, ale informacje te nie są powszechnie dostępne, ponieważ nikt – łącznie z organizacjami pozarządowymi – nie chce zainwestować w ich opracowanie i udostępnienie przez Internet.

Na rynku porad prawnych można zaobserwować pewne próby przystosowania się do tych realiów, choćby poprzez umieszczanie informacji i porad prawnych w pakiecie z innymi usługami:

- Prawnicy udzielają nieodpłatnych porad wstępnych w nadziei, że zachęcony w ten sposób klient zatrudni ich na dalszym etapie swojej sprawy,
- Studenci prawa udzielają porad prawnych w ramach własnego przygotowania do zawodu,
- Informacje prawne są udostępnianie w ramach składki członkowskiej członkom związków zawodowych, partii politycznych, organizacji konsumenckich czy spółdzielni mieszkaniowych,
- Informacje prawne są obejmowane pakietami ubezpieczeń, zawierającymi również zastępstwo procesowe,
- Witryny internetowe (np. www.lawguru.com czy www.legalzoom.com) sprzedają wzory dokumentów lub zestawy informacji wraz z danymi kontaktowymi prawników którzy, za dalszą opłatą, pomagają w ich wykorzystaniu; niektóre takie witryny oferują również polisy ubezpieczeniowe,
- Wydawnictwa prawnicze oferują odpłatny dostęp do rozległych baz danych, zawierających teksty aktów prawnych, orzecznictwo, opracowania naukowe i inną literaturę, przy czym informacje te są podane w formie oryginalnej, niekoniecznie przystępnej dla przeciętnego obywatela – ich opracowanie, streszczenie czy uproszczenie byłoby mało opłacalnym przedsięwzięciem. Istnieje też pewien rynek na prawnicze samouczki i poradniki, ale jest on

stosunkowo wąski – ze względu na lokalne różnice procedur, przepisów itp. w każdym kraju, żadna pozycja tego rodzaju raczej nie stanie się wydawniczym przebojem,
- Policja oraz władze rządowe i samorządowe oferują porady i informacje prawne dla obywateli,
- Organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka oferują porady dla zdefiniowanych grup społecznych, dla których mogą pozyskiwać finansowanie (ofiary jawnej niesprawiedliwości, młodzież, kobiety),
- W USA, sądy zaczynają udzielać informacji i porad stronom procesu bez adwokata. Wprawdzie nie jest to jeszcze zjawisko masowe, ale wiele sądów udostępnia w Internecie informacje mające służyć stronom procesu (zob. przykład z Kalifornii: www.courts.ca.gov/selfhelp.htm). Dotyczy to jednak późniejszych etapów sprawy, kiedy proces sądowy już się toczy, albo jest poważnie brany pod uwagę.

Wszystkie te problemy, związane ze znalezieniem dobrego „modelu biznesowego" powodują, że na rynku informacji i porad prawnych brak jest wyraźnego lidera, zaś rynek ten jest rozdrobniony i w wielu sytuacjach nie dostarcza wymaganych rozwiązań – szczególnie wtedy, gdy:

- Dana osoba nie dysponuje funduszami niezbędnymi, by prowadzić sprawę, względnie sprawa ta jest stosunkowo błaha – na tyle, że zainteresowany, zważywszy jej „za" i „przeciw", woli nie poświęcać na nią pieniędzy ani czasu; w takich sytuacjach, prawnik nie ma motywacji, aby udzielić wstępnej porady nieodpłatnie,
- Dana osoba nie należy do organizacji, której członkowie są uprawnieni do porad w danej dziedzinie,
- Dana osoba nie przynależy do grupy, będącej przedmiotem zainteresowań organizacji pozarządowych,
- Charakter problemu wykracza poza zakres pomocy dostępnej od władz państwowych / samorządowych lub na witrynach internetowych.

Rola władz państwowych w pomocy prawnej, w szczególności w udostępnianiu informacji prawnej

Wobec powyżej scharakteryzowanych braków nie może dziwić, że od władz państwowych (a także od organizacji pozarządowych) oczekuje się, że wypełnią opisane luki w dziedzinie dostępu do informacji i porad prawnych. W takich krajach, jak Wielka Brytania czy Holandia, państwo dotuje takie usługi, a wtedy dotacje dokładają także fundacje prywatne. Koszt tej pomocy jest zwykle dzielony pomiędzy stosowne ministerstwa i agencje, właściwe do spraw wymiaru sprawiedliwości, wewnętrznych, społecznych, mieszkaniowych itp.

Z kolei, w państwach takich jak Niemcy czy USA, porady prawne są świadczone przede wszystkim przez wykwalifikowanych adwokatów czy radców prawnych. Ekonomiści dowodzą, że taki model stanowi barierę dla rozwoju rynku usług

poradniczych [7] . Zaobserwowano na przykład sytuacje, w których podmioty dostrzegające szanse rynkowe w dziedzinie informacji i porad prawnych zakładały strony internetowe mające je udostępniać (np. www.legalzoom.com), ale były zmuszone bronić tych inicjatyw przed środowiskiem prawniczym, również na drodze sądowej z powodu pozwów pochodzących od prawników.

W krajach tych powstają jednak serwisy pomocy prawnej zatrudniające wykwalifikowanych prawników. W Niemczech działa na przykład infolinia, umożliwiająca telefoniczne omówienie swojego problemu z prawnikiem według stawki 2 euro za minutę rozmowy. Z kolei w USA i we Francji działają strony internetowe, umożliwiające interakcję online z prawnikami[8]. Niektóre z tych serwisów oferują rzetelne usługi, inne są po prostu narzędziem marketingowym dla prawników, którzy przebierają w zgłoszonych sprawach i wybierają sobie najbardziej intratne.

Polityki rządowe w tym obszarze nie są szczególnie rozwinięte. Według naszej wiedzy, nie sporządza się żadnych opracowań, które analizowałyby dogłębnie rynek informacji i porad prawnych. Unormowania prawne i finansowanie rozwijały się na zasadach ad hoc, w reakcji na lobbing środowisk prawniczych oraz w oparciu o luźne przeczucie, że udostępnianie obywatelom informacji prawnych na możliwie wczesnym etapie może odciążyć bardziej kosztowne sądy.

Co do zasady, utworzenie sieci biur porad obywatelskich oraz wdrożenie odpowiednich formularzy, zestawów pytań i odpowiedzi, procedur postępowania i narzędzi internetowych jest dla rządów przedsięwzięciem kosztownym. W Holandii i w Wielkiej Brytanii, roczne koszty ponoszone z tego tytułu przez władze państwowe wynoszą ponad 1 euro na każdego obywatela. Coraz mniejsze środki przeznaczane na poradnictwo w kolejnych budżetach państwowych wynikają ze zobowiązań państwa wobec prawników (środki na pomoc prawną z urzędu) oraz sądów. Środowisko prawnicze i sędziowskie odgrywa ważną rolę polityczną i politykom trudno ograniczać środki związane z ich działalnością, a łatwiej z wydatkami na poradnictwo.

[7] Por. np. Christopher Decker & George Yarrow, Understanding the economic rationale for legal services regulation, A report for the Legal Services Board, 2010.
[8] Por. www.lawdepot.com, www.worldlawdirect.com.

Część druga. Ku nowoczesnemu systemowi informacji i porad prawnych

Poniżej proponujemy zarys strategii rozwoju systemu dostępu do porad i informacji prawnych, uwzględniającej aktualne tendencje międzynarodowe obserwowane w tej dziedzinie.

Platforma internetowa jako trzon

Jako podstawowy element strategii stworzyć można platformę internetową (jedną, lub kilka witryn), oferującą informacje i porady wysokiej jakości.

- Informacje, publikowane w tej postaci będą dostępne dla coraz większej liczby obywateli – samodzielnie, lub przy pomocy członków rodziny lub znajomych, bardziej obytych z nowymi technologiami,
- Taka platforma internetowa będzie także użyteczna i pomocna dla biur porad obywatelskich, organizacji pozarządowych, prawników oraz innych usługodawców. Platforma może posłużyć jako podstawa do rozwijania usług świadczonych przez telefon i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Taki model zapewnia duże oszczędności, a zarazem umożliwia świadczenie przez wolontariuszy i profesjonalistów wysokiej jakości usług, dostosowanych do indywidualnych potrzeb danego interesanta,
- W miarę potrzeby, informacje ze strony internetowej mogą być drukowane i rozpowszechniane w postaci ulotek.

Tworzenie priorytetów poradnictwa w odpowiedzi na zapotrzebowanie

Informacje i porady prawne to olbrzymi obszar, w ramach którego pojawiają się setki, a nawet tysiące zagadnień. Biura porad obywatelskich i organizacje pozarządowe, oraz ich portale internetowe są najbardziej efektywne wtedy, kiedy korzystają z efektu skali oraz dostosowują swoją ofertę do zapotrzebowania.

W związku z powyższym, dobrym punktem wyjścia – albo wręcz priorytetem - byłoby przygotowanie pakietów informacji i porad w zakresie:

- Dziesięciu albo piętnastu najczęściej spotykanych, względnie najpilniejszych problemów prawnych (na przykład rozwód, eksmisja, spory z sąsiadami, skargi konsumenckie, rozwiązanie stosunku pracy, świadczenia socjalne, zatrzymanie itd.),
- Nowo wprowadzanych przepisów, stosujących się do większych grup osób,
- Problemów, nie uwzględnionych w dostatecznym stopniu przez dostępne obecnie usługi,

Kiedy 80% czy 90% zapotrzebowania na poradnictwo zostanie pokryte wysokiej jakości gotowymi, zestandaryzowanymi informacjami, pozostali interesanci mogą być obsłużeni indywidualnie – co, oczywiście, wiąże się z wyższymi kosztami.

Badania popytu, studium stanu obecnego

Informacje i porady prawne mają wtórny charakter. Z punktu widzenia ludzi najważniejsze jest rozwiązanie problemu, w sposób sprawiedliwy i efektywny. W związku z tym zachodzi potrzeba umiejętnego identyfikowania problemów oraz takie przygotowanie serwisów informacji i poradnictwa, by pomagały w rozwiązywaniu problemów.

- Pierwszym krokiem może być przeprowadzenie badania problemów (potrzeb prawnych), dla których istnieje jakaś ścieżka prawna (*paths to justice*) oraz kosztów skorzystania z tej ścieżki i jakości wyników, jakie przynosi,
- Umożliwi to oszacowanie częstotliwości występowania poszczególnych problemów oraz ich pilności,
- Badanie pozwoli też zorientować się, dla jakich problemów istniejące obecnie ścieżki prawne (*paths to justice*), od negocjacji do postępowania sądowego, są postrzegane jako bardziej czy mniej skuteczne. To pozwoli na zaplanowanie interwencji oraz będzie punktem odniesienia, do którego będzie można odnieść przyszłe postępy,
- Nowoczesne metody pomiarowe umożliwiają również ocenę, w których kategoriach problemów (na przykład eksmisja czy świadczenia społeczne) brak odpowiedniej informacji może stanowić istotną barierę. To pozwoli na odpowiednie zdefiniowanie priorytetów,
- Być może okaże się, że szwankuje nie tyle informacja prawna, czy poradnictwo, a inne elementy systemu. Taki wniosek może stać się przyczynkiem do reform istniejących procedur sądowych czy alternatywnych metod rozwiązywania sporów, względnie do opracowania nowych,
- Dane, uzyskane w wyniku badania mogą pomóc w rozwoju inicjatyw organizacji pozarządowych czy biur porad obywatelskich, zmierzających do poprawy działania sądów i innych instytucji działających w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości.

Opisywane badanie ujawniłoby najprawdopodobniej jasną listę priorytetów, co do grup osób potrzebujących informacji i porad oraz najczęściej nękających ich problemów.

Wymagania w stosunku do systemu informacji prawnej

Informacje i porady prawne są najbardziej użyteczne wtedy, gdy są opracowane w odniesieniu do faktycznych potrzeb. Aby zapewnić odpowiednią jakość i skuteczność informacji trzeba sformułować jasne wymagania co do sposobów jej opracowania. Powtórzmy – informacje i porady prawne mają drugorzędne znaczenie (i mogą obejmować szeroki zakres wiedzy i umiejętności). Najważniejsze, pierwszorzędne, jest rozwiązanie problemu, sprawiedliwe, i uzyskane w efektywny sposób. Aby to umożliwić trzeba opracowywać informacje w następujący sposób:

- Ogólny opis problemu uwzględniający potrzeby, pragnienia i obawy każdej ze stron,

- Typowe zagadnienia, do których trzeba się odnieść w ramach rozwiązywania problemu,
- Wskazówki, w jaki sposób rozmawiać o tych zagadnieniach z drugą stroną,
- Wskazówki w jaki sposób negocjować (samodzielnie, czy z pomocą mediatora),
- Miarodajny przegląd rozwiązań, które sprawdziły się w przypadku innych osób (spodziewany rezultat negocjacji lub postępowania sądowego, uwzględniający aspekt czasowy i finansowy, rodzaje rozwiązań, uzgodnień i decyzji). Informacje tego rodzaju niekiedy są zawarte w przepisach, ale przede wszystkim wynikają z doświadczenia,
- Jak nawiązać i utrzymać relacje z prawnikami i z innymi doradcami, ekspertami,
- Jak zebrać stosowne dokumenty,
- W jaki sposób korzystać z procedur i jak radzić sobie z formalnościami,
- Jak prowadzić postępowanie przed sądem lub trybunałem.

Jeśli zaś chodzi o stronę jakościową, informacje winny:

- Być zrozumiałe dla laików,
- Być dostosowane do konkretnego problemu i do jego poszczególnych aspektów (na przykład, w przypadku postępowania rozwodowego, uwzględniać wszystkie kolejne etapy takiego postępowania oraz wszystkie kwestie, jakie będą poruszane w jego kontekście),
- Oferować ograniczony zestaw opcji (zbyt duży wybór powoduje zagubienie),
- Być łatwe do wdrożenia w praktyce (co ułatwiają różnego rodzaju formularze),
- Być podparte pomocą dyżurującego doradcy czy grupy wsparcia (by interesanci mogli upewnić się, iż prawidłowo zrozumieli informacje),
- Odsyłać do źródeł dalszych porad i innych przydatnych procedur,
- Jeżeli istnieją dobre praktyki (jak na przykład w odniesieniu do przemocy domowej czy rozwiązania stosunku pracy), udzielane informacje mogą zawierać omówienie tych praktyk. W podobnym duchu, można również zamieścić „procedury postępowania", opracowane w oparciu o dane empiryczne, o ile dla danej dziedziny takowe opracowano.

Oczywiście, opracowanie zestandaryzowanych pakietów informacji, zgodnie z powyższymi wytycznymi, jest zadaniem drogim i czasochłonnym. Zapewne właśnie dlatego wiele stron internetowych oferujących informacje i porady prawne ogranicza się jedynie do ogólnego omówienia, a następnie odsyła do specjalistów.

Informacje o typowych rozwiązaniach danej kategorii problemów prawnych są szczególnie przydatne dla zainteresowanych. Wpływają na ich oczekiwania co do wyniku sprawy, ułatwiają również zorientowanie się, czy rozwiązanie, proponowane przez drugą stronę, przez ich własnego prawnika lub przez arbitra jest sprawiedliwe i czy istnieją dla niego jakieś alternatywy. Takie informacje bardzo pomagają w poszukiwaniu rozwiązania.

Fundusze

Informacje i porady o wysokiej jakości wykorzystywane przez serwisy (informacja zestandaryzowana, dobre praktyki, procedury postępowania) są drogie w

przygotowaniu, podobnie zresztą, jak informacje dostosowane do konkretnej sytuacji konkretnego interesanta. Z kolei trudno rozwinąć stabilne finansowanie ze strony klientów. Zachodzi zatem potrzeba pozyskania źródeł finansowania.

Prawidłowo przeprowadzone badanie umożliwia wstępne oszacowanie liczby interesantów, którzy będą korzystali z usług. W zestawieniu z przeciętnymi kosztami osobowymi, dostępnością wolontariuszy oraz doświadczeniami z innych państw pozwoli to oszacować koszty dla każdego obsłużonego interesanta. W oparciu o te dane można skonstruować budżet.

Przetarg, wybór organizacji

Lista priorytetów, opracowana na podstawie badania stanu wyjściowego oraz określone wymagania w stosunku do systemu poradnictwa mogą być podstawą do budowania systemu usług, względnie do ulepszania usług już oferowanych.

- Organizacje, mające opracować platformę internetową zawierającą zestandaryzowane informacje można wybrać na podstawie ich zdolności do stworzenia interaktywnych narzędzi internetowych, adresowanych do szerokiej rzeszy użytkowników,
- Organizacje pozarządowe czy biura porad obywatelskich, świadczące usługi osobiste w drodze rozmów telefonicznych, komunikacji online czy spotkań osobistych również można wybrać się na podstawie ich dotychczasowych doświadczeń w danej dziedzinie,
- W procesie wyboru można wykorzystać procedury przetargu.

Współpraca międzynarodowa

Problemy, sposoby negocjacji, procedury dochodzenia roszczeń oraz rozwiązania są raczej podobne w różnych krajach, choć w każdym kraju występują także problemy specyficzne. Oznacza to, że można wykorzystać w Polsce opracowane w innych krajach materiały, procedury postępowania, praktyki poradnicze itp. odpowiednio je adaptując do lokalnych potrzeb. Mogą w tym pomóc organizacje, takie jak Namati (www.namati.org, sieć programów *paralegal*) oraz HiiL (www.hiil.org, kompilująca bazy danych dobrych praktyk z całego świata), można też rozważyć możliwość wspólnego przedsięwzięcia z biurem porad obywatelskich z Wielkiej Brytanii lub z Holandii (odpowiednio Citizen Advice Bureaus czy Juridisch Loket).

Standardy jakości dla informacji i porad

Preferowane sposoby oceny i podtrzymywania jakości usług to:

- Traktowanie jako punktu odniesienia korzystania z dobrych praktyk i „instrukcji postępowania" opracowanych dla najpowszechniejszych kategorii problemów,

- Badanie satysfakcji klientów, pytanych o ich doświadczenia i odczucia co do jakości procedury i jej wyników (przy wykorzystaniu wiedzy na temat tego co dla ludzi jest najważniejsze kiedy szukają sprawiedliwości).

Ekonomiści nie zalecają stosowania kryteriów selekcji, odnoszących się do wyszkolenia albo wykształcenia, ani powierzania wszystkich zadań wyłącznie jednej grupie zawodowej.

Innym, dodatkowym sposobem zapewniania jakości może być recenzja środowiskowa (*peer review*) oraz interwizja (*intervision*), w ramach której praktycy podejmują dialog na temat problemu, który pojawił się podczas pracy jednego z nich z klientami, i uczą się od siebie nawzajem o możliwych rozwiązaniach tego problemu (por. poniżej).

Część trzecia. Rola organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich

Poniżej zamieszczamy omówienie poszczególnych zagadnień jako odpowiedzi na sformułowane pytania, dotyczące roli organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich.

Organizacje pozarządowe (NGO)

Czy organizacje pozarządowe działają jako część systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, czy raczej niezależnie, indywidualnie, realizując własną strategię i misję w oparciu o niezależnie pozyskane środki ?

W tych krajach, w których badaliśmy działanie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej (Wielka Brytania, Holandia i USA oraz mniej zamożne państwa, takie jak Azerbejdżan, Bangladesz, Egipt, Mali i Ruanda), organizacje pozarządowe są zwykle niezależnymi fundacjami, pracującymi z niezależnie zdefiniowanymi grupami odbiorców. W niektórych krajach (por. poniżej), organizacje pozarządowe stanowią część systemu państwowego o tyle, że korzystają z funduszy państwowych.

Wymogi, związane z finansowaniem z danego źródła wywierają bez wątpienia jakiś wpływ na działania organizacji. Darczyńcy co do zasady mają własne priorytety i oczekują, że podmioty, korzystające z ich wsparcia przyczynią się do ich realizacji, czy to w dziedzinie praw człowieka, praw kobiet, czy praw jakiejś konkretnej grupy. Niektóre organizacje pozarządowe zgłaszają nam, że miewają problemy z ustalaniem swoich własnych priorytetów. W USA, na przykład, Legal Services Corporation wykazuje tendencję do finansowania przede wszystkim tych NGO, które prowadzą ogólny program nieodpłatnej pomocy prawnej; tak skonstruowany system nie zachęca specjalnie do węższej specjalizacji.

Jeśli NGO działają w ramach systemu poradnictwa prawnego, to na jakich zasadach? Według jakich kryteriów składają wnioski i są wybierane, jakie muszą spełniać wymogi, kto weryfikuje, czy faktycznie je spełniły ?

Legal Services Corporation stosuje następujące kryteria wyboru:

1. Wiedza na temat najpilniejszych potrzeb osób, uprawnionych do pomocy w zakresie, jaki ma być objęty obsługą,
2. Jakość, możliwość realizacji i efektywność świadczonych usług prawnych,
3. Spełnienie wszystkich wymogów, wynikających z ustawy o Legal Services Corporation i innych stosownych przepisów, wytycznych oraz instrukcji,
4. Reputacja kluczowego personelu,
5. Znajomość poszczególnych elementów systemu świadczenia usług prawnych w danym stanie, połączona z gotowością do koordynowania własnych działań z innymi tak, aby zapewnić dostępność pełnego wachlarza usług prawnych,
6. Zdolność do pozyskiwania środków z innych źródeł, niż mechanizm, przewidziany ustawą o Legal Services Corporation,
7. Zdolność zapewnienia ciągłości w obsłudze i reprezentacji klientów,
8. Brak konfliktów interesów (instytucjonalnych lub innych) wobec klientów, kwalifikacje konieczne do unikania takich konfliktów w bieżącej działalności.

W przypadku Holandii, porady prawne są oferowane na dwóch poziomach. Juridisch Lokets (punkty porad prawnych) udzielają pomocy prawnej i funkcjonują jako punkty pierwszego kontaktu. Są elementem państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej zarządzanego przez Raad voor Rechtsbijstand, holenderską Radę ds. Pomocy Prawnej. Na innym poziomie działają Sociaal Raadlieden, które można w pewnym przybliżeniu uznać za odpowiedniki biur porad obywatelskich. Więcej informacji na temat struktury, organizacji oraz funkcji Sociaal Raadlieden zamieszczamy w załączniku, poniżej; warto jednak zaznaczyć, że rokrocznie obsługują one dużą ilość spraw, co ilustruje następująca tabela:

Tabela 1. Ilość spraw, trafiających do Sociaal Raadlieden w poszczególnych latach

Rok	Kontakty z klientami	Sprawy/zagadnienia	Relacja kontakty/sprawy
2005	480.075	584.867	1,22
2006	427.518	497.846	1,16
2007	397.135	482.936	1,22
2008	404.983	492.887	1,22

W niektórych krajach, organizacje, które otrzymują dotacje na udzielanie pomocy prawnej podlegają surowym restrykcjom. W Azerbejdżanie, na przykład, poznaliśmy praktykę, że NGO mogą udzielać nieodpłatnych porad prawnych jedynie dla przesiedleńców. W USA, organizacje, subsydiowane przez Legal Services Corporation nie mogą udzielać porad osobom, skazanym za przestępstwa, związane z narkotykami ani niektórym grupom cudzoziemców; nie wolno im również angażować się w rzecznictwo ani w lobbing. Z pełnym zestawem ograniczeń można zapoznać się w internecie - jest to materiał do przemyśleń o tym, jak dalece pomoc prawna może być determinowana przez polityków (http://www.lsc.gov/about/regulations-rules/lsc-regulations-cfr-45-part-1600-et-seq).

Jaki jest zakres ich działania w ramach systemu? A zwłaszcza, jakie stosują kryteria przy wyborze beneficjentów swoich działań ?

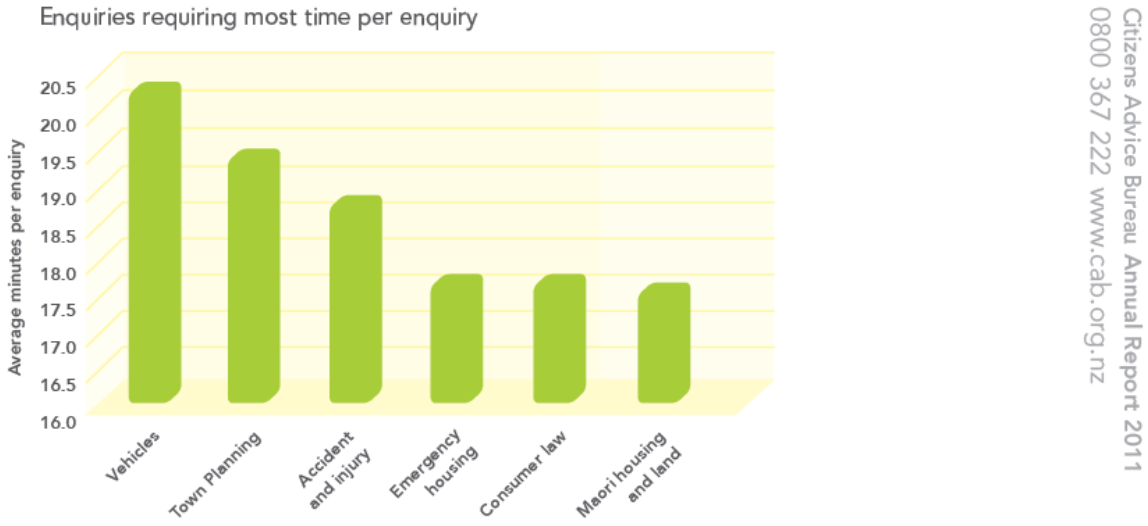
Wybór beneficjentów jest uzależniony od modelu świadczenia usług. Ogólnie rzecz biorąc, usługi, świadczone przez Internet są dostępne dla nieograniczonego grona użytkowników, podobnie, jak infolinie telefoniczne. W przypadku porad świadczonych osobiście w okienku informacyjnym czy podczas dyżurów, gdzie przeciętna długość jednej rozmowy waha się w okolicach 20 minut, wcześniejsza weryfikacja uprawnień do świadczeń nie jest raczej warta zachodu.

W przypadku bardziej rozbudowanych usług, weryfikacja potencjalnych beneficjentów może objąć kwestionariusz zamożności, potwierdzenie, że dana osoba przynależy do określonej grupy uprawnionych beneficjentów oraz ustalenie, czy ma inne możliwości uzyskania porady (na przykład z racji członkostwa w jakiejś organizacji, z tytułu ubezpieczenia itp.).

Jak są finansowane, i przez kogo? Interesowałyby nas możliwie szczegółowe dane na temat finansowego aspektu odnośnych działań NGO.

Jak już wskazano powyżej, w rajach zachodnioeuropejskich utrzymujących programy pomocy prawnej na dużą skalę,finasowanie przez państwo, przeciętny koszt obsłużenia jednego interesanta mieści się w granicach EUR 30.

Udzielanie informacji i porad prawnych sprowadza się w dużej mierze do kontaktu osobistego w ograniczonym czasie. W ramach niemieckiej infolinii (www.anwalt.de), prowadzonej przez prawników, przeciętna rozmowa telefoniczna trwa sześć minut, podczas których interesant przedstawia swój problem i uzyskuje poradę. Nowozelandzkie Biura Porad Obywatelskich przytaczają z kolei następujące statystyki w swoim Raporcie za lata 2010/11:



(na osi pionowej podano średnią ilość minut przeznaczonych na poradę dotyczącą różnych zagadnień wymienionych na osi poziomej)

Wynikałoby z tego, że finansowanie jest potrzebne na indywidualne sesje porad, trwające od pięciu minut do pół godziny oraz na utrzymanie samej organizacji, jej witryny internetowej oraz baz danych, służących do przechowywania i przetwarzania standardowych informacji.

W przypadku systemów brytyjskiego i holenderskiego, finansowanie pochodzi niemal całkowicie ze źródeł państwowych. Inne potencjalne źródła finansowania obejmują:

- Świadczenie niektórych usług za pomocą wolontariuszy,
- Dotacje od sponsorów,
- Opłaty, wnoszone przez klientów (dobrowolnie, według stałej stawki lub według stawki minutowej).

Finansowanie publiczne może pochodzić od administracji centralnej lub od samorządu lokalnego. W większych miastach holenderskich działają na ogół Sociale Raadslieden. Ich personel składa się z pracowników organów samorządu terytorialnego, działających jako wyodrębniony wydział ratusza (urzędu gminy) lub w ramach większych biur opieki społecznej (*Bijstand*), zajmujących się obywatelami bez środków do życia. Ci pracownicy socjalni, dysponujący wiedzą i umiejętnościami z zakresu prawa pomagają mieszkańcom w problemach związanych z zadłużeniem, problemami

rodzinnymi czy problemami związanymi z nadużywaniem środków odurzających. Są przykładem usługodawców, którzy się specjalizują – w problemach osób z ograniczonymi środkami do życia lub bez środków do życia.

Analiza rynku informacji i porad prawnych oraz niereprezentatywny sondaż na małą skalę, jaki przeprowadziliśmy w krajach rozwijających się, sugerują, że co do zasady ludzie wykazują gotowość do płacenia za usługi o przyzwoitej jakości, które rzeczywiście przyczyniają się do rozwiązania ich problemu. Wydaje się zatem, że spora część populacji będzie chciała korzystać z usługi również wówczas, kiedy będzie proszona o pokrycie części związanych z nią kosztów.

Niemniej jednak większość programów dotowanych przez państwo nadal oferuje porady nieodpłatnie. Zakłada się, że część klientów w potrzebie zostanie pozbawiona pomocy w przypadku konieczności obowiązkowej opłaty. Wchodzą tu także w grę zasady (założenie, że „udzielanie informacji prawnych obywatelom jest obowiązkiem państwa"), czy przepisy prawne lub statutowe, zabraniające organizacjom pozarządowym pobierania opłat za swoje usługi.

Jaka jest rola i udział organizacji pozarządowych w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej w porównaniu z innymi usługodawcami w tej dziedzinie? Czy aktywność NGO w tej dziedzinie ma jakiś szczególny charakter? Czy NGO obowiązują w tym zakresie te same reguły i standardy, co inne podmioty?

Wiele zależy od sposobu, w jaki udostępnianie informacji i porad prawnych jest uregulowane w prawodawstwie danego państwa. W niektórych krajach (dobrymi przykładami są Niemcy oraz Stany Zjednoczone), udzielanie pomocy prawnej jest wprost zakazane osobom, nie będącym wykwalifikowanymi prawnikami, dopuszczonymi do wykonywania zawodu przez stosowną radę adwokacką lub analogiczny organ. W takiej sytuacji, organizacje pozarządowe, pragnące pomagać swoim interesantom w rozwiązywaniu ich problemów prawnych muszą szukać furtek (luk w przepisach) i wybiegów albo pozyskiwać do współpracy wykwalifikowanych prawników.

Jeśli informacje i porady są udzielanie w efektywny sposób, znaczna część klientów będzie w stanie sama rozwiązać swój problem prawny bez dalszej pomocy. Jednak część z nich będzie wymagała dodatkowej pomocy. Podmioty, udzielające informacji i porad, mogą zwiększyć wartość swoich usług poprzez:

- Nawiązywanie kontaktu z drugą stroną sporu w imieniu klienta, aby wysondować możliwość porozumienia,
- Mediację pomiędzy stronami,
- Pomoc dla interesanta w kontaktach z sądem / trybunałem,
- Kierowanie interesanta do prawnika lub innego eksperta, powiązanego z podmiotem,
- Podejmowanie działań w przypadku powtarzających się problemów (na przykład regularnych roszczeń wysuwanych wobec tej samej organizacji), aby rozwiązać je całościowo.

NGO winny podchodzić do takich dodatkowych usług z ostrożnością. Wiążą się one bowiem ze sporymi kosztami, są także często domeną prawników i innych organizacji, które mogą postrzegać NGOsy nie tyle jako partnera, ale konkurenta.

Biura porad obywatelskich

Czy „poradnictwo obywatelskie" jest zdefiniowane? Czy porady obywatelskie różnią się od porad prawnych? Jeśli tak, to w jaki sposób? Jaki jest stosunek między jednym a drugim? Czy porady obywatelskie zawierają w sobie porady prawne? Czy istnieją rodzaje porad nie związanych z prawem, dotyczących zagadnień prawnie nieregulowanych?

We wstępie do opracowania przedstawiliśmy ogólne omówienie różnych potrzeb w zakresie informacji i poradnictwa. Część z nich można opisać jako „prawne", inne – niekoniecznie, ale wszystkie są ze sobą ściśle powiązane. Ze względu na fakt, że w niektórych krajach usługi prawne muszą być świadczone przez zawodowych prawników, organizacje pozarządowe są niekiedy zmuszone do radzenia sobie z tą sytuacją.

Informacje inne, niż prawne obejmowałyby:

- Ogólny opis problemu uwzględniający potrzeby, pragnienia i obawy każdej ze stron (nie związane z prawem),
- Typowe zagadnienia, do których trzeba się odnieść w ramach rozwiązywania problemu,
- Wskazówki, w jaki sposób rozmawiać o tych zagadnieniach z drugą stroną,
- Wskazówki w jaki sposób negocjować (samodzielnie, czy z pomocą mediatora),
- Jak nawiązać i utrzymać relacje z prawnikami i z innymi doradcami, ekspertami,
- Jak zebrać stosowne dokumenty.

Z kolei informacje, zawierające pewien element prawny to:

- Miarodajny przegląd rozwiązań, które sprawdziły się w przypadku innych osób (spodziewany rezultat negocjacji lub postępowania sądowego, uwzględniający aspekt czasowy i finansowy, rodzaje rozwiązań, uzgodnień i decyzji),
- W jaki sposób korzystać z procedur i jak radzić sobie z formalnościami,
- Jak prowadzić postępowanie przed sądem lub trybunałem.

Czy biura porad obywatelskich stanowią część systemu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej, czy działają bardziej na marginesie tego systemu?

W niektórych państwach, takich jak Holandia, Wielka Brytania czy Nowa Zelandia, biura porad obywatelskich zostały włączone do głównego nurtu systemu. Korzystają one z dotacji od resortu sprawiedliwości – rozwiązanie, które jest co do zasady tańsze, niż nieodpłatna pomoc prawna, świadczona za pośrednictwem praktykujących adwokatów. Jak już wskazano powyżej, różne rodzaje biur porad obywatelskich mogą oferować różnego rodzaju usługi, które niekiedy się pokrywają. Juridische Loketten, działające w Holandii są finansowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, z kolei Sociale Raadslieden są utrzymywane przez władze lokalne.

Jakkolwiek analiza rozwiązań, mających zapewniać dostęp do informacji i poradnictwa prawnego obywatelom jako całościowego systemu byłaby interesująca, według naszej wiedzy nie ma kraju, w którym taki spójny, konsekwentnie projektowany system istnieje. W Holandii oraz w Wielkiej Brytanii, na przykład, utworzono sieć biur porad obywatelskich o krajowym zasięgu, lecz nie są one nigdy wyłącznymi świadczeniodawcami w zakresie informacji i porad prawnych – ich udział w rynku nie przekracza zazwyczaj 15% (i osiąga maksimum 30% w niektórych kategoriach spraw).

Różne podmioty, oferujące informacje i porady prawne robią to z różnych powodów oraz skupiają swoje wysiłki na różnych grupach odbiorców. Samorządy lokalne czy władze miejskie stwierdzają niekiedy, że najmniej zamożni członkowie danej społeczności doświadczają największej ilości problemów prawnych oraz sami najbardziej je generują, powodując koszty dla samorządu, dla sąsiadów czy nawet dla członków własnych rodzin, którzy sami zaczynają potrzebować pomocy. Wobec tego pracownicy socjalni muszą, niejako mimowolnie, zajmować się również kwestiami prawnymi. Jednak bywa tak, że sprawami tego rodzaju zajmują się już w danym miejscu uniwersytecka klinika prawa, organizacja pozarządowa, policja czy kancelaria prawna, świadcząca pomoc prawną potrzebującym w zamian za wynagrodzenie ze środków publicznych. Wobec tego rola władz lokalnych ogranicza się do samodzielnego załatwiania okazjonalnych spraw i do przekazywania reszty dalej (być może obowiązki w tym zakresie mogą być skutecznie wykonywane nawet przez jedną osobę). Zdarza się, że władze samorządowe przeprowadziły fachową, systematyczną ocenę zapotrzebowania na informacje i porady prawne, ale zrobiły to raz i dawno temu, więc rozwiązania, przyjęte w wyniku tej analizy nie przystają już do rzeczywistości; zdarza się również, że wszelkie działania w tej dziedzinie odbywają się na zasadzie doraźnej.

Sytuację tę można postrzegać analogicznie do rynku prywatnych usług prawniczych. Zależnie od postrzeganego popytu na rynku, od umiejętności własnych prawników oraz od działań konkurencyjnych kancelarii, zespoły prawników specjalizują się w takiej czy innej dziedzinie usług, otwierają nowe oddziały w kolejnych lokalizacjach, przyjmują nowych pracowników czy adresują swoją ofertę do nowych klientów. Władze publiczne na kolejnych szczeblach robią w zasadzie to samo.

Jaki jest status biur porad obywatelskich – czy są one organizacjami pozarządowymi, czy instytucjami publicznymi (powiązanymi, na przykład, z władzami samorządowymi)? Jak są tworzone, przez kogo i w oparciu o jakie środki? Czy prowadzą swoją działalność autonomicznie, czy są podporządkowane jakimś innym instytucjom?

Jak wskazano powyżej, „system" istniejący w danym państwie stanowi wypadkową różnych czynników, zaś możliwych rozwiązań i konfiguracji jest wiele. Zależą one, między innymi, od przepisów podatkowych, odnośnych regulacji prawnych oraz opcji finansowania przez władze państwowe i darczyńców prywatnych. Tak czy inaczej, prawny status biur nie ma wpływu na zasadniczy zakres ich działalności.

Holenderskie Juridisch Loket są podmiotami publicznymi. Biura porad obywatelskich, funkcjonujące w Wielkiej Brytanii są organizacjami pozarządowymi. We Włoszech, kancelarie prawne otwierają punkty porad przy głównych ulicach.

NGO i biura porad obywatelskich

Czy organizacje pozarządowe i biura porad obywatelskich mają obowiązek składania/publikowania sprawozdań ze swojej działalności (między innymi w zakresie wydatkowania środków publicznych)? Jakie dane muszą być objęte tymi sprawozdaniami? Czy sprawozdania te są publicznie dostępne?

Zarówno resorty i agencje rządowe, jak i organizacje pozarządowe zwykle publikują na swoich stronach internetowych sprawozdania roczne, określające liczbę klientów, budżety i źródła finansowania. Przejrzystość i jawność coraz bardziej stają się wymogami, egzekwowanymi przez darczyńców i fundatorów jako zasada dobrego zarządzania (w przeciwieństwie do wymogu stricte prawnego). Zważywszy na to, że podmioty świadczące pomoc prawną ustawicznie konkurują ze sobą w wyścigu po ograniczone niekiedy fundusze czy dotacje, ich motywacja, aby wykazać się ilością załatwionych klientów oraz sukcesami w załatwianiu ich spraw jest oczywista. Politycy zawahają się, zanim zmniejszą dotacje publiczne na programy pomocy prawnej, które przyniosły wymierne korzyści dziesiątkom tysięcy wyborców. Jeśli biura porad obywatelskich nie będą otwarcie informowały o liczbie obsłużonych interesantów, i o wydanych przez siebie kwotach, może to samo w sobie sugerować, że źle sobie radzą ze swoimi obowiązkami.

Kto udziela porad prawnych i obywatelskich w ramach NGO i biur porad obywatelskich? Jakimi kwalifikacjami dysponują te osoby – czy są to prawnicy, doradcy nieprawnicy (*paralegals*) czy inny personel? Jak te osoby są przygotowywane do pełnienia roli doradcy? Jak są nadzorowane?

Typowe rozwiązanie to doradcy (*paralegals*) pracujący pod nadzorem wykwalifikowanych prawników. Niektóre NGO, działające w krajach rozwijających się wykorzystują również przeszkolonych psychologów i mediatorów. Jak już sugerowaliśmy powyżej, najlepiej jest pozwolić samym NGO na podjęcie decyzji, jaki personel, o jakim profilu umiejętności, jest potrzebny, same NGO zrobią to najlepiej. Jakość można zapewnić korzystając z dobrych praktyk, „procedur postępowania", oraz badania satysfakcji klientów, czy innych instrumentów monitorowania jakości omawianych niżej.

Wobec ogromnej różnorodności oferty w zakresie informacji i porad prawnych, trudno jest formułować jakiekolwiek ogólne uwagi dotyczące wewnętrznej organizacji czy zarządzania odnośnych instytucji. Gdyby jednak pokusić się o takie ogólne spostrzeżenia, można by wspomnieć:

- Zamieszczanie informacji na witrynach internetowych,
- Stosowanie „procedur postępowania" dla standardowych przypadków, umożliwiające osobom o niskim poziomie wykształcenia udzielanie porad przez telefon lub osobiście,
- Prowadzenie dokumentacji dotyczącej poszczególnych problemów oraz udzielanych porad,
- Nadzór sprawowany przez kadrę kierowniczą,
- Mechanizmy kontroli jakości,
- W przypadku bardziej skomplikowanych spraw, wsparcie wykwalifikowanych prawników lub innych specjalistów.

Czy w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej istnieją jakieś specjalne narzędzia z jakich korzystają NGO i biura porad obywatelskich, jak na przykład oprogramowanie czy bazy danych?

Por. powyżej. Mniejsze organizacje stosują standardowe wzory pism; większe mają zwykle własne witryny internetowe i zestawy standardowych praktyk. Jest to jeden z powodów, dla których skala jest tak ważna – umożliwia dzielenie się kosztami utrzymania strony czy tworzenia i wdrażania dobrych praktyk.

Czy biura porad obywatelskich oferują jakiekolwiek inne usługi, poza świadczeniem porad prawnych i obywatelskich?

Najlepszą praktyką dla biur porad obywatelskich jest specjalizacja w zakresie określonych problemów, do których mogą podchodzić w kompleksowy sposób. Zależnie od zakresu swojej działalności, biura porad obywatelskich mogą oferować inne usługi, na przykład tymczasowe schronienie dla ofiar przemocy domowej, ale większość biur porad obywatelskich oferuje wyłącznie informacje i porady.

W przypadku problemów ze spłatą długów, interesanci otrzymują pomoc w formułowaniu pism do swoich wierzycieli / kredytodawców lub w skorzystaniu z mechanizmów prawnych, takich jak upadłość konsumencka (o ile są dostępne). Interesantom, borykającym się z problemami mieszkaniowymi udostępnia się wzory pism dotyczących wysokości czynszów, technicznego utrzymania substancji mieszkaniowej itp., uwzględnia się też możliwość, że niektórzy mogą wymagać dalszej pomocy z samym napisaniem takiego listu. Dla najczęściej spotykanych kategorii problemów istnieją zwykle standardowe procedury postępowania, stosowane przez biura porad obywatelskich w różnych krajach, które można by bez większych trudności dostosować do specyfiki polskiej.

Jeśli usługa, świadczona przez przykładowe biuro porad obywatelskich, ma wykroczyć poza udostępnienie standardowego pakietu informacji lub ogólnej porady (co łączy się z kosztem jednostkowym, oscylującym w okolicach 30 euro), koszt usługi natychmiast wzrasta. Indywidualna pomoc prawna może wymagać wielu roboczogodzin, przechodzących w roboczodni, tak więc przypadki, w których zostanie ona zaoferowana winny być starannie wyselekcjonowane.

Jakie są główne przeszkody, utrudniające sprawne działanie organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich w dziedzinie poradnictwa? Czy są dostępne jakieś miarodajne dane, które pozwalałyby zidentyfikować takie przeszkody? Czy ewentualne przeszkody wynikają z aspektów prawnych (ustawodawstwo, procedury administracyjne itp.), ekonomicznych (za mało funduszy, zła alokacja) czy, ogólnie, z czynników społecznych, takich jak poziom świadomości prawnej społeczeństwa?

Główne przeszkody, opisane już powyżej, można podsumować w następujący sposób:

- Koszty – opracowanie i wdrożenie wysokiej jakości zestandaryzowanych informacji i porad prawnych, umożliwiających rzeczywiste rozwiązanie najczęstszych i najpilniejszych problemów, z jakimi przychodzą interesanci, wymaga dużych nakładów finansowych,
- Specyfika rynku informacji i porad prawnych powoduje, że stworzenie stabilnego modelu biznesowego / finansowego jest bardzo trudne,
- Regulacja rynku usług prawniczych również może stwarzać bariery, zwłaszcza gdy prawnicy postrzegają i zwalczają biura porad obywatelskich jako konkurencję albo gdy ustawodawca ingeruje w szczegóły działalności biur.

Część czwarta. Monitoring i ewaluacja pozasądowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa

Jaki jest zakres monitorowania (rozumianego jako bieżąca kontrola działania systemu w praktyce) oraz ewaluacji (rozumianej jako ocena działań i wyników ex post)? Jakie aspekty podlegają monitorowaniu i ocenie? Czy w tym zakresie stosuje się jakieś powszechnie przyjęte definicje?

Co do zasady, zakres i poziom systemu monitorowania i ewaluacji pomocy prawnej jest skorelowany ze stopniem rozwoju systemu poradnictwa prawnego w danym państwie. Jedną z konsekwencji tej reguły jest fakt, że monitoring i ewaluacja są możliwe tam, gdzie wdrażanie polityki dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostało powierzone bezpośrednio konkretnemu organowi, takiemu jak holenderska Rada Pomocy Prawnej (*Legal Aid Board*), Komisja Obsługi Prawnej w Anglii i Walii (*Legal Services Commission of England and Wales*), gruzińska Służba Pomocy Prawnej (*Legal Aid Service of Georgia*), amerykańska Korporacja Usług Prawnych (*Legal Services Corporation*) czy też służby koordynujące pomoc prawną gwarantowaną przez państwo litewskie.

Przykładem ilustrującym zakres i poziom systemu monitorowania i ewaluacji jest działalność holenderskiej Rady Pomocy Prawnej odzwierciedlona w corocznym sprawozdaniu. Sprawozdanie za 2011[9] rok uwzględnia następujące zagadnienia:

- Ostatnie zmiany i nowości w działalności systemu,
- Wykorzystanie Rechtwijzer.nl [10] , internetowego portalu, zawierającego informacje, wskazówki, porady i narzędzia samopomocy, przydatne przy najczęściej spotykanych problemach prawnych. System Rechtwijzer.nl jest dostępny dla wszystkich, którzy chcą poznać możliwości rozwiązania danej kwestii prawnej. Ta zasada otwartości i powszechnego dostępu pokrywa się z filozofią *Juridisch Loket*, według której dostęp do informacji i porad prawnych w Holandii nie powinien być uzależniony od zamożności interesanta ani od wstępnej oceny zasadności istnienia potrzeby pomocy,
- Działalność *Juridisch Loket*, biur udzielających pomocy prawnej podstawowej, pierwszego stopnia (informacji i porad prawnych) oraz pośredniczących w dalszych kontaktach; pomoc prawne podstawowa jest udzielana także przez osoby nie będące wykwalifikowanymi prawnikami, albo nawet nie mające żadnego wykształcenia prawniczego,
- Udzielanie pomocy prawnej kwalifikowanej, drugiego stopnia (porad i zastępstwa procesowego) przez zawodowych prawników.
- Nietypowe przypadki i zdarzenia, dotyczące pomocy prawnej drugiego stopnia,
- Podaż usług prawnych – w tej części sprawozdania chodzi o liczbę prawników i kancelarii, zajmujących się pomocą prawną dla potrzebujących, finansowaną ze środków publicznych,
- Rozwój produktów ubezpieczeniowych, obejmujących koszty pomocy prawnej,
- Koszty systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

[9] Por. S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij & L. Combrink-Kuiters, Monitoring Gesubsideerde Rechtsbijstand 2011, Raad voor Rechtsbijstand, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

[10] Por www.rechtwijzer.nl .

Coroczne sprawozdania Legal Aid South Africa poruszają podobne zagadnienia[11]. Sprawozdanie za rok 2009/2010 omawia, na przykład:

- Statystyki dotyczące świadczenia pomocy prawnej,
- Działalność Legal Aid South Africa,
- Przyjęte rozwiązania w zakresie kontroli i zarządzania,
- Dane finansowe,
- Sprawy kadrowe, itp.

Powyższe przykłady ilustrują działania podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki państwa dotyczącej pomocy prawnej w zakresie monitorowania bieżących działań i oceny ich efektów. Jednak monitorowanie i ocena nie muszą odbywać się odgórnie – do zagadnień tych można również podejść od strony klienta. Analiza potrzeb ludzkich oraz ludzkich doświadczeń w zetknięciu z mechanizmami wymiaru sprawiedliwości może być źródłem cennej wiedzy na temat faktycznego zapotrzebowania w dziedzinie informacji i porad prawnych.

TISCO i HiiL opracowały i wstępnie przetestowały metodologię „Pomiaru dostępu do wymiaru sprawiedliwości" (*Measuring Access to Justice*, w skrócie MA2J), mierzącą koszty i jakość dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Metodologia ta opiera się na analizie wrażeń i spostrzeżeń osób, które wypróbowały określoną procedurę (lub połączenie różnych procedur), aby uzyskać rozwiązanie swojego problemu prawnego. Na potrzeby metodologii, procedury te są określane jako „ścieżki prawne" (*paths to justice*) i stanowią główny element analizy. Innymi słowy, metodologia jest zaprojektowana tak, by dostarczać odpowiedzi na pytania, dotyczące różnych ścieżek prawnych, na przykład:

- Jakie koszty finansowe ponoszą osoby, korzystające z danej ścieżki (np. w sprawie rozwodowej)?
- Ile czasu wymaga dana ścieżka, jakie są koszty utraconych korzyści, związane z daną ścieżką (np. w sprawie odszkodowania za uszkodzenie ciała)?
- Czy ścieżka prawna (np. spór pracowniczy, arbitraż, mediacja, negocjacje) była sprawiedliwa w swoim aspekcie proceduralnym?
- Do jakiego stopnia (np. w sprawie sporu o zapłatę długu) arbiter mający rozsądzić sprawę (zawodowy sędzia, arbiter, mediator, urząd, powszechnie szanowany członek społeczności) był postrzegany jako grzeczny i życzliwy?
- Czy wynik procedury był sprawiedliwy w swoim aspekcie dystrybucyjnym, tzn. czy przyniósł sprawiedliwy podział kosztów i przedmiotu sporu?
- Czy wynik przyniósł wyrównanie szkód pieniężnych i emocjonalnych?
- Czy wynik wywarł jakiś wpływ na problem, leżący u podstaw całej sprawy? Czy problem ten został rozwiązany, czy wynik nastąpił w odpowiednim czasie, czy wynik można skutecznie egzekwować?
- Czy klient może porównać uzyskany przez siebie wynik z wynikami innych osób, w podobnych sprawach?
- Do jakiego stopnia wynik jest postrzegany jako podobny do tego, co uzyskali inni interesanci w podobnych okolicznościach?

Metodologia uwzględnia możliwość uzupełniania podstawowego zakresu pytań dalszymi, dostosowanymi do specyfiki danej procedury, jurysdykcji narodowej itp.

[11] Por. www.legal-aid.co.za/index.php/Annual-reports.html .

Jeśli chodzi o samą koncepcję, definicję „ścieżki prawnej" (*path to justice* – „ścieżki dostępu do wymiaru sprawiedliwości"), warto uściślić kilka rzeczy. Po pierwsze „ścieżka prawna" oznacza często stosowaną procedurę, która jest postrzegana szeroko jako sposób na rozwiązanie danego problemu. Po drugie, „ścieżkę" rozumiemy jako procedurę / proces, czyli jako sekwencję określonych działań i etapów, zmierzających do zdefiniowanego celu. W przypadku ofiary, która ucierpiała uszkodzenia ciała, na ścieżkę mogłyby się składać 1) negocjacje ze sprawcą (względnie z ubezpieczycielem sprawcy), 2) mediacja i wreszcie 3) postępowanie sądowe. Zależnie od okoliczności, jeden lub więcej z tych etapów może składać się na ścieżkę prawną, o ile stanowi powszechnie stosowaną procedurę. Z kolei początek ścieżki definiuje się jako moment, w którym dana osoba podejmuje jakieś kroki, zmierzające do rozwiązania swojego problemu prawnego, chociażby w zakresie szukania informacji czy zasięgnięcia porady, zaś jej koniec – jako moment uzyskania wyniku.

Tak więc ścieżki prawne są powszechnie stosowanymi procedurami, służącymi rozwiązywaniu problemów prawnych określonego rodzaju. Ogromna różnorodność problemów prawnych, motywujących ludzi do poszukiwania stosownych ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości, może sama w sobie utrudniać ich analizę. Tytułem przykładu, wyobraźmy sobie zestawienie dwóch postępowań sądowych, dotyczących sporu konsumenckiego oraz prawa do opieki nad dzieckiem. Siłą rzeczy, różne wartości, różne relacje między stronami, stopień złożoności sprawy, czy jej wpływ na całokształt życia stron, w każdym z tych dwóch przypadków wpływa na to w jaki sposób zainteresowani postrzegają koszty czy jakość samej procedury. Nawet jeśli ogólna procedura sądowa w obydwu przypadkach będzie podobna, porównanie tych dwóch spraw będzie w dużej mierze bezcelowe.

Tymczasem metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości", stworzona przez TISCO i HiiL przyjmuje inne podejście, analizując ścieżki prawne, wynikające z podobnych problemów i stosujące identyczne procesy przy ich rozwiązywaniu. Oznacza to, że doświadczenia osób, odwołujących się do mediacji, aby rozwiązać spór o prawo opieki nad nieletnim, będą porównywane z doświadczeniami innych osób, zgłaszających się do mediacji z podobnym problemem. Przykłady ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości zbadanych już za pomocą tej metodologii obejmują arbitraż sporów konsumenckich w Holandii, wydawanie dokumentów tożsamości w Boliwii, spory z dziedziny bułgarskiego prawa pracy, mediacje rozwodowe (również w trybie online), dochodzenie odszkodowania za obrażenia cielesne w Holandii, przypadki przemocy domowej w Bułgarii oraz przyznawanie odszkodowań ofiarom przestępstw w Holandii. Metodologia była również testowana przez losowo wybraną próbę uchodźców birmańskich, zamieszkujących obozy na granicy Tajlandii i Birmy.

Wobec mnogości możliwych różnych ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości, i ich kombinacji, rodzi się logiczne pytanie, wobec której z nich należy zastosować metodologię badania kosztów i jakości? Zależy to w dużej mierze od konkretnych potrzeb oceny. W przypadku, gdy sąd, trybunał arbitrażowy, mediator, czy szkolna komisja rozpatrywania skarg itp. pragną przeprowadzić autoocenę, ustalić silne i słabe strony własnej procedury oraz porównać ją do innych alternatyw, odpowiedź jest prosta. W przypadku oceny kosztów i jakości ścieżki przez podmiot inny, niż ten, odpowiedzialny za daną ścieżkę, opcji jest więcej. Po pierwsze, dana organizacja może się specjalizować w monitorowaniu procedur określonego rodzaju i pragnie ustalić, jak interesanci, korzystający z tej procedury postrzegają jakość jej wyników oraz związane z

nią koszty. Po drugie, dana organizacja może szukać informacji na temat sposobu, w jaki system prawny reaguje na najczęstsze i najbardziej palące problemy prawne obywateli. Badania potrzeb prawnych oraz badania wiktymizacji pokazują, że każde społeczeństwo, grupa demograficzna czy społeczność ma kategorie problemów dotykających jej członków częściej i bardziej, niż innych. Jeśli, na przykład, takim częstym problemem jest przemoc domowa, metodologia badań kosztów i jakości może posłużyć badaniom tego w jaki sposób ofiary oceniają procedury dotyczące zadośćuczynienia.

W praktyce, badanie określonej ścieżki prawnej odbywa się poprzez zbieranie informacji od osób, które przebyły już daną ścieżkę i uzyskały wynik. Ze względów praktycznych, próby są najczęściej kompletowane według kryteriów wygody (próba okolicznościowa – *convenience sample*), choć próby losowe – o ile w danych okolicznościach istnieje możliwość ich pozyskania – są optymalne. Powstaje również kwestia wielkości próby – do pewnego momentu, większa próba tworzy większe możliwości analizy i interpretacji, zaleca się więc, żeby zbierać dane od co najmniej trzydziestu respondentów.

Metodologia bada doświadczenia użytkowników ścieżek dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do trzech kryteriów – 1) kosztów, 2) jakości samej procedury oraz 3) jakości wyników procedury.[12]

W jakim zakresie monitorowanie i ewaluacja odnoszą się do merytorycznej jakości porad prawnych (prosimy pamiętać, że kontrola jakości jest przedmiotem odrębnego opracowania)?

Przegląd systemów monitorowania i oceny nie skupia się na poradnictwie i informacjach prawnych jako odrębnej kategorii. Stosunkowo niewiele systemów pomocy prawnej rozróżnia pomiędzy pomocą pierwszego stopnia (podstawową) oraz drugiego stopnia (kwalifikowaną) lub pomiędzy udostępnianiem standardowej informacji a faktyczną reprezentacją prawną. W ramach tych systemów, które stosują takie rozróżnienie (np. w Anglii i Walii, w Holandii czy w Szkocji), dużo uwagi poświęca się separowaniu (drogiej) pomocy drugiego stopnia od (odpowiednio tańszej) pomocy pierwszego stopnia, opartej na standardowych pakietach informacyjnych i opracowanych procedurach. Specyficzną cechą systemów stosujących takie rozróżnienie jest też fakt, że pomoc pierwszego stopnia nie jest uzależniona od zamożności interesanta ani prima facie od zasadności jego sprawy czy roszczenia – stosuje się założenie, że każdy jest uprawniony do porady i informacji prawnej w podstawowym zakresie. Wobec takiego założenia maleje motywacja do prowadzenia systematycznego, szczegółowego monitorowania czy oceny.

Jeśli z kolei przyjrzeć się systemom, w których nie oddziela się informacji, poradnictwa odd porad prawnych i reprezentacji, stwierdzimy, że ewentualne monitorowanie czy ocena odnoszą się zazwyczaj do wszystkich możliwych elementów czy etapów – udzielania wstępnych informacji, reprezentacji oraz dalszego przekazania sprawy innym podmiotom. Jak wynika z dalszej części niniejszego opracowania, im

[12] Metodologia TISCO i HiiL jest opisana nieco szerzej w załączniku.

mniej skomplikowany system (przyjmując rozróżnienie pomiędzy pierwszą a drugą linią pomocy prawnej jako odrębne kryterium), tym mniej złożony system oceny.

Jakość nieodpłatnej pomocy prawnej oraz powiązanych z nią usług ocenia się zazwyczaj używając łączonego podejścia ilościowego i jakościowego. Tego typu analizy nie wchodzą raczej w skład corocznej sprawozdawczości podmiotów zajmujących się nieodpłatną pomocą prawną. Holenderskie sprawozdanie, na przykład, skupia się przede wszystkim na ilościowych i finansowych aspektach pomocy prawnej, finansowanej przez państwo. Również roczne sprawozdania amerykańskiej Korporacji Usług Prawnych nie poświęcają zbyt wiele uwagi sprawom jakości.

Podobnie, jak w przypadku aspektów ilościowych jakiegokolwiek programu nieodpłatnej pomocy prawnej, systematyczne monitorowanie jakości usług jest prowadzone najczęściej tam, gdzie realizacja polityki udzielania pomocy prawnej jest nadzorowana przez jakiś organ państwowy. Programy monitorowania posługują się różnymi metodologiami i podejściami. Kontrola jakości będzie również uzależniona od sposobu, w jaki są dostarczane usługi. W USA, Wielkiej Brytanii (programy pilotażowe), na Litwie, w Brazylii i w innych krajach, w których jakaś część usług nieodpłatnej pomocy prawnej jest realizowana za pośrednictwem biur obrońcy publicznego, monitorowanie jest prowadzone właśnie przez te biura. Kierownik danego biura obrońcy publicznego odpowiada zazwyczaj za stałe monitorowanie i ocenę jakości usług oraz za sprawozdawczość w tym zakresie. Szczegółowe ewaluacje usług świadczonych przez biura obrońcy publicznego (zwłaszcza w zestawieniu z innymi metodami świadczenia usług) zostały przeprowadzone w Wielkiej Brytanii i w Bułgarii[13]. W innych krajach, stosujących różne warianty modelu *Judicare* (świadczenie pomocy prawnej przez zawodowych prawników, uczestniczących w programie i opłacanych przez państwo), kontrola jakości polega bardziej na monitorowaniu i ocenie działań prywatnych prawników. Kontrola w tym zakresie może być sprawowana przez organ, który przyznaje pomoc prawną – sędziego, policję czy prokuraturę. Kontrola może też być sprawowana przez samego beneficjenta dotacji, przez organ finansujący lub przez organizację samorządu zawodowego prawników. Praktyka wykazuje, iż tego typu rozwiązania rzadko zapewniają efektywną kontrolę nad jakością nieodpłatnej pomocy prawnej. Tak więc mechanizm monitorowania i oceny musi każdorazowo być dostosowany do konkretnych rozwiązań, stosowanych w danym systemie. Różne sposoby monitorowania i oceny jakości porad prawnych są omówione w odrębnym opracowaniu.

W jakim stopniu monitorowanie i ocena mogą badać finansową efektywność systemu? Jak, w tym kontekście, definiuje się efektywność?

Nie ma jednolitej definicji efektywnego, czy wydajnego systemu pomocy prawnej. W naukach ekonomicznych wydajność definiuje się często jako stopień osiągnięcia celów i założeń danej polityki, zaś efektywność jako osiągnięcie największych rezultatów najmniejszymi środkami. Rozważana pod tym kątem, wydajność może oznaczać zakres usług prawnych, który skutecznie sprosta potrzebom prawnym danej społeczności. Jednak takie podejście do nieodpłatnych porad prawnych czy, szerzej, do

[13] Por. Lee Bridges i inni, "Evaluation of the Public Defender Service in England and Wales" (2007) <http://www.law.cf.ac.uk/research/pubs/repository/1622.pdf> oraz Martin Gramatikov, *Activity Report of the Bureau for Legal Aid in Veliko Tarnovo* (Open Society Institute - Sofia, 2005).

dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest niewystarczające. Zakłada ono bowiem, że istnieje jakiś określony poziom popytu na usługi prawne, który da się ująć w kategoriach matematycznych. Taki sposób myślenia trudno zastosować wobec dostępu do wymiaru sprawiedliwości, gdzie popyt na różne usługi w różnych momentach oraz wśród różnych grup jest ze swojej natury niestabilny.

Inne podejście do kwestii wydajności to myślenie o usługach prawnych w odniesieniu do wyników, jakie przynoszą indywidualnym beneficjentom, grupom beneficjentów czy całemu społeczeństwu. Można na przykład zbadać, czy państwowa pomoc prawna z jednej strony, a prawnicy opłacani z własnych środków klientów z drugiej, osiągają porównywalne wyniki. Główne wyzwanie, a zarazem główna trudność metodologiczna polega tutaj na porównywaniu wyników, przy uwzględnieniu licznych czynników wpływających na wynik spraw, a innych, niż jakość pomocy prawnej. Trudności te powodują, że porównanie wyników, uzyskiwanych przy różnych modelach udostępniania pomocy prawnej stosuje się bardzo rzadko.

Niektóre instytucje jako kryterium ewaluacji traktują przeciętny koszt każdej sprawy, względnie budżet pomocy prawnej w przeliczeniu na obywatela. Komisja do spraw efektywności wymiaru sprawiedliwości Rady Europy (CEPEJ) również posługuje się budżetem per capita jako wskaźnikiem dla państw członkowskich Rady Europy. Wydaje się jednak, że nie jest to dobre podejście. Efektywność lepiej można ocenić jeśli zastosuje się narzędzia, które łączą aspekty poytrzeb, popytu na pomoc prawną, i podaży. W tym świetle, omawiana wyżej metodologia badania kosztów i jakości jawi się jako dobry punkt wyjścia do oceny stopnia, w jakim system prawny wychodzi naprzeciw potrzebom swoich użytkowników.

Organy państwowe zawiadujące programami nieodpłatnej pomocy prawnej częściej dążą do ustalenia wymogu zgodności działań ze standardami księgowości, niż do zwiększenia wydajności czy efektywności. Na przykład raport amerykańskiej Legal Services Corporation za 2011 r. zawiera sprawozdanie biegłego rewidenta i powołuje się na standardy rachunkowości obowiązujące w USA.

Jakich narzędzi używa się do monitorowania (analiza dokumentacji, kwestionariusze)? Czy narzędzia te są dostępne (a jeśli tak, prosimy o wskazanie, skąd można je pozyskać)?

Na potrzeby monitorowania i oceny można posługiwać się różnymi metodami:

- Badania oparte na kwestionariuszach – metoda ta jest odpowiednia do badania opinii i doświadczeń różnych grup demograficznych. Jako przykład można wskazać „badania wydarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości" (*justiciable events research stream*)[14], prowadzone przez Bank Światowy w

[14] Por. Hazel G. Genn i Sarah Beinart, *Paths to justice: What people do and think about going to law* (Hart Pub. 1999), Martin Gramatikov, 'Multiple Justicable Problems in Bulgaria' [SSRN] SSRN eLibrary. Metodologia wydarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości (*Justiciable events methodology*) odwołuje się do badań ilościowych, w których zapotrzebowanie na usługi prawne bada się poprzez pytania o zdarzenia, zachodzące w życiu respondenta, mogące mieć konsekwnecje prawne. Innymi słowy, ludzie nie są pytani o „problemy prawne", lecz o zdarzenia łatwo rozpoznawalne w ich codziennym życiu – problemy konsumenckie, zadłużenie, sprawy pracownicze, spory z sąsiadami czy z rodziną itp. Ważnym jest, aby definicja „zdarzenia, objętego procedurami wymiaru sprawiedliwości" była ograniczona w dwóch wymiarach – winny one być poważne i trudne do rozwiązania. Kiedy respondent przyzna, że doświadczył

ramach programu Justice for the Poor[15] oraz metodologię „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości", opisaną powyżej[16]. Kwestionariusze można również wykorzystywać przy ocenie skutków interwencji prawnych, porównującej stan „przed" i „po" oraz różnice[17]. W dziedzinie prawa karnego regularnie stosuje się badania prowadzone wśród ofiar przestępstw – w tym zakresie opracowano już zunifikowane narzędzia badawcze i metody zbierania danych[18]. Kolejny przykład to subiektywne upodmiotowienie prawne (*subjective legal empowerment*), czyli subiektywne odczucie konkretnego interesanta w konkretnej sprawie, że dysponuje realnymi narzędziami prawnymi i że jest pełnoprawnym podmiotem w tej sprawie[19],

- Badania „tajemniczego klienta"[20], w ramach których odpowiednio przeszkolone osoby nawiązują kontakt z podmiotami świadczącymi usługi pomocy prawnej, udając „prawdziwych" interesantów z „prawdziwymi" problemami i, korzystając z tak stworzonej okazji, obserwują różne aspekty działania tych podmiotów,
- Recenzje środowiskowe (peer review), używane do oceny głębszych aspektów jakościowych nieodpłatnej pomocy prawnej. Recenzentami są zazwyczaj osoby działające na tym samym polu i na tym samym poziomie, co osoby, których praca jest poddawana ocenie. Recenzja środowiskowa jest uzależniona od dostępu do należycie prowadzonych akt sprawy. Praca archiwalna może być uzupełniona wywiadami, przeprowadzanymi przez recenzentów z osobami świadczącymi usługi, z interesantami lub z innymi stronami. Z oczywistych względów, badanie obejmuje zwykle jedynie losową próbę spraw. Holenderska Rada Pomocy Prawnej np. opierała się na recenzjach środowiskowych przy ocenie jakości porad prawnych opłacanych z budżetu w sprawach przymusowego leczenia psychiatrycznego,
- Analiza danych statystycznych – stosowana na szeroką skalę w tych państwach, które dysponują wysoce rozwiniętymi ramami instytucjonalnymi, służącymi do monitorowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Holandia, Wielka Brytania). Dostępne są regularnie aktualizowane dane, dotyczące liczby interesantów, liczby spraw oraz ich wyników itp. (por. ibid). Kraje, które wprowadziły reformy systemowe niedawno, takie jak Bułgaria, Gruzja czy Mołdawia, również pokazują,

---

takiego zdarzenia/problemu w okresie objętym badaniem (wynoszącym zwykle od trzech do pięciu lat), zadaje się dalsze pytania, dotyczące genezy problemu, źródeł pomocy, poziomu zadowolenia z usług prawnych, barier, wpływu problemu na ogólną jakość życia itp.

[15] Por. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,menuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html .

[16] Por. http://www.measuringaccesstojustice.com and Martin Gramatikov and others, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice* (Maklu 2010).

[17] James A. Teufel i inni, 'Process and Impact Evaluation of a Legal Assistance and Health Care Community Partnership' 10 Health Promotion Practice 378 Soares Yuri Suarez Dillon i inni, *The Impact of Improving Access to Justice on Conflict Resolution: Evidence from Peru* (2010).

[18] J. J. M. van Dijk i inni, *Criminal victimisation in international perspective: Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS* (Boom Juridische Uitgevers : Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum 2007).

[19] Por. Martin Gramatikov i Robert B. Porter, "Yes, I Can: Subjective Legal Empowerment" (18) Georgetown Journal on Poverty Law & Policy 169.

[20] Richard Moorhead and Avrom Sherr, *An Anatomy of Access: Evaluating Entry, Initial Advice and Signposting using model clients* (2003).

jak monitorowanie i zarządzanie systemem pomocy prawnej może skorzystać na analizie danych statystycznych,

- Wskaźniki na poziomie krajowym – niektóre programy oceny operują danymi na poziomie poszczególnych państw. Rada Europy, na przykład, zestawia i publikuje co dwa lata dane o liczbie prawników zaangażowanych w programy nieodpłatnej pomocy prawnej, liczbie obsługiwanych interesantów, wysokościach budżetów na nieodpłatną pomoc prawną itp.[21] Wskaźnik Rule of Law[22], obliczany w ramach World Justice Project obejmuje dane z różnych źródeł na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych,
- Wywiady pogłębione z kluczowym personelem – wywiady jakościowe z zaangażowanymi pracownikami systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, służące analizie opinii i doświadczeń w całej ich różnorodności[23]. W przeciwieństwie do narzędzi badawczych, takich jak kwestionariusze, takie dogłębne wywiady są co do zasady mniej uporządkowane, a bardziej eksploracyjne. Mogą potencjalnie przynieść wiele informacji, nie wychwyconych w ramach badań ilościowych,
- Grupy fokusowe – kolejna metoda jakościowa, w ramach której kilku respondentów jest zgromadzonych na wspólnej sesji, podczas której są proszeni o swoje opinie na temat wskazanych zagadnień. Podczas takich sesji można oszacować dynamikę grupy, zidentyfikować skrajne opinie i zbadać ich źródła[24],
- High Trust (Wysokie Zaufanie) – projekt holenderskiej Rady Pomocy Prawnej, w ramach którego prawnicy i kancelarie prawne mogą świadczyć nieodpłatne porady prawne w ramach uproszczonej procedury dopuszczenia do świadczenia usług, minimalizującej wymogi administracyjne. Projekt High Trust istotnie ogranicza czas, jaki prawnicy muszą poświęcić na udokumentowanie (udowodnienie) Radzie sytuacji finansowej interesanta oraz aspektów merytorycznych danej sprawy. Kancelarie, wybrane do współpracy w trybie High Trust są proszone o przedstawienie próbki swoich spraw zamiast przedkładania każdej sprawy do oddzielnego zatwierdzenia,
- Big Case Management – Legal Aid Ontario uruchomiło program pod tą nazwą w celu kontrolowania wydatków na nadzwyczajnie duże i drogie sprawy karne, w których oskarżony korzysta z obrońcy z urzędu.[25] Spawy trafiają do Big Case

---

[21] Por. European Commission for the Efficiency of Justice and Council of Europe, *European judicial systems : edition 2012 (data 2010) : Efficiency and quality of justice* (Council of Europe Pub. 2008) oraz Rada Europy, *European judicial systems: Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice* (Council of Europe Pub. 2008).

[22] Por. http://worldjusticeproject.org/ .

[23] Sprawozdanie roczne gruzińskiej służby ds. pomocy prawnej – archiwum autorów.

[24] Przykład opisujący organizowanie grupy fokusowej przytaczają Sue Scott i Caroline Sage, *Gateways to the law. An exploratory study of how non-profit agencies assist clients with legal problems* (Law and Justice Foundation of New South Wales, 2001): „Odbyto trzy grupy fokusowe z personelem lokalnych ośrodków pomocy prawnej, ośrodków gminnych oraz telefonicznego serwisu informacyjnego o zasięgu ogólnokrajowym. Każda grupa fokusowa obejmowała około dwunastu uczestników i trwała około godziny. Do dyskusji zachęcano przy użyciu pytań naprowadzających, dotyczących wykorzystania sieci przekazywania spraw, informacji i internetu (...) Badacze sporządzali notatki, które wykorzystano następnie przy sporządzani materiałów".

[25] Cele programu Big Case Management są następujące:

- Monitorowanie i kontrola kosztów w odniesieniu do standardu „rozsądnego klienta", dysponującego ograniczonymi środkami,
- Zwiększanie przewidywalności kosztów,
- Zapewnianie prawnikom odpowiednich środków, by umożliwić im świadczenie skutecznych usług o wysokiej jakości,

Management w oparciu o szacowany koszt; ogólnie rzecz biorąc, program monitoruje sprawy karne, w których spodziewane wydatki na obsługę prawną i inne koszty przekraczają 20.000 dolarów kanadyjskich. Sprawy, w których koszty przekraczają 75.000 są nadzorowane przez specjalny komitet.

Jakie kryteria są używane w ewaluacji?

Różne programy oceny operują różnymi kryteriami. Niektóre koncentrują się na jakościowych aspektach nieodpłatnej pomocy prawnej, inne na wymiarze ilościowym. Metody oceny, takie jak „ocena dostępu do wymiaru sprawiedliwości", oraz badanie „zdarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości"[26] skupiają się z kolei na rozbieżnościach pomiędzy podażą usług prawnych a popytem na te usługi. Na przykład, metoda „zdarzeń objętych procedurami wymiaru sprawiedliwości" identyfikuje braki wynikające z zestawienia potrzeb prawne życia codziennego z dostępnymi możliwościami uzyskania pomocy. Z kolei, opracowana przez TISCO i HiiL metodologia „oceny dostępu do wymiaru sprawiedliwości" określa, jakie jest doświadczenie badanych jeśli chodzi o koszty i jakość dostępnych ścieżek do wymiaru sprawiedliwości.

Inne metodologie, jak „subiektywne upodmiotowienie prawne" (*Subjective legal epowerment*) czy badania poziomu zaufania do instytucji prawnych badają odczucia i spostrzeżenia interesantów wymiaru sprawiedliwości, analizując ich subiektywne poczucie upodmiotowienia czy zaufanie, jakim darzą instytucje prawne. Metoda *subjective legal empowerment* bada upodmiotowienie prawne poprzez ocenę przekonania respondentów, że potrafią poradzić sobie z problemami o potencjalnym wymiarze prawnym. Badania z dziedziny psychologii społecznej wyraźnie wykazują, że osoby, które wierzą w swoją umiejętność poradzenia sobie z danym problemem faktycznie osiągają lepsze wyniki. Praktyczny aspekt takich badań polega na zadawaniu dużej ilości pytań losowo wybranym respondentom[27].

Metodologie monitorowania i ewaluacji opierające się głównie na oficjalnych statystykach odnoszą się zwykle do kryteriów, takich jak:

- Ilość telefonicznych zgłoszeń (do stanowisk pomocy, centrów obsługi czy infolinii),
- Liczba przypadków, w których udzielono pomocy prawnej,
- Liczba obsłużonych interesantów,
- Liczba osób w obsłużonych gospodarstwach domowych,
- Liczba interesantów ze szczególnie narażonych grup – kobiet, nieletnich, bezdomnych / wysiedlonych i imigrantów, seniorów, weteranów itp.,
- Czas oczekiwania na usługi prawne,
- Wyniki, uzyskane dzięki usługom prawnym,
- Ilość odesłań od/do innych specjalistów – np. z dziedziny opieki społecznej, medycyny czy podatków – w celu jak najbardziej wszechstronnego zajęcia się

- Zapewnienie, że adwokaci zajmujący się prawem karnym będą nadal przyjmowali duże (w sensie: drogie) sprawy z urzędu,
- Pielęgnowanie odpowiedzialności i konsekwencji działania systemu.

[26] Por. przypis 14.

[27] Martin Gramatikov i Robert B. Porter, 'Yes, I Can: Subjective Legal Empowerment' (18) Georgetown Journal on Poverty Law & Policy 169.

danym problemem. Chodzi tutaj nie tylko o podanie informacji o innych usługach, lecz również o faktyczne nawiązanie kontaktu,
- Ilość skarg na osoby / podmioty, świadczące usługi prawne,
- Ilość przeprowadzonych kampanii informacyjnych i rozdanych materiałów.

Brytyjska Komisja Obsługi Prawnej (The UK Legal Services Commission) posługuje się zestawem kluczowych wskaźników wydajności (*key performance indicators*)[28], badających całokształt działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, takich jak:
- Odsetek zgłoszeń na policję, obsłużonych w przeciągu 30 minut,
- Odsetek spraw, obsłużonych przez prawników dyżurujących przy sądach,
- Budżety (w ujęciu absolutnym), spożytkowane w niedoinwestowanych dziedzinach,
- Odsetek uprawnionych osób, mieszkających w promieniu 45 minut drogi (środkami komunikacji publicznej) od siedziby podmiotu, świadczącego pomoc prawną w dziedzinie prawa rodzinnego,
- Odsetek podmiotów świadczących usługi prawne w danej dziedzinie (prawo cywilne, rodzinne, karne) z aktualną pozytywną oceną koleżeńską (*peer review rating*),
- Odsetek podmiotów z nie w pełni pozytywną oceną koleżeńską, którzy są adresatami dodatkowych działań (szkolenia, couching itp.),
- Kwoty, płatne podmiotom świadczącym subsydiowane usługi prawne.

Legal Aid South Africa – organ nadzorujący działanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w RPA – ocenia działalność podległych sobie podmiotów (i, pośrednio, własną skuteczność w realizacji swoich zadań ustawowych) przy użyciu szerokiego wachlarza wskaźników obejmujących m.in.: ogólną skuteczność, odpowiedzialność ciał wykonawczych, monitorowanie działań ośrodków Judicial Centre. Przykładowe wskaźniki to:
- Społeczność interesantów,
- Stabilność finansowa,
- Procesy biznesowe,
- Zasoby ludzkie i organizacyjne,
- Dotrzymywanie terminów ustawowych,
- Sprawozdania zgodności z ustawą o zarządzaniu finansami publicznymi,
- Sprawozdania kwartalne i roczne,
- Informacje dla parlamentu,
- Nowe zagadnienia, dotyczące świadczenia usług,
- Nowe zagadnienia, dotyczące Judicare,
- Nowe zagadnienia, dotyczące partnerów współpracujących,
- Nowe zagadnienia, dotyczące umów agencyjnych,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące świadczenia usług,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące ośrodków,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące Judicare,
- Zakończone zagadnienia, dotyczące partnerów współpracujących,
- Nowe zagadnienia, dotyczące prawa cywilnego,
- Nowe zagadnienia, dotyczące prawa karnego.

[28] Por. http://www.legalservices.gov.uk/docs/archive/KPIMatrixMARCHperformance.pdf .

Wskaźniki jakościowe są rzadziej używane do oceny działania programów pomocy prawnej. Sprawozdanie gruzińskiej Służby Pomocy Prawnej za rok 2009 przytacza na przykład sukcesy – studia przypadków, w których beneficjenci pomocy prawnej wiele dzięki niej zyskali. Można tam znaleźć na przykład historię osoby, oskarżonej o przestępstwo karalne karą dożywotniego pozbawienia wolności, która została uniewinniona dzięki pracy obrońcy, zatrudnionego w ramach programu pomocy prawnej.

Jaka metodologia ewaluacji jest wykorzystywana?

W zależności od rodzaju badań można zdecydować się na metodologię ilościową lub jakościową. Metody ilościowe dążą do matematycznego opisu określonej populacji, względnie do zebrania danych, które mogą posłużyć jako podstawa do wniosków na temat badanej populacji. Organ zarządzający programem nieodpłatnej pomocy prawnej może na przykład opisać działanie tego programu, przytaczając liczbę osób czy podmiotów świadczących pomoc w jego ramach, liczbę spraw w stadium przedprocesowym oraz sądowym, w jakich udzielono pomocy prawnej w określonych ramach czasowych, odsetek wygranych spraw itp. Badania ilościowe, oparte na próbach analizują (losowo) wybrane części danej populacji, aby następnie formułować wnioski na temat tej populacji jako całości – na przykład obserwacje losowej próby interesantów korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej mogą posłużyć jako podstawa do uogólnień na temat innych członków grupy, którzy nie mieli styczności z programem pomocy.

Z kolei metody jakościowe służą nie tyle opisaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, co jego zrozumieniu. Wywiady, obserwacje, grupy fokusowe i inne metody jakościowe mogą przyczynić się do zrozumienia dynamiki działania systemu czy zależności pomiędzy jego częściami składowymi. Na przykład wywiady z beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej mogą wykazać, dlaczego żywią oni pozytywne lub negatywne odczucia odnośnie usługodawcy, świadczącego tę pomoc.

Jakie narzędzia oceny ilościowej i jakościowej są wykorzystywane?

- Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości – oceny kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości" (metoda opracowana przez Tisco HILL),
- Badanie problemów, które można rozwiązać na drodze prawnej (Justiciable events research),
- Metoda „tajemniczego klienta",
- Recenzje środowiskowe (*peer review*)
- Ocena skutków (*impact evaluation*),
- Holenderski program High Trust[29] (opisany wyżej),
- Kanadyjski program Big Case Management (opisany wyżej),
- Systemy informacji o zarządzaniu (*management information systems*),
- Moduł Business Intelligence, stosowany przez Legal Aid South Africa zapewniający zarządzającym oraz praktykom internetowy dostęp do informacji o zarządzaniu w czasie rzeczywistym[30],

[29] Por. http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/high_trust .

Czy istnieją pisemne zasady, standardy czy poradniki dot. monitorowania i ewaluacji?

Holenderska Rada Pomocy Prawnej opracowała zestaw reguł i procedur stosowanych przy formułowaniu recenzji środowiskowych (*peer review*) w sprawach przymusowego kierowania na leczenie psychiatryczne[31]. Reguły te definiują ramy instytucjonalne recenzji środowiskowych, procedury oceny, stosunki pomiędzy recenzentem a recenzowanym, sankcje w przypadku nieprzestrzegania reguł oraz wdrożenie wyników recenzji.

W załączniku można również znaleźć zasady przyznawania certyfikatu *Quality Mark* przez Komisję Usług Prawnych, działającą w Anglii i Walii oraz regulamin, służący zapewnianiu jakości usług prawnych w Nowej Zelandii.

Kto odpowiada za monitorowanie, a kto za ewaluację? W jakim zakresie są to zadania dla: a) konkretnych podmiotów, udzielających porad prawnych (czy wyznacza się odpowiednio przygotowanych pracowników, którzy za to odpowiadają) lub b) instytucji zarządzających systemem, względnie c) osób, podmiotów trzecich, którym zlecono to zadanie?

Monitorowanie i ewaluacja systemów nieodpłatnej pomocy prawnej dla obywateli jest zazwyczaj zadaniem organów państwowych, które opracowują zasady działania tego systemu, sporządzają jego budżet i doglądają sprawozdawczości. W roku 2009, Legal Aid South Africa utworzyła specjalną jednostkę, zajmującą się kontrolą jakości. Holenderska Rada Pomocy Prawnej ma dział badawczy, który co roku wydaje kompleksowe wydawnictwo pod tytułem Monitor of the Legal Aid System.[32] Komisja Usług Prawnych, działająca w Anglii i w Walii utrzymuje w swoich strukturach ośrodek badawczy (Legal Services Research Center). Niemniej jednak monitorowanie i ewaluacja są także często zlecane niezależnym badaczom zewnętrznym. Wśród najbardziej rozwiniętych instytucji, kierujących programami pomocy prawnej panuje powszechna praktyka zlecania badań uniwersytetom czy ośrodkom badawczym[33]. Na przykład szkocka Rada Pomocy Prawnej zatrudniła w 2008 roku MVA Consultancy, spółkę prywatną, do przeprowadzenia badań wśród praktyków świadczących pomoc prawną.

Jeśli chcieć konsekwentnie stosować rozróżnienie pomiędzy monitorowaniem a ewaluacją, to można powiedzieć, że ewaluacja stanowi integralną część działań instytucji właściwych do spraw pomocy prawnej (rad, komisji pomocy prawnej). Znane są także przykłady delegowania odpowiedzialności za ewaluację do innych organów politycznych. W Bułgarii, na przykład, ustawa o pomocy prawnej z 2006 roku stanowi, że Narodowe Biuro Pomocy Prawnej winno składać coroczne sprawozdania

---

[30] Business Intelligence jest narzędziem informacyjnym, przechowującym i prezentującym dane w ujęciu typowym dla zastosowań komercyjnych. Por. http://www.legal-aid.co.za/

[31] Por. http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/peer-review/raadsbesluit-reglement-commissie-peer-review-in-bo.pdf oraz http://www.rvr.org/binaries/rbv-downloads/peer-review/raadsbesluit-procedure-uitvoering-peer-review-in-b.pdf .

[32] Por. http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.html .

[33] Por. np. listę publikacji England and Wales Legal Services Research Center: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100210214359/http://www.lsrc.org.uk/publicationslist.html .

parlamentowi. W praktyce, ewaluacji dokonują te organy, które ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu pomocy prawnej.

W jakim zakresie monitorowanie i ewaluacja wynikają z wewnętrznych decyzji instytucji, świadczących subsydiowaną pomoc prawną albo nią zarządzających, a w jakim są narzucane przez instytucje nadzorcze lub finansujące albo przez stosowne przepisy ?

Jak już wskazano powyżej, w praktyce większość decyzji dotyczących monitorowania i ewaluacji systemu pomocy prawnej jest podejmowana przez organy kompetentne w zakresie organizowania tego systemu. W państwach, które dorobiły się rozwiniętych systemów pomocy prawnej, wymóg monitorowania wynika zazwyczaj ze stosownych uregulowań prawnych. Jednak jakość i szczegółowość monitorowania zależą od uprawnień odnośnego organu, uwarunkowań politycznych, od współpracy z innymi zaangażowanymi podmiotami itp. Warto zwrócić uwagę, że w tych jurysdykcjach krajowych, w których działa organ odpowiedzialny za wdrażanie polityki pomocy prawnej na szczeblu centralnym, znacznie częściej spotyka się dopracowany system monitorowania i ewaluacji – jedno idzie po prostu w parze z drugim. Z kolei w krajach, których systemy pomocy prawnej obejmują większą ilość rozproszonych ośrodków władzy – sądy i orzekających w nich sędziów, rady adwokackie i izby radców prawnych, ministerstwo sprawiedliwości itp. – rzadziej spotyka się spójne rozwiązania w dziedzinie monitorowania i ewaluacji.

W niektórych przypadkach, monitorowanie czy ewaluacja są podejmowane w wyniku inicjatyw oddolnych, na wniosek podmiotów świadczących pomoc prawną. Niezależne podmioty, takie jak brytyjskie Biura Porad Obywatelskich, same wdrażają programy mające ocenić skuteczność ich pracy, zapewnić przejrzystość oraz przyczynić się do pozyskania większych środków na ich działalność statutową.

W przypadku, gdy organizacja prywatna zostaje zakontraktowana do świadczenia pomocy prawnej, finansowanej ze środków publicznych, stosowna umowa może nakładać na tę organizację obowiązek udzielania informacji na temat działań prowadzonych na jej podstawie. W tym sensie poprzez granty można wpływać na wydajność i efektywność, formułując wymogi sumiennego monitorowania i badania popytu na usługi prawne oraz sposobów jego zaspakajania.

W jaki sposób przedstawia się wyniki monitorowania i ewaluacji, w jaki sposób się z nich korzysta? Czy są one dostępne publicznie, czy są omawiane na jakimś forum? Jakie konsekwencje ponosi podmiot świadczący usługi prawne, którego działalność została źle oceniona?

Organy odpowiadające za programy pomocy prawnej na szczeblu państwowym co do zasady publikują sprawozdania roczne, które zawierają również statystyki na temat wykonanych działań, obsłużonych interesantów itp. Podobne sprawozdania mogą również być publikowane przez władze regionalne, tak, jak ma to miejsce w Ontario czy w Nowej Południowej Walii.

W przypadkach, w których monitorowanie i ewaluacja zostały zlecone podmiotom zewnętrznym, takim jak uczelnie czy ośrodki badawcze, rezultaty tych prac mogą trafić do pism naukowych lub branżowych.

Jak już wskazywaliśmy, przepisy w niektórych państwach przewidują obowiązek przekazywania corocznych raportów na temat założeń i realizacji programów pomocy prawnej parlamentowi, stosownemu ministerstwu itp. W takich przypadkach, sprawozdania te stają się zwykle dostępne w przestrzeni publicznej na mocy przepisów regulujących dostęp do informacji czy jawność działania organów państwa.

Nie mamy wiedzy o przypadku, w którym podmiot świadczący pomoc prawną poniósłby bezpośrednie konsekwencje w wyniku negatywnej oceny. W krajach, takich jak Wielka Brytania czy USA, gdzie nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona na podstawie umowy, negatywna ocena przekłada się przypuszczalnie na zmniejszenie szans, że dany podmiot zdobędzie kolejny kontrakt na realizowanie tego rodzaju usług. Z kolei w ustroju prawnym, w którym pomoc prawna jest organizowana i świadczona przez organ nadzorujący system, negatywna ocena może być przyczynkiem do zmian organizacyjnych.

Kto finansuje działania z zakresu monitorowania i ewaluacji? Czy działania tego rodzaju stanowią stałą pozycję budżetową? Czy instytucje, które zlecają monitorowanie i ewaluację przeznaczają na ten cel odrębne środki? Czy istnieją odrębne kategorie budżetowe? Jakie środki przeznacza się na monitorowanie i ewaluację, jaka część tych środków dotyczy poradnictwa?

Monitorowanie i ewaluacja prowadzone przez organ zarządzający systemem pomocy prawnej są zazwyczaj opłacane z ogólnego budżetu administracyjnego takiego organu. Nie sposób byłoby dokonać miarodajnego podziału wydatków na monitorowanie i na ewaluację. Pewien ogólny pogląd co do udziału takich kosztów w ogólnym budżecie organu można sobie wyrobić analizując stan zatrudnienia danego organu. I tak, holenderska Rada Pomocy Prawnej zatrudnia trzech własnych badaczy, zaś Komisja Usług Prawnych dla Anglii i Walii – od siedmiu do ośmiu badaczy (poza tym, obydwie organizacje regularnie posiłkują się badaczami zewnętrznymi).

Uwzględniając przeprowadzone analizy porównawcze oraz własne opinie i doświadczenia Autorów, jakie są dobre praktyki w dziedzinie monitorowania i ewaluacji pozasądowej pomocy prawnej? Jakie są przeszkody, utrudniające wdrożenie takich dobrych praktyk? Czy jest sensowne, aby przenosić na własny grunt najlepsze rozwiązania stosowane w różnych państwach, czy rozwiązania te są raczej zbyt głęboko osadzone w specyfice poszczególnych państw?

Trudno byłoby wyobrazić sobie jeden idealny system monitorowania i ewaluacji. W każdym państwie mamy do czynienia z innymi potrzebami, inne są systemy świadczenia pomocy prawnej. Poszczególne narzędzia monitorowania i ewaluacji są używane w różnym stopniu, i spotykają się z różnym stopniem akceptacji. Jako przykład można tutaj przywołać recenzje środowiskowe (*peer review*), które w niektórych krajach są powszechnie przyjętym narzędziem oceny jakości, a w innych spotykają się ze

zdecydowanym oporem, na przykład w imię niezależności profesji prawniczej[34]. Podobnie, rola jaką odgrywają osoby inne niż wykwalifikowani prawnicy (personel *paralegals*, pracownicy klinik prawa) również zależy od specyfiki danego kraju.

Niezależnie od powyższego, wydaje się, że funkcjonalny system monitorowania i ewaluacji pomocy prawnej powinien opierać się na następujących założeniach:

- Opieranie się na dowodach – monitorowanie i ewaluacja polega na zbieraniu i analizowaniu faktów i danych empirycznych. Niezależnie od wybranego podejścia – jakościowego czy ilościowego – należy szukać dowodów i weryfikowalnych informacji.
- Różnorodność źródeł – informacje mogą pochodzić od podmiotów świadczących usługi prawne, od interesantów, od organów formułujących zasady polityki itd. Im więcej źródeł, tym lepiej – tym więcej punktów widzenia może być uwzględnionych w procesie i tym mniejsze ryzyko przeoczenia czegoś istotnego.
- Różnorodność metod pozyskiwania danych – każda metoda zbierania danych ma swoje wady i zalety. Staranny dobór kilku sposobów zbierania danych pozwala zapanować nad tymi pierwszymi oraz maksymalnie wykorzystać te drugie.
- Przejrzystość – każdy system monitorowania i oceny powinien być w pełni przejrzysty dla wszystkich zaangażowanych stron. Co ważne, system winien być znany wszystkim z odpowiednim wyprzedzeniem.
- Wsłuchiwanie się w opinie klientów – skupianie się na stronie podażowej usług prawnych jest częstą wadą wielu systemów monitorowania i oceny. Tymczasem głos osób, które korzystają z usług prawnych, i które polegają na nich w rozwiązywaniu życiowych problemów, jest nie do przecenienia. Każdy mechanizm monitorowania i oceny winien przewidywać jakiś wkład ze strony interesantów.
- Kontynuacja, stały rozwój – żaden system monitoringu i ewaluacji nie jest dany raz na zawsze. Problemy interesantów, zachowania interesantów, sposoby działania usługodawców, podlegają ciągłym zmianom, są dynamiczne, i dobry system musi umieć się do tego dostosować. Przykłady praktyk stosowanych w innych krajach, a także w innych sektorach (edukacja, opieka zdrowotna, egzekwowanie prawa itp.) zawsze stanowią cenny materiał do przemyśleń.

[34] Aspekt polityczny reform systemów pomocy prawnej rzadko staje się przedmiotem dokumentacji czy badań. Pożyteczne podsumowania odnośnych procesów, toczących się w poszczególnych państwach, można znaleźć w raportach krajowych International Legal Aid Group (http://www.ilagnet.org) oraz w Edwin Rekosh (ed), *Making legal aid a reality: A resource book for policy makers and civil society* (Public Interest Law Institute 2009).

Część piąta. Standardy i kontrola jakości

W jaki sposób zapewnia się odpowiednią jakość porad prawnych / obywatelskich?

Istnieje wiele możliwych rozwiązań, a żadne z nich nie daje oczywiście całkowitej gwarancji konsekwentnego utrzymania wysokiej jakości usług. Wszelkie metody mają swe wady i zalety. Dlatego często stosuje się kombinacje różnych metod, aby uzyskać jak najlepsze efekty. Poniżej przedstawiamy listę mechanizmy najczęściej wykorzystywanych w celu promowania wysokiej jakości usług prawnych i porad prawnych:

- Ocena dostępności – ustalenie, jak łatwo / trudno jest skorzystać z pomocy prawnej, uwzględniając niezbędne koszty finansowe, czas, dystans geograficzny itp.,
- Protokoły[35] i dobre praktyki – zapewnianie, że dotychczasowy dorobek w rozwiązywaniu problemów jest opisywany i wykorzystywany przez podmioty świadczące usługi prawne,
- Zadowolenie interesantów – jak osoby, korzystające z usług oceniają ich jakość?
- Porównanie różnych podmiotów świadczących usługi – czy zachodzą jakieś różnice w jakości ich ofert?
- Badania ekonomiczne – jaki jest stosunek poniesionych kosztów do uzyskanej jakości?
- Wybór podmiotów świadczących usługi – czy stosowane kryteria wyboru promują jakość?
- Szkolenia dla podmiotów świadczących usługi – czy osoby udzielające informacji lub porad prawnych są odpowiednio wyszkolone w tym zakresie?
- Certyfikacja wewnętrznych mechanizmów zapewniających kontrolę jakości: czy takie mechanizmy w ogóle są stosowane?
- Ocena uzyskiwanych wyników – czy interesanci korzystający z informacji i porad prawnych uzyskują odpowiednie rezultaty/wyniki, czy te wyniki różnią się w zależności od tego jaki podmiot świadczy usługi?
- Samoocena, w ramach której usługodawcy oceniają własną pracę przy użyciu listy kryteriów. W Kanadzie, na przykład, lokalne kliniki prawa przeprowadzają coroczną samoocenę, obejmującą skład organów zarządzających, plany w zakresie różnorodności oraz skuteczności działania, usprawnień, porządku organizacyjnego, statusu podatkowego, stosunków ze społecznością, zasobów ludzkich itp.[36]

Począwszy od 1999 roku, Komisja Usług Prawnych dla Anglii i Walii (Legal Services Commission) stosuje system kontroli jakości nazwany Quality Mark. Kancelarie prawne startujące w przetargach na świadczenie pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych muszą uzyskać certyfikat. Co ważne, Quality Mark nie ocenia merytorycznej jakości porad, ma raczej służyć ustaleniu, czy dany podmiot wdrożył procesy i mechanizmy, mające zapewnić odpowiedni poziom usług. Poza Quality Mark, Komisja

[35] „Protokoły" rozumiane jako zestandaryzowane formularze lub „instrukcje postępowania" opracowane i odpowiednio pokategoryzowane, do wykorzystania w przypadku najczęściej występujących problemów.

[36] Por. http://www.legalaid.on.ca/en/about/downloads/Clinic_Self-Assessment_Tool_V5.pdf .

Usług Prawnych stosuje również inne mechanizmy kontroli jakości, takie jak recenzje środowiskowe (*peer review*) czy badania typu „tajemniczy klient".

Legal Services Commission przeprowadziła także pilotaż ewaluacji, mający ocenić działanie biur porad obywatelskich. Badanie z 2001 roku porównywało jakość usług świadczonych przez doradców nie-prawników oraz przez zawodowych prawników[37]. Z badań tych wynikało, że jakość usług świadczonych przez doradców była często wyższa niż jakość pracy prawników. Osoby bez kwalifikacji prawniczych wykazywały tendencję do poświęcania więcej czasu na rozmowy z interesantami i na sprawdzanie przepisów w poszukiwaniu potencjalnych rozwiązań. Co za tym idzie, interesanci byli bardziej zadowoleni z usług świadczonych przez doradców, przede wszystkim w zakresie wysłuchania ich opowieści, tłumaczeniu aspektów prawnych, grzecznego traktowania i, ogólnie, walczenia o prawa interesantów. W ramach tego badania akta spraw prowadzonych przez zawodowych prawników i przez doradców zostały również przeanalizowane w ramach recenzji środowiskowych (*peer review*). Również w tym badaniu doradcy uzyskali lepsze oceny niż wykwalifikowany personel prawny.

Pomimo znaczenia badania z 2001 roku nie przeprowadzono w późniejszym czasie podobnych, systemowych, badań jakości nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez nie-prawników. Wszechstronne badania doradców, nie-prawników, przeprowadzone w Nowej Południowej Walii (Australia), posługują się połączeniem różnych metod dla opisu świadczonych usług informacyjnych i doradczych, ale nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii jakości[38].

W roku 2007, mołdawski parlament uchwalił ustawę o pomocy prawnej, która weszła w życie w lipcu 2008 r. Do jej głównych celów należało zapewnienie odpowiedniej jakości pomocy prawnej, finansowanej ze środków publicznych na różnych poziomach. Mandat Narodowej Rady Pomocy Prawnej – realizowany również za pośrednictwem oddziałów regionalnych – obejmuje zapewnianie wysokiej jakości usług. Od 2008 roku, mołdawska Rada opracowała system formularzy i sprawozdań, odnoszący się do dwóch podstawowych rodzajów pomocy prawnej – „kwalifikowanej" oraz „pilnej" – regulowanych ustawą[39]. Aby móc uzyskać wynagrodzenie za pracę nad sprawą, dany podmiot (adwokat, kancelaria, biuro obrońcy publicznego, uniwersytecka poradnia prawa, organizacja pozarządowa czy *paralegal*) musi przekazać prowadzone przez siebie akta sprawy, opisujące klienta, sprawę oraz podjęte działania. Wszelkie elementy tych sprawozdań podlegają kontroli przez miejscowo właściwy oddział Narodowej Rady Pomocy Prawnej. W praktyce, pewne czynniki natury administracyjnej powodują, że kontrola ta ogranicza się zwykle do aspektów formalnych, chociaż niekiedy sięga też głębiej – do weryfikacji działań, deklarowanych w danej sprawie oraz oceny ich jakości. Decydenci odpowiedzialni za mołdawski system pomocy prawnej rozważają również wykorzystanie innych mechanizmów kontroli jakości, jak na przykład recenzje środowiskowe (*peer review*).

Podobne rozwiązania do mołdawskich zakłada bułgarska ustawa o pomocy prawnej z 2006 r., która wprowadza system monitorowania jakości. Teoretycznie, praca

[37] Richard Moorhead i inni, *Quality and Cost: Final Report on the Contracting of Civil, Non-Family Advice and Assistance Pilot* (Stationery Office 2001).
[38] Por. przypis 24.
[39] Por. www.cnajgs.md/en.html .

wykonywana w ramach świadczenia pomocy prawnej dla obywateli musi być szczegółowo dokumentowana przez prawników, aby zapewnić materiał bazowy do kontroli. Niestety, również w tym przypadku rzeczywistość jest inna – praktyczne trudności, związane z merytoryczną weryfikacją wielkiej ilości spraw (przykładowo, 23.000 akt za 2010 rok) powodują, że kontrola ogranicza się zwykle do aspektów czysto formalnych.

Innym mechanizmem dla zapewnienia jakości stosowanym zarówno w Mołdawii, jak i Bułgarii, są krajowe rejestry podmiotów świadczących usługi nieodpłatnej pomocy prawnej dla ludności. Mołdawska ustawa przewiduje, że porady prawne w sprawach innych niż karne mogą być świadczone także przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe oraz przez *paralegals* (doradców nie-prawników). Mołdawskie przepisy definiują *paralegal* jako „osobę, cieszącą się poważaniem lokalnej społeczności, o niepełnym wykształceniu prawniczym, lub o wykształceniu wyższym, nie praktykującą jako wykwalifikowany prawnik, i która, po odbyciu specjalnego szkolenia, jest kompetentna do świadczenia podstawowej pomocy prawnej dla członków społeczności, finansowanej z budżetu przeznaczonego na pomoc prawną, gwarantowaną przez państwo zgodnie z przepisami, regulującymi status i kwalifikacje *paralegal*"[40]. Póki co jednak ani jedna taka osoba, doradca nie-prawnik, (*paralegal*) nie została formalnie zakontraktowana do świadczenia porad i informacji prawnych. Mołdawski oddział Fundacji Sorosa prowadzi obecnie program pilotażowy z lokalnymi doradcami (*community paralegal*), oferującymi pomoc prawną mieszkańcom małych wiosek, nie mających dostępu do innych źródeł porad czy informacji prawnych.

Wpis do rejestru jest warunkiem do świadczenia pomocy prawnej, zaś władze prowadzące rejestr mają za zadanie weryfikować zgłaszające się podmioty w celu upewnienia się, że gwarantują odpowiednią jakość obsługi. W przypadku Bułgarii, rejestr osób świadczących pomoc prawną jest publiczny i dostępny w Internecie. Osoby ubiegające się o wpis muszą złożyć wniosek do Krajowego biura pomocy prawnej, które uzyskuje z kolei pisemną decyzję samorządu prawniczego. Wniosek może być odrzucony z powodu[41]:

- Nałożonej kary dyscyplinarnej,
- Postępowania karnego toczącego się przeciwko wnioskodawcy,
- Wcześniejszego uznania przez Narodową radę pomocy prawnej, że wnioskodawca nie świadczy usług o odpowiednim standardzie.

Kolejnym elementem kontroli jakości usług prawnych jest odpowiedzialność dyscyplinarna w ramach rad adwokackich czy izb radców prawnych. Mechanizmy tego rodzaju są stosowane w regulacjach zawodów prawniczych w większości państw, i w tym zakresie nie rozróżnia się na ogół pomiędzy poradami, świadczonymi w ramach państwowych programów pomocy prawnej dla ludności a zleceniami komercyjnymi. W praktyce, skuteczność tego rodzaju rozwiązań jest różna. Może to być spowodowane dwoma okolicznościami. Po pierwsze, w przypadku subsydiowanej pomocy prawnej, rachunek jest pokrywany nie przez klienta / interesanta jako takiego, lecz przez skarb państwa. W systemach, w których interes publiczny nie został wystarczająco zdefiniowany i zinstytucjonalizowany, indywidualni klienci nieodpłatnej pomocy prawnej wykazują niski poziom asertywności, jeśli chodzi o zgłaszanie skarg czy

[40] Art. 2, mołdawska ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej.
[41] Art. 33, bułgarska ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej.

wniosków mogących potencjalnie skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec reprezentującego ich prawnika. Po drugie, w różnych krajach mamy do czynienia z rożnym etosem zawodowym. W niektórych krajach prawnicy są bardziej skłonni angażować się w odpowiedzialność dyscyplinarną swoich kolegów, w innych krajach prawników cechuje cechowa solidarność i nie kwapią się do stosowania sankcji dyscyplinarnych wobec swoich koleżanek i kolegów, nawet w tych przypadkach, w których zachodzą ku temu przesłanki, co nie przyczynia się raczej do skuteczności takich sankcji jako instrumentu zapewniania jakości.

W Holandii podstawowa pomoc prawna jest świadczona przez sieć punktów porad prawnych, (Juridisch Lokets). W roku 2009, działanie Juridisch Lokets stało się przedmiotem dogłębnej analizy, przeprowadzonej przez zespół badawczy Rady Pomocy Prawnej[42]. W ramach badań, siedemset osób szukających pozasądowej pomocy prawnej w ciągu ostatnich dwóch miesięcy (wybranych losowo spośród interesantów) zostało poproszonych o udzielenie wywiadu, omawiającego ich doświadczenia z Juridisch Lokets. Prawie połowa osób, z którymi przeprowadzono rozmowy stwierdziła, że ich problemy prawne zostały pomyślnie rozwiązane, zaś dwie trzecie z nich postrzegało rozwiązanie problemu jako bezpośredni skutek uzyskanej porady. Średni poziom satysfakcji interesantów, obsłużonych w ramach sieci Juridisch Lokets wyniósł 8,18 na skali od 1 do 10 (analogiczne dane za 2007 rok mówią o poziomie satysfakcji rzędu 8,11). Badacze Rady Pomocy Prawnej rozdzielili też pojęcie zadowolenia z usług na podkategorie, wśród których najwyższy wynik odnotowano dla „honorowanie uzgodnień", zaś najniższy dla „odległości do Juridisch Lokets".

Tabela 2. Zadowolenie interesantów Juridisch Loket[43]

Aspekt usługi	Liczba respondentów	Poziom zadowolenia	Waga[44]
Honorowanie uzgodnień	317	8,51	10
Sposób traktowania interesanta	658	8,40	7
Czas poświęcony interesantowi	645	8,27	5
Wola pomocy	693	8,26	3
Zrozumienie problemu interesanta	671	8,19	2
Czas oczekiwania	358	8,19	9
Dostępność telefoniczna	533	8,18	8
Jasność porady	678	8,17	4
Kwalifikacje doradcy	676	8,04	1
Wynik porady	553	7,84	6
Odległość do Juridisch Loket	471	7,81	11

Kolejnym aspektem jakości systemu porad pozasądowych jest czas reakcji na zgłoszenia. Badania wykazały na przykład, że około 30% e-maili, wysyłanych do Juridisch Lokets, pozostawało bez odpowiedzi przez okres dłuższy niż standardowo przewidywane 48 godzin. Nie zmienia to faktu, że to właśnie interesanci, kontaktujący się z Juridisch Lokets za pośrednictwem poczty elektronicznej, deklarowali najwyższy

[42] Por. http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/onderzoeken/mgr/monitor_juridisch_loket_2009.pdf.
[43] Źródło – ibid.
[44] 1 oznacza największą wagę danego elementu.

poziom zadowolenia. Poza tym, aż 92% interesantów deklaruje, że gdyby stanęli wobec kolejnego problemu prawnego, również skontaktowaliby się z Juridisch Lokets. Najczęściej przytaczane wytłumaczenie dla tego wysokiego poziomu zaufania do systemu to „zostałam(em) dobrze obsłużona(y)", „osoba doradzająca dysponowała odpowiednią wiedzą prawną" oraz „prędkość obsługi".

Jak wskazano powyżej, holenderska Rada Pomocy Prawnej prowadzi również pilotażowy program kontroli jakości *High Trust*. W ramach tego projektu zaufane i sprawdzone podmioty, świadczące pomoc prawną i zastępstwo procesowe na etapie postępowań sądowych, pracują w ramach rozluźnionego reżimu kontrolnego. Póki co, nie wdrożono podobnych rozwiązań na poziomie pomocy pozasądowej, jednak zachęcające wyniki dotychczasowej realizacji *High Trust* powodują, że być może należałoby rozważyć szersze zastosowanie tego podejścia.

W roku 1999, *Legal Aid Ontario* przeprowadziła ocenę trzech ośrodków prawa rodzinnego, prowadzonych w ramach programu pilotażowego w Toronto, w Ottawie i w Thunder Bay[45]. Ocenę przeprowadzono dwutorowo – poprzez porównanie pracy pilotażowych jednostek z działaniem „tradycyjnego" modelu *Judicare*, stosowanego w tej kanadyjskiej prowincji, i poprzez wzajemne porównanie trzech ośrodków pilotażowych. Główne zastosowane metody to recenzje środowiskowe (*peer review*), badania poziomu satysfakcji interesantów oraz wywiady; przeprowadzono również analizę kosztową w celu ustalenia, jakie owoce przynosi inwestowanie w jednostki pilotażowe.

Czy sformułowano jakąś definicję jakości porad prawnych/obywatelskich ?

W literaturze przedmiotu można spotkać różne opisy tego pojęcia. Po pierwsze, według niektórych autorów, chodzi tu przede wszystkim o „stopień, w jakim prawnicy spełniają stosowne standardy kompetencji".[46] Po drugie, inni kładą raczej nacisk na to, że pojęcie jakości odnosi się do doświadczeń interesantów, i że wobec tego to właśnie wśród nich należy szukać informacji. Oczywiście słaba strona tego podejścia polega na tym, że interesanci mogą nie dysponować warsztatem odpowiednim do merytorycznej oceny jakości usług prawnych, choć uznaje się, że interesanci potrafią co do zasady ocenić proceduralny aspekt swoich interakcji z podmiotem świadczącym pomoc prawną. Interesanci są proszeni o ocenę takich aspektów swojego doświadczenia, jak czas porady, uwaga im poświęcona, okazane im szacunek i grzeczność, i inne elementy. Trzecie ujęcie kwestii jakości podkreśla kwestię wyniku sprawy, zgodnie z prostym założeniem, że wysoka jakość porad czy usług prawnych musi przekładać się na dobre wyniki; takie podejście jest przydatne w niektórych dziedzinach prawa, w innych nieco mniej.

David Maister[47] proponuje, aby jakość usług prawnych rozpatrywać przy użyciu następującego wzoru:

Zadowolenie interesanta = Spostrzeżenia – Oczekiwania
(Client satisfaction = Perceptions – Expectation)

[45] Por. http://www.legalaid.on.ca/en/publications/downloads/report_FLOevaluation_02aug.pdf .
[46] Evaluation of the Public Defender Service in England and Wales (Paperback), Legal Services Commission, Lee Bridges, Ed Cape, UK 2007.
[47] David H. Maister, *Managing The Professional Service Firm* (Free Press 1997).

Jakość usług prawnych rzadko jest definiowana w prawie. Ustawodawcy poświęcają więcej uwagi takim koncepcjom, jak efektywność (nie należy mylić z pojęciami wydajności czy efektywności w ekonomii), standardy zawodowe, etyka zawodowa itp. Na przykład art. 188 brytyjskiej ustawy o usługach prawnych stanowi, że prawnicy świadczący usługi nieodpłatnej pomocy prawnej „mają wobec odnośnego sądu obowiązek niezależnego działania, w imię dobra wymiaru sprawiedliwości". Z kolei zielona księga opracowana przez Unię Europejską w zakresie pomocy prawnej w sprawach cywilnych określa jakość usług prawnych jako „efektywny dostęp do odpowiednio wykwalifikowanego prawnika".[48] Rozwinięcie pojęcia jakości usług prawnych można również znaleźć w niektórych aktach prawnych regulujących zawody prawnicze w poszczególnych państwach.

Czy kontrola jakości opiera się na szczegółowych, pisemnych standardach, obowiązujących podmioty świadczące porady prawne / obywatelskie ?

Podobnie, jak systemy subsydiowanej pomocy prawnej, również systemy kontroli jakości różnią się w zależności od państwa. W większości państw nie ma pisemnych standardów, które obowiązywałyby podmioty świadczące pomoc prawną. Brytyjska Komisja Usług Prawnych (The Legal Services Commission) wprowadziła jeden z najbardziej rozwiniętych systemów kontroli jakości w postaci systemu *Quality Mark* (por. poniżej).

W skład struktury kanadyjskiej *Legal Aid Ontario* wchodzi *Quality Service Office* (QSO), biuro odpowiedzialne za kontrolę jakości. QSO formułuje standardy dla poszczególnych rodzajów spraw (działów), tj. spraw karnych; szczególnie trudnych spraw karnych; spraw o wysokim stopniu zawiłości; spraw rodzinnych; spraw uchodźców czy też spraw prawników dyżurnych (*duty counsel*). Prawnicy, reprezentujący klientów w ramach programu pomocy prawnej muszą należeć do któregoś z tych działów, zaś nowi prawnicy, rozpoczynający pracę dla *Legal Aid Ontario* są do nich zapisywani warunkowo, zobowiązując się „nabyć stosowne doświadczenie w określonym terminie oraz uczestniczyć w zatwierdzonych programach rozwoju zawodowego lub współpracować z opiekunem zawodowym, wedle uznania miejscowo właściwego dyrektora". Każdy z prawników należących do poszczególnych działów wypełnia co roku formularz samooceny[49].

Jakie są te standardy, na czym polegają, kto je wprowadza? Czy są one powszechnie dostępne?

W Wielkiej Brytanii standardy jakości dla systemu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały wprowadzone ustawą o dostępie do wymiaru sprawiedliwości z 1999 roku (the Access to Justice Act).[50] Ustawa ta zobowiązała Komisję Usług Prawnych do opracowania mechanizmów kontroli jakości dla organizacji oraz osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną. Na początku sformułowano standardy dla pomocy prawnej rozszerzonej (kwalifikowanej), czyli indywidualnych porad prawnych i zastępstwa procesowego, które następnie wzbogacono o postanowienia dotyczące pomocy prawnej na poziomie

[48] Komisja Europejska, 2000, Zielona księga w sprawie pomocy prawnej w sprawach cywilnych, COM (2000) 51.
[49] Por. http://www.legalaid.on.ca/en/info/annual_selfreport.asp .
[50] Zastąpiona w 2007 roku ustawą o usługach prawnych (Legal Services Act).

postępowań sądowych. Standardy te są znane jako *Quality Mark* (znak jakości). Podmioty świadczące usługi prawne mogą posługiwać się symbolem *Quality Mark* dopiero, gdy pomyślnie przejdą proces certyfikacji. *Quality Mark* jest przyznawany dla różnych poziomów usług w różnych dziedzinach. Obecnie obowiązują dwa rodzaje standardów - osobno w ramach prawa cywilnego i prawa karnego.

System *Quality Mark* nie jest narzędziem do oceny wyników, lecz raczej zestawem narzędzi zarządzania dla podmiotów świadczących usługi prawne opłacane ze środków publicznych – przedstawicieli brytyjskich zawodów prawniczych oraz *paralegal*. Na *Quality Mark* składają się różne wytyczne (wzorce), których stosowanie ma przyczynić się do sprawnego funkcjonowania systemu oraz wprowadzenia mechanizmu kontroli jakości. Wymogi, jakie musi spełnić kancelaria prawna ubiegająca się o *Quality Mark* dotyczą między innymi następujących dziedzin:

Dostęp do usług: planowanie świadczenia usług, informowanie o dostępności swoich usług, brak dyskryminacji,
Kompletność usług: w razie konieczności, odsyłanie interesantów do innych świadczeniodawców,
Zarządzanie organizacją: role i zakres odpowiedzialności kluczowych pracowników, zarządzanie finansami,
Zarządzanie kadrami: równość szans, szkolenia i rozwój zawodowy,
Zarządzanie usługami: prowadzenie poszczególnych spraw,
Spełnianie potrzeb interesantów: informowanie interesantów, poufność, prywatność i sprawiedliwe traktowanie,
Zaangażowanie w utrzymywanie jakości: skargi i zażalenia, inne sygnały ze strony interesantów, przestrzeganie procedur jakości.

Pełna specyfikacja *Quality Mark* oraz regulamin gwarantowania jakości stosowany w Nowej Zelandii (*New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation*) są zamieszczone w załączniku.

Jakie narzędzia są wykorzystywane w procesie kontroli jakości? Co dokładnie jest badane w ramach takiej oceny? Kto, i w jaki sposób, opracowuje te narzędzia?

- Ocena dostępności, główne pytanie – ustalenie, jak łatwo / trudno jest skorzystać z pomocy prawnej, uwzględniając niezbędne koszty finansowe, czas, dystans geograficzny itp.,
- Zadowolenie interesantów, główne pytanie – jak osoby, korzystające z usług oceniają ich jakość?
- Porównanie różnych podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy zachodzą jakieś różnice w jakości ich ofert?
- Badania ekonomiczne, główne pytanie – jaki jest stosunek poniesionych kosztów do uzyskanej jakości?
- Wybór podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy stosowane kryteria wyboru promują jakość?
- Szkolenia dla podmiotów świadczących usługi, główne pytanie – czy osoby udzielające informacji lub porad prawnych są odpowiednio wyszkolone w tym zakresie?

- Certyfikowanie wewnętrznych mechanizmów kontroli jakości, główne pytanie – czy takie mechanizmy są stosowane?
- Ocena uzyskiwanych wyników, główne pytanie – czy interesanci korzystający z informacji i porad prawnych uzyskują odpowiednie wyniki, czy te wyniki różnią się zależnie od podmiotów świadczących usługi ?

Według jakich kryteriów ocenia się jakość porad? Co kwalifikuje się jako odpowiedni standard porad?

Kryteria	**Metoda oceny**	**Standard**
Dobre praktyki	Procedury rozwiązywania problemów, listy sprawdzające (*check-list*)	Podmioty świadczące usługi prawne pracują zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami, zawartymi w zestawach dobrych praktyk i w opracowanych procedurach
Geograficzne – dojazd / dojście do podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie ankietowe	Interesanci mogą skorzystać z pomocy prawnej nie narażając się na istotną niewygodę lub koszty. Przykład *Legal Aid Ontario*: % interesantów bardzo zadowolonych lub zadowolonych z geograficznej dostępności
Czas oczekiwania	Badanie ankietowe, analiza danych z systemów zarządzania informacjami	Przykład *Juridisch Loket*: na e-maile interesantów należy odpowiadać w terminie 48 godzin
Czas, przeznaczany na rozmowy z interesantami	Badanie ankietowe, analiza danych systemów zarządzania informacjami	% zadowolonych interesantów; przeciętny czas poświęcany na spotkania i rozmowy z interesantami
Łatwość korzystania z usługi	Badanie ankietowe	Przykład *Juridisch Loket*: % interesantów bardzo zadowolonych lub zadowolonych z łatwości korzystania z usługi
Rozwiązanie problemu	Badanie ankietowe, analiza danych systemów zarządzania informacjami	Przykład: metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" (*Measuring Access to Justice*) opracowana przez HiiL
Zadowolenie z jakości porady	Badanie ankietowe	Przykład Juridisch Loket: % interesantów bardzo

		zadowolonych lub zadowolonych z jakości usługi
Komentarze interesantów dot. korzyści wynikających z porady	Badanie ankietowe	Struktura odpowiedzi[51]
Komentarze osadzonych dot. usług prawnych	Badanie ankietowe	Struktura odpowiedzi[52]
Zadowolenie z wypełnienia zobowiązań	Badanie ankietowe	% zadowolonych interesantów
Certyfikacja podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie dokumentów	Przykład: New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation
Doświadczenie podmiotu świadczącego usługi prawne	Badanie dokumentów	Przykład: New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulation
Kompetencje podmiotu świadczącego usługi prawne	Ocena zewnętrzna, audyt wewnętrzny, programy certyfikacji	Przykład: Quality Mark
Poziom wyszkolenia usługodawców	Ocena zewnętrzna, audyt wewnętrzny, programy certyfikacji	Przykład: Quality Mark
Ogólna jakość porad prawnych	„Tajemniczy klient”	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard
Jakość i ilość odesłań do innych świadczeniodawców	„Tajemniczy klient”	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: ilość i jakość odesłań, % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard
Doświadczenie i	Standardy obowiązujące w	Przykład Legal Aid Ontario

[51] Por. http://www.legalaid.on.ca/en/about/downloads/CMT%202011%20Results_summary.pdf .
[52] Tamże.

rozwój zawodowy	danym podmiocie	
Przestrzeganie standardów zawodowych	Recenzje środowiskowe (*peer review*)	Przykład Komisji Usług Prawnych Zjednoczonego Królestwa: % spraw sklasyfikowanych jako spełniające albo przekraczające standard
Stosowanie standardów zapewniających jakość usług	Badanie dokumentów, audyt wewnętrzny i zewnętrzny	Przykład: Quality Mark, New Zealand Legal Services Quality Assurance Regulations
Efektywność kosztów	Badania danych zastanych, analiza danych z systemów zarządzania informacjami, struktura kosztów	Przykład kanadyjski: zestawienia raportów czasowo-zadaniowych, raporty o sprawach od różnych usługodawców

Czy wymóg kontroli jakości przychodzi z zewnątrz (na przykład od podmiotów finansujących albo władz państwowych), czy wynika z wewnętrznych standardów organizacji?

Co do zasady, może być i tak, i tak. W krajach, w których systemem subsydiowanej pomocy prawnej zarządza organ władzy publicznej o jasno określonym zakresie kompetencji, wymogi jakościowe są zwykle definiowane i w jakiś sposób egzekwowane przez te organy. Z kolei w tych jurysdykcjach krajowych, w których odpowiedzialność za subsydiowaną pomoc prawną jest rozdrobniona pomiędzy większą liczbę podmiotów, jakość jest postrzegana bardziej jako kwestia honoru, czyli ogólnej etyki profesjonalnej. W takich jurysdykcjach, świadczenie pomocy prawnej finansowanej przez państwo jest często powierzane radom adwokackim, których członkowie są związani pewnymi zasadami, obowiązującymi ich niezależnie od rodzaju sprawy. Ogólne założenie jest takie, że prawnik winien poświęcić tyle samo czasu i uwagi „urzędówce", której koszt będzie pokryty przez skarb państwa, co sprawie prywatnej, po zakończeniu której wystawi rachunek według stawek rynkowych. Prawnicy nie spełniający tych oczekiwań muszą liczyć się z postępowaniem dyscyplinarnym wraz z wszelkimi tego konsekwencjami.

Jednak w praktyce, zasady etyki zawodowej mają stosunkowo małe przełożenie na jakość usług, świadczonych w ramach programów pomocy prawnej. W różnych krajach sytuacja jest inna, ale możemy rozsądnie przypuszczać, że w większości krajów sprawy ze względu na złamanie etyki zawodowej są inicjowane przez klientów. Jednocześnie istnieje pewna asymetria, która utrudnia klientowi rozpoznanie, odpowiednie zakwalifikowanie i zgłoszenie takiego naruszenia zasad etyki zawodowej. Z perspektywy mikroekonomicznej oraz behawioralnej, należy zwrócić uwagę, że beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej mniej skupiają się na jakości usług, ponieważ koszt tych usług nie obciąża ich osobiście. Klienci prywatni / komercyjni znacznie

częściej analizują jakość obsługi prawnej, jaką uzyskali w zakończonej już sprawie oraz podejmują dalsze kroki jeśli analiza ta nie wypada dla nich zadowalająco. Oczywiście klienci prywatni również muszą stawić czoła asymetriom informacyjnym lub nadmiernej solidarności zawodowej prawników.

Kto wykonuje zadania kontroli jakości porad (np. organizacja zewnętrzna, wyznaczeni do tego pracownicy itp.)?

W zasadzie nie ma wyraźnych różnic pomiędzy poszczególnymi systemami. Jako ogólną prawidłowość można przyjąć, że najbardziej rozwinięte systemy kontroli jakości posługują się podejściem mieszanym. W przypadku brytyjskich Quality Marks, na przykład, audyty i certyfikacja są prowadzone przez Komisję Usług Prawnych oraz przez Law Society, zrzeszającą *solicitors* w Anglii i Walii. W ramach samej Komisji Usług Prawnych funkcjonuje oddzielny dział odpowiadający za kontrolę jakości. Istnieje również na poły autonomiczny ośrodek prowadzący liczne badania, z których część skupia się na kwestiach jakości[53]. Komisja Usług Prawnych korzysta też z usług ośrodków badawczych całkowicie z nią niepowiązanych. W 2007 roku, na przykład, Legal Services Commission sfinansowała ocenę działalności obrońców z urzędu w Anglii i Walii, przeprowadzoną przez Lee Bridges, Ed Cape i innych[54]. Zgodnie z przyjętymi założeniami, połączenie tych trzech źródeł jest nieodzowne dla dokładności, funkcjonalności oraz wiarygodności systemu.

Holenderska Rada Pomocy Prawnej zatrudnia personel wewnętrzny, odpowiedzialny konkretnie za monitorowanie i kontrolę jakości. Współpracuje również z osobami prowadzącymi badania empiryczne oraz recenzentami środowiskowymi (*peer reviewers*). W ramach trzeciego elementu systemu, badania z zakresu jakości są zlecane także niezależnym ośrodkom zewnętrznym.

Legal Aid Ontario posiada odrębny departament monitorujący jakość różnych rodzajów usług prawnych, finansowanych ze środków publicznych, na terenie prowincji[55]. Niezależnie od tego, każda kanadyjska instytucja świadcząca pomoc prawną dla ludności korzysta z wzorów, opracowanych procedur i list kontrolnych w celu zapewnienia odpowiedniej jakości.

Czy poszczególne instytucje/świadczeniodawcy współpracują ze sobą, wymieniając informacje i doświadczenia w dziedzinie kontroli jakości?

Jak już wspomnieliśmy, współpraca pomiędzy różnymi instytucjami częściej występuje w jurysdykcjach, w których działa nadrzędny organ, w którym skupia się odpowiedzialność za system pomocy prawnej, i który zachęca podmioty działające w ramach tego systemu do wspólnych inicjatyw. Holenderska Rada Pomocy Prawnej współpracuje na przykład z tak zwanymi *ketenpartners*, czyli partnerami wzdłuż całego łańcucha porad i reprezentacji prawnej. Zgodnie z przyjętą wizją, pomoc prawna ma być świadczona we współpracy z tymi partnerami, do których należą na przykład holenderska izba adwokacka – Nederlandse Orde van Advocaten, Rada Sądownictwa –

[53] Por. www.justice.gov.uk/about/lsrc .
[54] Por. przypis 46.
[55] Por. http://www.legalaid.on.ca/en/ .

Raad voor de Rechtspraak, władze municypalne, służby socjalne, służba ochrony zdrowia itp.

Każdego roku na przykład, Rada Pomocy Prawnej zawiera z samorządem adwokackim umowę w celu zapewnienia „poprawy terminów świadczenia usług, uwagi poświęcanej klientowi, nowych form świadczenia usług oraz współpracy pomiędzy partnerami wzdłuż całego łańcucha pomocy prawnej".[56] Do *ketenpartners* należą również kancelarie prawne i indywidualni prawnicy, sądy, prokuratorzy, organy władzy samorządowej i państwowej, organizacje konsumenckie oraz organizacje non-profit.

Innym przykładem z Holandii, wartym przytoczenia w kontekście jakości porad prawnych, jest Fundacja Viadicte.[57] Viadicte współpracuje ze wszystkimi uczestnikami systemu na rzecz poprawy jakości jego funkcjonowania. Jednym z owoców tej współpracy jest program certyfikacji, potwierdzający, że uczestniczące kancelarie prawne spełniają określone standardy kompetencji, wiedzy i zarządzania.

Art. 20 (1) bułgarskiej ustawy o pomocy prawnej wskazuje jako partnerów Narodowego Biura Pomocy Prawnej rady adwokackie, władze sądownicze oraz stosowne ministerstwa. Jednym z praktycznych aspektów tego partnerstwa jest fakt, że Biuro może występować do pozostałych partnerów o udzielnie różnych informacji oraz weryfikować jakość udzielanych porad.

Z kolei brytyjska Komisja Usług Prawnych współpracuje z biurami porad obywatelskich oraz z szeregiem organizacji reprezentujących adwokaturę, prokuraturę i sądy.

Czy system oceny jakości porad sam podlega jakiejś weryfikacji? Jeśli tak, to przez kogo?

Sprawozdania dotyczące jakości usług prawnych lub fragmenty stosownych audytów mogą być przekazywane odpowiednim instytucjom publicznym lub prywatnym. Swoją rolę odgrywają również środki masowego przekazu. Istnieją więc mechanizmy odpowiedzialności politycznej i, szerzej, odpowiedzialności wobec opinii publicznej.

Jakie są praktyczne (finansowe) skutki kompromisów pomiędzy jakością porad a ilością porad? W sytuacji ograniczeń budżetowych, co powinno stać na pierwszym miejscu?

W praktyce, obydwa systemy kontroli jakości – ilościowy i jakościowy – nawzajem się uzupełniają. Zakłócenie tej swoistej równowagi poprzez skupienie się wyłącznie na jednym wymiarze musi w jakiś sposób zniekształcić rezultaty. Jeśli, na przykład, analizujemy tylko liczby obsłużonych interesantów, czy zamkniętych spraw, nie dowiemy się nic o jakości udzielonych porad. Jeśli, z kolei, skoncentrujemy się wyłącznie na aspektach jakościowych, nie będziemy wiedzieli, na przykład, czy wszyscy, którzy potrzebowali porad je uzyskali. Szczególnie w dobie cięć budżetowych należy szukać innowacyjnych sposobów oferowania dobrej jakości usług za przystępną cenę. W tym zakresie można rozważyć cztery strategie:

[56] Por. http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/nova/servicecontract-nova-rvr-2011.pdf .
[57] Por. http://www.viadicte.nl/ .

- Podejście proaktywne do zapewniania jakości – programy certyfikacji, pozytywne zachęty dla usługodawców, więcej praktycznych informacji dla interesantów,
- Skoncentrowanie wysiłków w obszarach wysokiego ryzyka, połączone z nagrodami dla usługodawców w obszarach niskiego ryzyka, premiowanie lojalności partnerów,
- Rozwój technologiczny w kontekście kontroli jakości – jeśli przyjąć, że usługi prawne opierają się na wiedzy, zaczynamy doceniać fakt, że nowoczesna technologia oferuje duże ułatwienia w zakresie porządkowania wiedzy,
- Słuchanie interesantów – ogólnie rzecz biorąc, ludzie odróżniają dobrą obsługę od obsługi złej. Merytoryczna wartość porady prawnej, jakkolwiek ważna, jest tylko jednym z elementów usługi jako takiej – interesanci cenią sobie też dostępność, szacunek i życzliwość.

Jeśli rozpatrywać to pytanie z nieco innej perspektywy, skupiając się na relatywnych zaletach i wadach „szerokiego" (ilościowego) oraz „głębokiego" (jakościowego) świadczenia usług prawnych, stwierdzamy z kolei, co następuje:

- Podejście „szerokie" (ilościowe) zapewnia, że porady i informacje prawne trafią do szerszego grona potrzebujących,
- Podejście „szerokie" (ilościowe) wiąże się z niższymi kosztami administracyjnymi. Już sama ocena zamożności interesanta oraz wstępna analiza jego sprawy są kosztowne, tak więc w niektórych scenariuszach udostępnienie podstawowego zakresu pomocy prawnej wszystkim zgłaszającym się osobom jest po prostu tańsze, niż stosowanie skomplikowanych testów – szczególnie w krajach, w których elektroniczna wymiana informacji pomiędzy władzami podatkowymi, miejskimi, sądowymi itp. jest utrudniona,
- Główną zaletą podejścia „głębokiego" (jakościowego) jest skupienie się na konkretnym interesancie i jego konkretnym problemie. Jak już wskazano powyżej, interesanci bardzo cenią sobie czas i uwagę poświęcane im przez doświadczonych doradców i czują się dzięki temu mniej bezradni wobec swoich problemów prawnych,
- Podejście „głębokie" (jakościowe) sprzyja specjalizacji oraz opracowywaniu innowacyjnych podejść do problemów prawnych – doradcy, angażujący się w konkretną dziedzinę prawa czy w problemy konkretnej grupy interesantów siłą rzeczy wyrabiają w sobie nowe umiejętności.

Załączniki

Załącznik 1: Metodologia pomiaru kosztów i jakości dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*Methodology for measuring the costs and quality of access to justice*)

Koszty ścieżek prawnych (*paths to justice*)

Pojęcie kosztów jakiejkolwiek ścieżki prawnej obejmuje nie tylko koszty pieniężne jakie trzeba ponieść aby uzyskać wynik, lecz również koszty utraconych korzyści i koszty niematerialne. Koszty pieniężne są łatwe do zdefiniowania – składają się na nie wszelkie kwoty płacone przez samego użytkownika lub przez inną osobę (ubezpieczyciela, instytucję pomocy prawnej itp.) na kolejnych etapach ścieżki. Literatura przedmiotu skupia się przede wszystkim na kosztach obsługi prawnej i opłatach sądowych; nasza metodologia uwzględnia też koszty przesłuchania świadków, uzyskania ekspertyz, podróży i dojazdów, kwerend informacyjnych, tłumaczeń i usług komunikacyjnych[58]. Z kolei koszty utraconych korzyści obejmują koszty inne, niż pieniężne, które można odnieść do realnych mierników rynkowych. Najczęściej wymienianym przykładem jest czas poświęcony w ramach danej procedury i na związanych z nią przygotowaniach, dojazdach itp. Czas ten mógłby równie dobrze być spędzony na czymś innym, chociażby na odpoczynku, i w przypadku roszczeń o stosunkowo małej wartości perspektywa utraty długich dni, jeśli nie tygodni, stanowi całkiem istotną barierę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wartość czasu można oszacować na kilka różnych sposobów. Inny rodzaj utraconych korzyści to praca zawodowa, która mogłaby być wykonana (czyli, koniec końców, pieniądze, które mogłyby być zarobione), gdyby nie uczestnictwo w procedurze. Wreszcie koszty niematerialne – w pewien sposób podobne do kosztów utraconych korzyści, ale znacznie trudniejsze do oszacowania. Nasza metodologia koncentruje się na trzech rodzajach kosztów niematerialnych, które w naszym odczuciu najbardziej wpływają na postrzeganą dostępność wymiaru sprawiedliwości – stres, negatywne emocje oraz uszczerbek dla stosunków z bliskimi i z otoczeniem.

Jakość procedury

Thibault i Walker[59] proponują, żeby nie koncentrować się wyłącznie na wyniku danej procedury, ale również badać doświadczenia interesantów, którzy przez tę procedurę przeszli. Z ich badań wynika, że procedury, przewidujące i uwzględniające udział stron w podejmowanych decyzjach są przyjmowane lepiej, niż te, w których nie ma takiej możliwości. Wiele badań teoretycznych i empirycznych potwierdza, że nawet niekorzystny wynik będzie lepiej przyjęty przez interesanta, który postrzegał całą procedurę jako sprawiedliwą i zapewniającą mu możliwość wypowiedzenia się. Według niektórych źródeł, jakość samej procedury wydaje się być ważniejsza dla interesantów, niż wynik procedury w sensie wygranych czy podziału kosztów. Sugeruje się również, że

[58] Por. Gramatikov, *A Framework for Measuring the Costs of Access to Justice*.
[59] John Thibaut i Laurens Walker, *Procedural justice: A psychological analysis* (Erlbaum 1975).

sprawiedliwe procedury mają działanie prewencyjne, budując szacunek dla prawa i gotowość jego przestrzegania.

Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" (*Measuring Access to Justice*) definiuje jakość procedury używając koncepcji sprawiedliwości proceduralnej i sprawiedliwości interpersonalnej. Sprawiedliwość proceduralna nie jest koncepcją jednowymiarową – składa się na nią sprawiedliwe podejmowanie decyzji oraz sprawiedliwe traktowanie stron. Strony winny mieć możliwość wypowiedzenia się i zgłaszania ewentualnych zastrzeżeń, procedury winny być przewidywalne i konsekwentnie stosowane wobec różnych stron w różnych sprawach, arbiter winien być neutralny, procedura winna wykorzystywać dokładne, sumiennie zebrane informacje, strony winny być informowane o rozwoju sprawy oraz mieć możliwość odwołania się, zaś ogólne zasady moralne i etyczne winny być zachowane.

Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" uwzględnia również międzyludzki aspekt wymiaru sprawiedliwości. Ludzie pragną być traktowani z szacunkiem – również w ramach procedury mającej rozwiązać problem prawny. Niektórzy autorzy przyjmują stanowisko, że interesanci lepiej przyjmą niekorzystny dla siebie wynik, jeśli będzie on rezultatem procedury prowadzonej w atmosferze szacunku, niż korzystniejszy wynik będący wynikiem kolejnych konfrontacji. Badania tego aspektu wymiaru sprawiedliwości dotyczą takich elementów, jak „wyjaśnienia" czy „wrażliwość". Klaming i Giesen[60] mówią o „jakości traktowania interpersonalnego, jakiemu są poddawani ludzie podczas wdrażania procedury". Rozróżnia się tutaj sprawiedliwość interpersonalną i sprawiedliwość informacyjną. Ta pierwsza polega na „stopniu, w jakim ludzie są traktowani grzecznie, godnie i z szacunkiem przez władzę", ta druga – na „wyjaśnieniach i uzasadnieniach, komunikowanych ludziom". Informacyjny aspekt wymiaru sprawiedliwości zasadza się na szczerości oraz na rzeczowym, rozsądnym i terminowym uzasadnianiu decyzji. Wskazywano na związek pomiędzy otwartością i swobodnym przepływem informacji a potencjałem uzyskiwania wynegocjowanych kompromisów.

Jakość wyniku (rozstrzygnięcia, rezultatu)

„Ścieżka prawna" (*path to justice*) kończy się określonym wynikiem – wyrokiem ogłoszonym przez bezstronnego arbitra, osiągnięciem porozumienia, lub brakiem porozumienia, pomiędzy stronami albo wycofaniem się jednej z nich. Wynik końcowy można oceniać według wielu kryteriów – czy jest korzystny, sprawiedliwy, czy jest współmierny do poniesionych kosztów? Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" analizuje tego rodzaju zagadnienia poszukując odpowiedzi na pytanie fundamentalne: w jaki sposób interesanci decydują, który wynik ma wysoką, lub niską jakość?

Po to by odpowiedzieć na to pytanie, metodologia bada kryteria, wskazywane jako podstawy do oceny wyniku. Verdonschot i inni[61] zidentyfikowali osiem aspektów wymiaru sprawiedliwości, z których wynikają te kryteria: sprawiedliwość dystrybutywna (rozdzielcza), sprawiedliwość restytutywna (przywracająca), sprawiedliwość naprawcza, sprawiedliwość retrybutywna (wyrównawcza), sprawiedliwość transformacyjna, sprawiedliwość informacyjna, pragmatyzm prawny

[60] Laura Klaming i Ivo Giesen, 'Access to Justice: The Quality of the Procedure' http://ssrn.com/abstract=1091105, strona odwiedzona dnia 05/12/2008.

[61] Jin Ho Verdonschot i inni, 'Measuring Access to Justice: The Quality of Outcomes' http://ssrn.com/abstract=1298917.

oraz sprawiedliwość formalna[62]. Kryteria te pogrupowane są w cztery bardziej generalne kategorie – sprawiedliwość dystrybutywna, sprawiedliwość restytutywna (przywracająca), funkcjonalność oraz przejrzystość[63].

Aspekt sprawiedliwości dystrybutywnej dotyczy sposobu, w jaki aktywa, obciążenia (pokrycie szkód) i obowiązki zostały podzielone na zakończenie konkretnej ścieżki dostępu do sprawiedliwości. Kluczowym zagadnieniem jest tu troska o sprawiedliwy rozdział dostępnych zasobów, środków. Interesanci oceniają jako wysokiej jakości te rozwiązania, w wyniku których ma miejsce sprawiedliwy podział zasobów, o które toczy się spór, uwzględniający prawa i obowiązki wszystkich stron. Podejście to opiera się na założeniu, że ludzie nie postrzegają świata wyłącznie w kategoriach własnego, wąsko pojętego interesu (por. powyżej, uwagi na temat „międzyludzkiego" wymiaru procedur), i że troszczą się również o innych uczestników sprawy. Metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" wykorzystuje w swoim instrumentarium badawczym trzy rodzaje zasad dystrybucji – słuszność, równość oraz potrzeby.

Kolejny aspekt dotyczący wyniku, rozstrzygnięcia, to aspekt restytutywny wymiaru sprawiedliwości (przywrócenie poprzedniego stanu). W większości sporów czy problemów prawnych, ludzie ponoszą jakąś szkodę, zaś nadzieja na naprawienie tej szkody jest ważnym czynnikiem, motywującym do wstąpienia na ścieżkę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Spośród wielu możliwych rodzajów szkód, metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" rozróżnia dwie główne kategorie – szkody pieniężne i szkody niepieniężne. Wynik, który przyznaje poszkodowanemu odszkodowanie pieniężne i satysfakcję niepieniężną jest postrzegany jako wynik o wyższej jakości.

Kolejnym aspektem jakości wyniku jest jego funkcjonalność, czy – bardziej precyzyjnie - stopień, w jakim wynik niesie wartość dla klienta. Istotą tego pojęcia jest stopień w jakim wynik rozwiązuje problem prawny zainteresowanego, który spowodował wstąpienie na ścieżkę prawną. W idealnej sytuacji wynik powinien rozwiązywać problem całkowicie, nie powodując jednocześnie innych szkód. Wynik wysokiej jakości powinien dostarczać rozwiązania problemu, które nie zaognia stosunków z drugą stroną czy z osobami trzecimi. Kolejnym istotnym elementem funkcjonalności jest egzekwowalność. Wynik, który można wyegzekwować przy rozsądnym nakładzie środków jest lepszy niż wynik, którego nie można wyegzekwować lub gdyby wiązało się to z ogromnym kosztem. Klienci doceniają także takie wyniki, które dają pewność, że taki sam problem nie powtórzy się w przyszłości.

Podobnie jak w przypadku aspektu informacyjnego dotyczącego jakości procedury, metodologia „Pomiar dostępu do wymiaru sprawiedliwości" zakłada, że wynik procedury winien być przewidywalny oraz umotywowany w uzasadnieniu. Wynik może być słuszny z punktu widzenia sprawiedliwości dystrybutywnej i rozwiązywać problem, ale pozostawiać pewien niedosyt u interesantów, jeśli ci nie dostrzegają tej słuszności, w porównaniu do wyników podobnych spraw rozstrzygniętych za pomocą innych procedur, albo nie rozumieją jego uzasadnienia. W tym sensie, metodologia posługuje się pojęciem przejrzystości w ocenie jakości wyniku.

---

[62] *"Distributive justice, restorative justice, corrective justice, retributive justice, transformative justice, informational justice, legal pragmatism and formal justice".*

[63] *"Distributive justice, restorative justice, functionality and transparency dimensions".*

Załącznik 2. Holenderskie Sociaal Raadslieden (biura porad obywatelskich) – kluczowe fakty

Źródła:
www.sociaalraadslieden.nl

www.mogroep.nl/categorieen/thema/sociaal-raadsliedenwerk-srw

Wywiad: Ernst Radius, MOGroep, radius@mogroep.nl

1. Ile jest biur porad obywatelskich?

Siedemdziesiąt. Z łącznej liczby 415 holenderskich samorządów municypalnych, 150 uczestniczy w finansowaniu takich biur. Biura działają w większych miastach holenderskich, ale można je również spotkać na terenach wiejskich. Dziewięć milionów obywateli, czyli około 50% ludności, jest objęta zasięgiem biur porad obywatelskich. W biurach pracuje (w większości na niepełny etat) 400 zawodowych doradców. Brak informacji o łącznym ilości pełnych etatów.

Około 5% biur porad obywatelskich istnieje jako prywatny podmiot, zazwyczaj fundacja. Około 10% funkcjonuje w ramach podmiotu publicznego, przede wszystkim samorządu terytorialnego. Natomiast około 85% działa w ramach lokalnego podmiotu świadczącego usługi socjalne osobom potrzebującym (organizacje te oferują także inne usługi, takie jak opieka społeczna, opieka w domu, pomoc w sytuacji zadłużenia).

2. Jaka jest liczba obsługiwanych interesantów?

Biura porad obywatelskich udzielają pomocy około 400.000 interesantom w roku. 50% z tych interesantów wywodzi się z mniejszości etnicznych. Z napływających informacji wynikałoby, że liczba interesantów zmniejsza się, natomiast interesanci borykają się z większa ilością problemów, zwiększa się liczba spraw.

Z ogółu interesantów, około 71% odwiedza biuro porad obywatelskich osobiście. Przeciętny czas trwania takiej wizyty waha się w granicach 15-20 minut.

3. Ile jest spraw?

Odnotowuje się 500.000 próśb o pomoc rocznie. Najczęstsze sprawy to sprawy podatkowe(40%), dotyczące świadczeń społecznych (20%), spraw konsumenckich (11%) oraz sprawy mieszkaniowe.

4. Ile to kosztuje?

Biura porad obywatelskich świadczą swoje usługi nieodpłatnie. Nie ma informacji na temat ogólnego kosztu funkcjonowania sieci biur porad obywatelskich.

5. Czy biura stosują jakieś wspólne standardy?

Tak – kodeks zawodowy, ustanawiający zasady etyki, standardy pracy i normy w zakresie:

- Poziomu profesjonalizmu i doświadczenia,
- Stosunków (i zachowania) na linii doradca – interesant, stosunków pomiędzy personelem biur oraz stosunków biur z innymi podmiotami,
- Tajemnicy zawodowej,
- Procesów administracyjnych (przepływy informacji, archiwizacja, przejrzystość).

Zbiorowy układ pracowniczy dotyczący personelu biur porad obywatelskich opisuje (w profilu kompetencyjnym) oczekiwane kompetencje oraz obowiązki *sociaal raadsman*, stanowiąc na przykład, że pracownik biura porad obywatelskich winien posiadać wykształcenie (degree) w dziedzinie stosowanych nauk prawnych (*applied sciences in law*). W niektórych biurach porad obywatelskich pracują wolontariusze, nadzorowani przez regularny personel.

Nie ma innych wspólnych standardów, natomiast mogą istnieć lokalne standardy (wytyczne, zbiory zasad).

6. Na czym polega rola organizacji krajowej?

Holenderskie biura porad obywatelskich są zrzeszone w National Organisation Sociaal Raadslieden (LOSR). MOGroep, krajowa organizacja usługodawców socjalnych, pełni rolę pomocniczą, wspierając biura porad obywatelskich (indywidualnie i w grupach). MOGroep oferuje biurom „Plus Service Package" (pakiet usług) w zakresie organizacyjnym, doradztwa prawnego i rzecznictwa.

7. Czy dostępne są jakieś sprawozdania dotyczące działalności biur?

Dane, dotyczące biur porad obywatelskich zostały zawarte na stronie http://www.sociaalraadslieden.nl/?ct=tekst&page=downloaden&nav_active=228

Raport za 2006 r. zawiera informacje dotyczące 53 biur porad obywatelskich. Jest tam mowa o:

- 427,846 interesantach
- 497,846 sprawach ...
- ... dla których w 42% przypadków udostępniono informacje i porady oraz
- w 24% przypadków zapewniono pomoc praktyczną.
- FTE (ilość pełnych etatów doradczych) rzędu 1,5-2,5% dla 100.000 mieszkańców.

Dostępne są sprawozdania do roku 2009, brak natomiast danych dotyczących późniejszych lat ze względu na przejście biur porad obywatelskich do struktury MOGroep. Pan Radius wskazał, że MOGroep pracuje obecnie nad systemem przetwarzania danych.

Załącznik 3. Zbiory reguł, służących kontroli jakości

(materiały dostępne na stronie INRIS.PL)

UK Quality Mark for the Bar Standard

New Zealand Legal Services (Quality Assurance) Regulations 2011