

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

Michał Araszkiewicz

Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa



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



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Warszawa 2012

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział stanowi próbę prezentacji stanu literatury z zakresu ekonomicznej analizy prawa (EAP) dotyczącej poradnictwa prawnego. Należy stwierdzić, że fenomenem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej nie spotkał się do tej pory z takim zainteresowaniem przedstawicieli nauki ekonomicznej analizy prawa, jak na przykład zagadnienia odpowiedzialności deliktowej, zasad zawierania umów czy ukształtowania procedur sądowych. Sformułowanie nawet wstępnych i ostrożnych hipotez dotyczących tego stanu rzeczy byłoby zapewne przedwczesne w tym miejscu – nie sposób jednak wykluczyć, że przyczyną mniejszego zainteresowania przedstawicieli EAP zagadnieniem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej jest utrudniony dostęp do odpowiednio uporządkowanych danych z ww. zakresu, jak również ta okoliczność, że świadczenie poradnictwa prawnego jest kwestią silnie nacechowaną aksjologicznie, co może sugerować ograniczoną stosowalność lub wpływ metod ekonomicznych na ewentualne ukształtowanie systemu pomocy prawnej. Powyższe uwagi nie powinny jednakże prowadzić do wniosku, że fenomen poradnictwa prawnego nie jest w ogóle przedmiotem zainteresowania badaczy z zakresu EAP. Przeciwnie: w ciągu ostatnich czterech dekad powstało wiele wartościowych prac z tego zakresu, z tym, że zagadnienia świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej nie można na chwilę obecną uznać za systematycznie przebadane z punktu widzenia aspektów ekonomicznych funkcjonowania tego fenomenu, a w szczególności z punktu widzenia ekonomicznych aspektów reguł prawnych dotyczących tego zjawiska. W szczególności, brak jest monografii, która stanowiłaby próbę kompleksowego ujęcia tematu poradnictwa prawnego z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa, chociażby wyłącznie od strony modelowej (abstrahując od analizy wyników badań empirycznych). Symptomatyczne jest również, że problematyce poradnictwa prawnego nie poświęcono rozdziału w Encyklopedii Prawa i Ekonomii.¹ Mając na uwadze powyższe, nie dokonujemy systematyzacji prezentacji w niniejszym rozdziale według kryteriów merytorycznych, lecz według kryteriów formalnych, biorąc pod uwagę charakter publikacji zawierającej treści na temat ekonomicznej analizy zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej. Zaznaczyć należy, że poniższe opracowanie dotyczy nie tylko przesądowego poradnictwa prawnego, lecz nieodpłatnej pomocy prawnej w szerokim sensie, co uzasadnione jest treścią przeglądanej literatury – poradnictwo prawne w ścisłym sensie jest w tych opracowaniach nieczęsto wyodrębniane z całokształtu różnych form świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Publikacje te zostały podzielone na następujące kategorie (1) ogólne opracowania z zakresu EAP zawierające treści relewantne z punktu widzenia nieodpłatnej pomocy prawnej; (2) opracowania szczegółowe (artykuły opublikowane w periodykach oraz upublicznione artykuły robocze (working papers) zawierające

¹ Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, 2000, <http://encyclo.findlaw.com/>.

opracowania szczegółowych zagadnień z zakresu ekonomicznej analizy nieodpłatnej pomocy prawnej; (3) raporty z działalności instytucji oraz artykuły przeglądowe odnoszące się do ekonomicznej problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej. Według tej typologii zorganizowana jest również dalsza część niniejszego rozdziału. W ostatniej jego części znajduje się podsumowanie i wnioski z przeprowadzonych rozważań.

1. Nieodpłatna pomoc prawna w opracowaniach ogólnych z zakresu EAP

Klasyczne podręczniki i monografie z zakresu EAP w zasadzie nie odnoszą się do problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej, skupiając się raczej na takich wiodących tematach, jak ekonomiczna analiza prawa kontraktowego, deliktowego, karnego oraz ekonomiczne aspekty prawa własności oraz procedur sądowych. Należy wszakże zauważyć, że problematyka dofinansowywania pomocy prawnej została dostrzeżona już w pierwszej obszernej klasycznej pracy z zakresu EAP, a mianowicie w „Ekonomicznej analizie prawa” Richarda Posnera.² Posner dyskutuje kwestię publicznego dotowania pomocy prawnej dla najuboższych w kontekście dyskusji ekonomicznych aspektów nierówności społecznych. Autor, będąc generalnie sceptycznym względem transferów pieniężnych na rzecz ubogich, prezentuje również mało entuzjastyczne stanowisko wobec istniejących programów nieodpłatnej pomocy prawnej, np. świadczonych w strukturze Legal Services Corporation.³ Posner wątpi, czy alokacja kwot pieniężnych w pomoc prawną dla ubogich jest alokacją efektywną. Jeżeli już godzić się na dokonywanie transferów, to – zdaniem Posnera – lepszym rozwiązaniem jest przekazywanie osobom ubogim kwot gotówkowych, niż zapewnienie im bezpłatnej pomocy prawnika. Co więcej, należy zauważyć, że pomoc prawna jest zwykle potrzebna w sytuacji sporu. Ubogie osoby, zdaniem Posnera, często wchodzą w spory prawne z osobami wyżej sytuowanymi społecznie. Jeżeli osobie ubogiej zapewni się dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, to przeciwnik tej osoby w sporze będzie zmuszony, *ceteris paribus*, do zainwestowania większej kwoty w pomoc ze strony prawnika, a tym samym zwiększy globalne koszty swojego funkcjonowania w społeczeństwie, które ostatecznie przerzucone zostaną na jego kontrahentów. Podobnie, jeżeli osoba uboga korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej wejdzie w spór z agencją rządową, to zwiększenie kosztów funkcjonowania tej agencji może skutkować ograniczeniem zakresu jej działania, co ostatecznie może negatywnie odbić się na sytuacji osób ubogich. Z drugiej strony, istnienie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej może generować pozytywny efekt odstraszania wobec potencjalnych sprawców szkód u osób ubogich; ta argumentacja na rzecz istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej

² Posner R., *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers, 2003 (6 wyd.).

³ Tamże, s. 480.

ma jednak również słabe punkty.⁴ Sceptyczne stanowisko Posnera wobec systemów pomocy prawnej jest zrozumiałe, mając na uwadze jego zdecydowanie pro-rynkowe nastawienie i stosunkowo wąskie rozumienie kryterium oceny regulacji prawnej (por. w tym zakresie Rozdział _____ raportu). Jak wynika z poniższych rozważań, większość opracowań z zakresu EAP bezpłatnej pomocy prawnej akcentuje raczej korzyści wynikające z funkcjonowania tego typu systemów. Stanowisko Posnera nie może również być uznane za próbę systematycznej refleksji nad ekonomicznymi aspektami nieodpłatnej pomocy prawnej.

Takiej systematycznej refleksji nie przynoszą jednak również inne ogólne opracowania z zakresu EAP. W tym zakresie należy jednakże zwrócić uwagę na opracowanie Louisa Kaplowa i Stevena Shavella dotyczące ekonomicznych aspektów porad prawnych w ogólności; rozważania tam zawarte mogą być łatwo zmodyfikowane celem uwzględnienia okoliczności braku odpłatności za poradę prawną, która w rynkowych warunkach jest kosztowna.⁵ Innego rodzaju rozważania mogące znaleźć zastosowanie w odniesieniu do projektowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej znaleźć można w opracowaniu dotyczącym ekonomicznych aspektów tworzenia prawa.⁶ Znajdują one zastosowanie do interesującej nas problematyki jedynie jednak na bardzo wysokim poziomie ogólności.

2. Nieodpłatna pomoc prawna w opracowaniach szczegółowych z zakresu EAP

2.1. W tej części opracowania znajdują się omówienia badań z zakresu EAP publikowanych w recenzowanych periodykach (journal articles), a także w artykułach roboczych (working papers). Trzy pierwsze omawiane artykuły mają charakter teoretyczny, natomiast dwa kolejne – teoretyczno-empiryczny.

2.2. Nathalie Chappe, Eve-Angeline Lambert, (2012) Access to Justice and Legal Aid, <http://www.touteconomie.org/conference/index.php/afse/aim/paper/view/362>

Artykuł stanowi propozycję modelu ekonomicznej analizy zjawiska pomocy prawnej w kontekście prawa deliktowego (odpowiedzialności cywilnej z tytułu popełnienia czynu niedozwolonego). Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań jest konstatacja, że zjawisku pomocy prawnej poświęca się współcześnie dużo uwagi w krajach Unii Europejskiej, a koszty funkcjonujących systemów winny być poddane analizie i dyskusji. Nieodpłatna pomoc prawna jest jednym z narzędzi mających zapewnić obywatelom dostęp do sprawiedliwości.

⁴ Tamże, s. 481.

⁵ Kaplow L., Shavell S., *Economic Analysis of Law*, w: Auerbach A., Feldstein M., *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier 2002, s. 1739 i nast.

⁶ Parisi F., Fon V., *The Economics of Lawmaking*, Oxford UP 2008.

Autorki dostrzegają problem niedostatecznego teoretyczno-ekonomicznego opracowania problematyki istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej. Artykuł oparty jest na kazusie z zakresu prawa deliktowego, w którym poszkodowany może być uprawniony do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej. Rozważane są dwa modele finansowania pomocy prawnej, za którą zainteresowany nie ponosi odpłatności: model proporcjonalny, polegający na pozostającym w odpowiednim stosunku do dochodów zainteresowanego zmniejszeniu kosztów postępowań oraz systemu stałego, kiedy to osoba zainteresowana otrzymuje od stosowanego organu określoną kwotę pieniężną albo określone świadczenie (np. poradę przed-sądową).

Teoretyczny model kazusu z zakresu odpowiedzialności deliktowej jest następujący. Potencjalny sprawca czynu niedozwolonego podejmuje decyzję co do poziomu staranności, jaki zachowa w swoim działaniu, który to poziom przekłada się na prawdopodobieństwo zaistnienia szkody. Jeżeli poszkodowany poniesie szkodę, to musi podjąć decyzję, czy pozwać sprawcę szkody o odszkodowanie, czy też nie.

Jeżeli rząd decyduje się na wprowadzenie stałego (w wyżej określonym rozumieniu) systemu pomocy prawnej, prowadzi to do następujących konsekwencji. Jeżeli poszkodowany jest racjonalny, to będzie dążył to poniesienia optymalnych wydatków w związku z ewentualnym wszczęciem postępowania sądowego. Mając na uwadze powyższe, posługując się modelowaniem mikroekonomicznym, autorki formułują następujące twierdzenia: (1) w systemie stałej pomocy prawnej, zwiększanie zakresu pomocy prawnej spowoduje zwiększony napływ spraw do sądów; (2) w systemie stałej pomocy prawnej, zwiększenie zakresu pomocy prawnej zwiększy efekt odstraszenia, ponieważ zwiększy koszt oczekiwany wyrządzenia szkody. Natomiast w ramach systemu proporcjonalnej pomocy prawnej zasadne są następujące twierdzenia: (1) zwiększenie zakresu pomocy może zwiększyć lub zmniejszyć ilość spraw kierowanych do sądów; (2) zwiększenie zakresu pomocy prawnej może zmniejszyć prawdopodobieństwo wypadków, albo też je zwiększyć, w przypadku kiedy zmniejsza ilość spraw kierowanych do sądów. Z przeprowadzonych rozważań wynika zatem wniosek, że wprowadzenie systemu proporcjonalnej pomocy prawnej prowadzi do ambiwalentnych wyników; oczywiście, twierdzenia zawarte w artykule to twierdzenia matematyczne, które domagają się weryfikacji empirycznej, która może doprowadzić do rewizji proponowanych modeli ekonomicznych.

Autorki dokonują również porównania stałego i proporcjonalnego systemu pomocy prawnej pod względem charakterystyki wydatków na postępowania sądowe, decyzji o wniesieniu powództwa do sądu oraz zachowania odpowiedniego poziomu staranności przez potencjalnego sprawcę czynu niedozwolonego. Z tego porównania wypływają następujące wnioski: proporcjonalny system pomocy

prawnej jest generalnie droższy w zakresie wydatków na postępowania sądowe, ale również prowadzi do szerszego zakresu dostępu do sprawiedliwości oraz do zwiększenia staranności potencjalnych sprawców szkód.

Modele ekonomiczne konstruowane w ramach artykułu są niewątpliwie uproszczone, a ponadto konieczne jest empiryczna weryfikacja proponowanych twierdzeń. Niemniej jednak, artykuł stanowi jedno z pierwszych, systematycznych opracowań teoretycznych z zakresu EAP dedykowanych problematyce nieodpłatnej pomocy prawnej i zestawiających różne jej modele.

2.3. Hugh Gravelle, Nuno Garoupa, Optimal Deterrence with Legal Defence Expenditure, Economic Inquiry 2002, Vol. 40, 366-379

Artykuł z zakresu teoretycznej EAP dotyczy zależności pomiędzy ponoszeniem wydatków na obronę w postępowaniu karnym, istnieniem efektu odstraszenia oraz prawdopodobieństwem popełnienia błędu przez sąd (tzw. skazania niewinnej osoby albo uniewinnienia winnej osoby). Autorzy wychodzą z założenia, że ponoszenie wydatków na obronę zmniejsza prawdopodobieństwo skazania – zarówno uczciwych jak i nieuczciwych oskarżonych. Aby ocenić wpływ ponoszonych wydatków na efekt odstraszenia, koniecznym jest wzięcie pod uwagę różnicy pomiędzy użytecznością oczekiwaną uczciwych i nieuczciwych podsądnych. Analizy są prowadzone w klasycznym mikroekonomicznym paradygmacie EAP (wypracowanym przez Polinsky'ego i Shavella).

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne są rozważania zawarte w punkcie IV artykułu, dotyczącym możliwych regulacji odnoszących się do kosztów obrony. Autorzy formułują twierdzenie dotyczące optymalnego publicznego finansowania kosztów obrony (Twierdzenie 8).

Artykuł jedynie w niewielkim zakresie odnosi się do finansowania wydatków ponoszonych na obronę przez inną osobę niż sam oskarżony. Stanowi on jednakże dobry przykład zastosowania względnie zaawansowanych metod analizy ekonomicznej do sposobu podejmowania decyzji w zakresie wydatków ponoszonych przez pomoc prawną. Idee zapoczątkowane w tym artykule były rozwijane w dalszych pracach, w tym w szczególności w pracy Garoupy i Stephena omówionej bezpośrednio poniżej – z szerszym uwzględnieniem kontekstu *legal aid*.

2.4. Nuno Garoupa, Frank Stephen, Optimal Law Enforcement with Legal Aid, *Economica* 2004, vol. 71, 493-500.

Liczne prace z zakresu EAP poświęcone są problematyce egzekwowania prawa (*law enforcement*), rozważanej przede wszystkim w kontekście prawa karnego. Z punktu widzenia EAP

celem, który powinien być realizowany przez system instytucjonalny winno być optymalne egzekwowanie prawa, czyli takie egzekwowanie prawa, które doprowadzi do realizacji założonych celów najniższym możliwym kosztem albo takie egzekwowanie prawa, które przy założonej wysokości poniesionych kosztów doprowadzi do jak najwyższej realizacji celów. W tym zakresie często podnoszona jest w ramach badań nad EAP teza, że system pomocy prawnej nie może być częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, z uwagi na negatywne efekty, które generuje. W literaturze formułuje się trzy główne argumenty przeciwko systemowi nieodpłatnej pomocy prawnej (1) istnienie tego systemu zmniejsza koszt popełniania przestępstw, prowadząc tym samym do zmniejszenia efektu odstraszenia; jednocześnie, zmniejszone zostają bodźce nakierowane na przyznanie się oskarżonego do winy, co powoduje utrudnienie zawarcia układu z prokuratorem, a w konsekwencji zwiększenie kosztów; (2) bazując na obserwacji, efekt odstraszenia przez system kar działa zbyt słabo na biednych i zbyt mocno na bogatych (w stosunku do oczekiwanego, optymalnego poziomu), zauważa się, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wzmacnia te negatywne zjawiska; (3) na bardziej generalnym poziomie twierdzi się, że system prawny jako taki nie jest efektywnym narzędziem redystrybucji i że należy sięgać raczej po inne, bardziej efektywne narzędzia w tym zakresie (Garoupa & Stephen 2004, s. 493).

Autorzy stawiają jednakże tezę, że przyjmując realistyczne założenie o możliwości istnienia błędów (prawnych albo sędziowskich; polegający w szczególności na tym, że niewinna osoba może zostać uznana za winną i skazana) w systemie, nieodpłatna pomoc prawna może być częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, gdyż zmniejsza koszt marginalny wydatków na obronę. Tezę tę uzasadniają w sposób następujący. Budują model ekonomiczny obejmujący zmienne z zakresu funkcjonowania systemu sprawiedliwości prawno-karnej, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo skazania lub uniewinnienia w zależności od kwoty poniesionych wydatków na pomoc prawną. Wykazują, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej powoduje zmniejszenie oczekiwanego kosztu nie podjęcia negocjacji z prokuratorem. System nieodpłatnej pomocy prawnej ma niejednoznaczny wpływ na optymalne funkcjonowanie systemu sprawiedliwości, natomiast może być częścią systemu optymalnego przy założeniu, jeżeli większe korzyści z nieodpłatnej pomocy prawnej osiągają niewinni oskarżeni (jeżeli nieodpłatna pomoc prawna pozwala uniknąć błędów sądowych w tym zakresie). Autorzy precyzują warunki, które winne być spełnione, aby taki efekt mógł mieć miejsce. W dalszej kolejności zastanawiają się nad efektami funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej dla dobrobytu społecznego, który definiują w tym kontekście standardowo jako sumę korzyści uzyskanych z przestępstw pomniejszoną o szkody społeczne wyrządzone przestępstwami, wydatki na pomoc prawną oraz koszty egzekwowania prawa (Garoupa & Stephen 2004, s. 497). Formułują warunek, jaki winien być spełniony dla zapewnienia, że

poziom subsydiowania pomocy prawnej przez państwo jest optymalny. Ponieważ jest konceptualnie możliwe, aby istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej było częścią optymalnego systemu egzekwowania prawa, to kwestia spełnienia warunków takiego stanu rzeczy pozostaje do ustalenia w toku badań empirycznych.

Powyższe wyniki Garoupy i Stephena, chociaż ograniczone zakresowo (odnoszą się jedynie do kwestii związanych z prawem karnym i do publicznego dotowania pomocy prawnej raczej na etapie sądowym, a nie przesądowym), to należy podkreślić ich wartość z uwagi na podanie precyzyjnych warunków formalnych, jakie powinny być spełnione aby funkcjonowanie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadziło do optymalnego funkcjonowania systemu egzekwowania prawa. Powyższe wyniki nadają się również do generalizacji na inne zakresy subsydiowania pomocy prawnej (w tym przedsądowej).

2.5. Alastair Gray, Neil Rickman, Paul Fenn, Professional autonomy and the cost of legal aid, Oxford Economic Papers 51 (1999), 545-558

Celem artykułu jest rozważenie zagadnienia reakcji prawników świadczących pomoc prawną na bodźce finansowe, które pochodzą z innych źródeł, niż płatności na rzecz prawników ze strony ich klientów. Oczywistym kontekstem, w którym to pytanie może być rozważane jest system pomocy prawnej. Autorzy analizują zachowania prawników funkcjonujących w systemie pomocy prawnej w Anglii i Walii.

W pierwszej części, artykuł zawiera krótki opis funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Anglii i Walii. W tym zakresie, należy zwrócić uwagę na ważne rozważania dotyczące systemu monitorowania procedury kwalifikowania spraw jako nadających się do przyjęcia w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także monitorowania czynności wykonywanych przez prawników w ramach świadczenia subsydiowanej pomocy prawnej. Przedstawione zostają również zasady finansowania pracy prawników zajmujących się świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej; finansowanie to w okresie prowadzenia badań oparte było przede wszystkim na standardowych stawkach godzinowych.

Autorzy dostrzegają możliwość manipulowania przez prawników uczestniczących w systemie pomocy prawnej rachunkami przedstawianymi do rozliczenia i wskazują na korelacje pomiędzy wzrostem jednostkowych kosztów świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu pomocy nieodpłatnej a zwiększeniem konkurencji na rynku usług prawniczych oraz załamaniem się rynku transakcji nieruchomości, które to transakcje stanowiły znaczące alternatywne źródło dochodu dla prawników. Postawiona zostaje hipoteza, że manipulacje tego rodzaju dokonywane przez

prawników są ich reakcją na zmiany kosztu alternatywnego świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu subsydiowanego przez państwo. Ilość rozpoznawanych spraw (w ramach systemu pomocy prawnej) ma zależeć zgodnie z hipotezą od ilości podmiotów świadczących pomoc prawną oraz od ilości spraw rozpoznawanych przez te podmioty. Natomiast jednostkowy koszt udzielenia pomocy prawnej zależy nie tylko od dwóch zmiennych wymienionych w zdaniu poprzednim, lecz również od ilości godzin poświęconych na rozpoznanie tej sprawy przez dany podmiot.

Autorzy pozyskali dane empiryczne dotyczące ilości rozpoznawanych spraw oraz dotyczące kosztów jednostkowych udzielanej pomocy z 12 regionów działania Biura Pomocy Prawnej, przy czym dane dotyczyły lat 1985-1992. Autorzy opracowują model biorący pod uwagę zmienne dotyczące funkcjonowania rynku nieruchomości (alternatywy dla funkcjonowania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej), wzrostu ilości prawników na rynku oraz wielkości firmy prawnej zajmującej się świadczeniem pomocy prawnej. Model prezentowany jest w ujęciu dynamicznym. Analiza zgromadzonych danych empirycznych w modelu prowadzi do następujących rezultatów. Zmniejszenie się popytu na (komercyjną) pomoc prawną z zakresu nieruchomości koreluje ze zwiększeniem ilości spraw rozpoznawanych w ramach systemu pomocy prawnej oraz ze zwiększeniem kosztu jednostkowego danej sprawy w której udzielona była pomoc prawna. Wzrost podaży usług prawnych na rynku komercyjnym jest pozytywnie skorelowany z kosztem świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż prowadzi do zmniejszenia kosztu alternatywnego świadczenia takiej pomocy. Zmienna, jaką jest wielkość podmiotu, jest z kolei skorelowana negatywnie ze wzrostem ilości rozpoznawanych spraw i ich jednostkowego kosztu – prawdopodobnie z tego względu, że większe firmy prawnicze mają możliwość świadczenia na rynku komercyjnym znacznie droższych usług, co powoduje zwiększenie kosztu alternatywnego świadczenia pomocy prawnej w systemie *legal aid*.

Artykuł stanowi ważny wkład do dyskusji nad kosztami funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej przy ustalonym modelu świadczenia takiej pomocy. Prowadzi on do postawienia ostrożnej tezy, że pozostawienie zbyt szerokiej autonomii podmiotowi świadczącemu finansowaną pomoc prawną przy jednoczesnym braku możliwości efektywnego monitorowania sposobu świadczenia tej pomocy może prowadzić do nadmiernego wzrostu kosztów funkcjonowania systemu. Bardzo ważny wynik dotyczy również podaży usług prawnych na rynku oraz jej wpływu na koszt funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

2.6. Bruce M. Owen, Jorge Portillo (2003), Legal Reform, Externalities and Economic Development: Measuring the Impact of Legal Aid on Poor Women in Ecuador, SIEPR discussion paper No. 02-32

Artykuł dyskusyjny dotyczy efektywności ekonomicznej klinik prawa przeznaczonych dla ubogich kobiet w Ekwadorze. Badania zostały przeprowadzone pod auspicjami Banku Światowego. System klinik prawa był jedynie elementem szerszego systemu reformy sądownictwa i prawa w Ekwadorze. Celem autorów było przeprowadzenie mikroekonomicznych analiz funkcjonowania ww. klinik prawa, mając na uwadze niedoskonałości istniejące w zakresie dostępnych danych (w szczególności, projekt klinik prawa nie przewidywał metod ewaluacji ich funkcjonowania).

Autorzy podają interesującą ekonomiczną interpretację zasady rządów prawa (*the rule of law*). Ich zdaniem, zasada rządów prawa jest rozumiana jako zbiór instytucji mających optymalizować proces zawierania transakcji przez zainteresowane podmioty (punktem wyjścia do analiz jest zatem zasada minimalizowania kosztów transakcyjnych). Wprowadzenie tego typu instytucji do państw, w których były one wcześniej nieobecne, generuje również oczywiste koszty (np. straty tych grup społecznych, które czerpały zyski z nieobecności zasady rządów prawa, koszty edukacji społeczeństwa, i wreszcie koszty funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości opartego o zasadę rządów prawa). Znaczącym ekonomicznym aspektem funkcjonowania zasady rządów prawa jest to, że wpływa ona na ukształtowanie oczekiwań obywateli, w szczególności w zakresie spodziewanych rozstrzygnięć sądowych. W ten sposób, zasada rządów prawa wpływa na zachowania ludzi zanim podejmą oni decyzje co do działań prawnych relewantnie. Tym samym, aby zmierzyć efektywność ekonomiczną systemu prawa należy zwrócić uwagę nie tyle na typowe produkty tego systemu (jak wyniki spraw sądowych), co na wpływ funkcjonowania tego systemu na całość gospodarki, a w szczególności na fenomen zawierania różnego rodzaju transakcji.

Autorzy stawiają pytanie badawcze, czy ekwadorski system klinik prawa dla ubogich kobiet realizuje cele reform prawa postulowane przez Bank Światowy, a to redukcję ubóstwa, poprawienie sytuacji kobiet oraz rozwój edukacji. Jako cel wskazują udzielenie odpowiedzi na to pytanie za pomocą narzędzie mikroekonomicznych. W zakresie badania znalazły się dwa rodzaje spraw rozpatrywanych przez kliniki: sprawy alimentacyjne oraz związane z przemocą domową. Są przy tym zainteresowani nie tylko skutkami funkcjonowania klinik w odniesieniu do beneficjentów pomocy prawnej, lecz również szerszymi skutkami w zakresie przekształcenia oczekiwań obywateli odnośnie zachowań organów państwa w sprawach związanych z zakresem przedmiotowym funkcjonowania tych klinik.

Kliniki prawa, o których tu mowa, były prowadzone przez organizacje z sektora NGO, które otrzymywały finansowanie ze środków Banku Światowego w systemie grantowym. Program był realizowany w latach 1998-2002. Łączna kwota jaką dysponowały ośrodki będące przedmiotem badania wynosiła 400.000 dolarów.

Autorzy zadają następujące, ogólne pytanie: czy sytuacja ekonomiczna kobiet, które miały dostęp do pomocy prawnej świadczonej przez kliniki była *ceteris paribus* lepsza od sytuacji kobiet, które z tej pomocy nie skorzystały. W szczególności, autorzy biorą pod uwagę następujące zmienne: okoliczność, czy kobiety otrzymały prawo do opieki nad dzieckiem w razie zakończenia relacji z ojcem dziecka, a także stosunek wysokości rzeczywiście uzyskanych alimentów do wysokości alimentów, do których kobieta winna otrzymać (lub maksymalnej wysokości alimentów możliwej do uzyskania biorąc pod uwagę regulacje prawne). Autorzy stawiają sobie za cel uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy skorzystanie z pomocy prawnej świadczonej przez klinikę powoduje zwiększenie zarobków kobiety, która z pomocy korzysta, jak również zwiększenie otrzymywanej przez nią kwoty alimentów.

Autorzy zbadali grupę 180 kobiet będących beneficjentkami pomocy prawnej oraz grupę 182 kobiet, które z takiej pomocy nie skorzystały. Poza badaniami ilościowymi, przeprowadzili również wywiad fokusowy. Biorące udział w badaniu ilościowym zostały scharakteryzowane poprzez wypełnienie ankiety dotyczącej ich sytuacji rodzinnej oraz ekonomicznej struktury gospodarstwa domowego, a także innych zakresów zmiennych (np. przyczyn powstrzymania się o dochodzenia roszczeń od byłego męża/partnera). Charakterystyki beneficjentek i nie-beneficjentek zostały również zestawione porównawczo. Autorzy w dalszej części opracowania proponują model ekonomiczny mający na celu reprezentację wpływu systemu klinik na prawdopodobieństwo zasądzenia, a następnie otrzymania należnej kwoty alimentów. W modelu uwzględnione zostały również liczne istotne zmienne niezależne od istnienia systemu klinik prawnych, np. wysokość zarobków ojca dziecka oraz status jego zatrudnienia.

Ponieważ pierwotnie zastosowany model nie pozwolił autorom na przedstawienie jednoznacznych rezultatów, sięgnęli oni po tzw. model Heckmana oraz model Tobita. Zastosowanie tych modeli doprowadziło do uzyskania wyniku, zgodnie z którym korzystające z pomocy prawnej w klinikach uzyskują średnio miesięcznie 10\$ więcej niż kobiety nie korzystające z takiej pomocy prawnej.

W dalszej części artykuł zawiera również wyniki badań ilościowych w zakresie wpływu funkcjonowania systemu klinik prawnych na zjawisko przemocy domowej oraz na edukacyjne szanse dzieci. Korzystanie z pomocy prawnej udzielanej przez klinikę jest skorelowane ze spadkiem przypadków bycia ofiarą przemocy domowej oraz ze zwiększonym prawdopodobieństwem częstszego uczęszczania do szkoły dzieci kobiet korzystających z pomocy.

Artykuł zawiera także raport z badań fokusowych. Podkreślenia wymaga ten rezultat, że nawet jeśli beneficjentki nie otrzymały wskutek uzyskania pomocy z kliniki prawa kwoty znacząco wyższej w liczbach bezwzględnych, to nawet ta kwota była dla nich istotnym ulepszeniem sytuacji z

uwagi na złą ogólną sytuację ekonomiczną (zgodnie z prawem malejącej użyteczności marginalnej). Beneficjentki wskazywały także na zyski niepieniężne wynikające z uwolnienia się od przemocy domowej.

Przeprowadzone badania potwierdzają empirycznie tezę o pozytywnych efektach ekonomicznych funkcjonowania klinik prawnych, natomiast otwartym pytaniem pozostaje, czy wytwarzane w ten sposób korzyści przeważają koszty funkcjonowania systemu. Dla dokonania takiej oceny konieczne jest jednak wzięcie pod uwagę szerszego kontekstu dotyczącego wpływu funkcjonowania klinik prawnych na całokształt społeczeństwa. Ocena takiego kontekstu mieści się jednak poza zakresem przeprowadzonych badań.

Artykuł stanowi niezwykle interesujące sprawozdanie z przeprowadzonych badań empirycznych dotyczących funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jego ustalenia są ograniczone zakresowo zarówno jeżeli chodzi o rodzaj spraw (alimenty, przemoc domowa), rodzaj podmiotów świadczących pomoc prawną (kliniki prawa prowadzone przez NGO), jak i geograficznie (Ekwador), ale pokazują również, w jaki sposób modele ekonomiczne dotyczące tych zagadnień mogą być konstruowane w mikro-kontekstach i jakiego rodzaju zmienne winny być w badaniach tego typu wzięte pod uwagę.

3. Nieodpłatna pomoc prawna w artykułach przeglądowych oraz raportach dotyczących ekonomicznych aspektów funkcjonowania systemów tej pomocy.

3.1. Niniejsza część opracowania poświęcona jest materiałom, które nie stanowią opracowań z zakresu EAP w sensie ścisłym (tzn. co do zasady nie podejmują prób modelowania ekonomicznego zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej), ale które zawierają zestawienia użytecznych danych mogące stanowić punkt wyjścia do prowadzenia takich analiz, lub sformułowania pewnych tez albo hipotez dotyczących ekonomicznych aspektów funkcjonowania pomocy prawnej. Z uwagi na naturę tych opracowań, mają one charakter przede wszystkim lokalny, i tak dotyczą kolejno Stanów Zjednoczonych (3.2 do 3.5), Singapuru i Malezji (3.6.), Holandii (3.7), różnych krajów w ujęciu porównawczym, ale z perspektywy Wielkiej Brytanii (3.8) oraz Australii (3.9).

3.2. Laura K. Abel, Susan Vignola, Economic and other Benefits Associated with the Provision of Civil Legal Aid, Seattle Journal for Social Justice 2012, vol. 9, pp. 139-167.

Celem artykułu jest ogólne przedstawienie korzyści (ekonomicznych i innego rodzaju) wynikających z funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. Teza artykułu jest wybitnie optymistyczna, a jego rozważania koncentrują się wokół korzyści generowanych przez ww. systemy, a nie na kosztach ich funkcjonowania.

W pierwszej części merytorycznej autorki dokonują klasyfikacji rodzajów środków federalnych, które są przyciągane do stanów przez podmioty świadczące nieodpłatną pomoc prawną. W dalszej części przedmiotem analizy są straty, do których uniknięcia prowadzi funkcjonowanie systemu: zmniejszenie prawdopodobieństwa ponownego aresztowania, zapobieganie przemoc domowej, zapobieganie eksmisjom, a także promocja rodzinnych zjednoczeń / pojednań (*family reunification*) (co ma generować korzystne rezultaty dla dzieci) oraz polepszenie poziomu zdrowia beneficjentów pomocy.

Artykuł zawiera interesujące zestawienie danych na temat korzystnych skutków funkcjonowania systemów pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych, jednakże całkowicie pomija problematykę kosztów funkcjonowania tych systemów oraz ewentualnych negatywnych efektów zewnętrznych. Z tego względu przedstawiona w nim argumentacja nie może być uznana za konkluzywną. Artykuł nie posługuje się również żadnymi modelami ekonomicznymi dla dokonania oceny wpływu ekonomicznego systemów pomocy prawnej na społeczeństwo; stanowi on raczej kolekcję twierdzeń mogących posłużyć jako punkt wyjścia do dalszych badań.

3.3. Alan W. Houseman, Civil Legal Aid in the United States. An Update of 2007, Center of Law and Social Policy.

Opracowanie jest raportem z analizy danych zastanych dotyczącym ukształtowania amerykańskiego federalnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach cywilnych na rok 2007. Nie jest to praca o charakterze naukowym, lecz sprawozdanie połączone z formułowaniem ocen i postulatów. Z punktu widzenia EAP za istotne należy uznać informacje dotyczące zasad finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej, chociaż raport prezentuje również generalną strukturę systemu oraz zasady kwalifikowania zainteresowanych jako uprawnionych do otrzymania pomocy.

Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jest w Stanach Zjednoczonych finansowane z różnych źródeł, przy czym najważniejszym pojedynczym źródłem pozostaje Legal Services Corporation (LSC). Całkowita kwota tego finansowania wyniosła w 2007 roku ponad miliard dolarów, co jednak w odniesieniu do popytu nie jest dużą kwotą, jeżeli porównać ten wynik do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej.

Raport zawiera szereg ogólnych informacji na temat sposobu zorganizowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym. Podane są istotne informacje dotyczące stosowania nowych technologii w związku ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. W dalszej kolejności w syntetyczny sposób zostają zaprezentowane zasady dostępu do systemu oraz ograniczenia tego dostępu. Autor zwraca uwagę na

istnienie fenomenu „justice gap” wynikającego z niemożności całkowitego zaspokojenia popytu na nieodpłatną pomoc prawną.

Zasadnicza część raportu związana jest z zagadnieniami finansowania systemu pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. W szczególności, prezentowane są dane dotyczące stopniowej dywersyfikacji źródeł finansowania, a także kwot finansowania z uwzględnieniem wskaźnika inflacji. W raporcie zawarte są także rozważania dotyczące potencjalnych przyszłych źródeł finansowania systemu i w tym zakresie autor wyróżnia pięć źródeł. W dalszej części raportu znajdują się dane dotyczące tych ośrodków świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, które autor uznaje za uzupełniające: praca prawników pro bono oraz świadczenia udzielane przez szkoły prawa. Raport kończy się optymistyczną konkluzją o poprawie działania systemu w latach poprzedzających sporządzenie materiału (2007), w szczególności z uwagi na zmniejszenie zakresu niezaspokojonego popytu, ale jednocześnie twierdzi się, że pełen sukces w tym zakresie jest jeszcze odległy.

Raport nie zawiera prób modelowania ekonomicznego zjawiska pomocy prawnej, ale stanowi przejrzysty przegląd podstawowych informacji związanych ze źródłami, zakresem i wielkością finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Stanach Zjednoczonych. Z tego względu może stanowić punkt wyjścia do bardziej pogłębionych rozważań.

3.4. The Impact of Legal Aid Services on Economic Activity in Texas: An Analysis of Current Efforts and Expansion Potential – the Perryman Group, February 2009

Raport został przygotowany przez the Perryman Group – firmę ekonomiczno-analityczną z siedzibą w Teksasie. Jego celem jest określenie ekonomicznych skutków funkcjonowania teksańskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W swoim zasadniczym tekście raport skierowany jest raczej do nieprofesjonalnego odbiorcy.

Raport podaje - w bardzo ogólnej perspektywie – dane ilościowe dotyczące popytu i podaży nieodpłatnej pomocy prawnej w Teksasie. W szczególności, zostają określone ogólne typy spraw, w których taka pomoc jest udzielana, jak również podstawowe źródła finansowania systemu wraz z podanymi kwotami finansowania. Przedstawione zostają również kwoty uzyskane dla beneficjentów pomocy prawnej wraz z podziałem na poszczególne kategorie spraw (w tym miejscu klasyfikacja jest szczegółowa). Autorzy podkreślają okoliczność niemożności zaspokojenia wzrastającego popytu na nieodpłatną pomoc prawną przy jednoczesnym zmniejszaniu się funduszy przeznaczonych na finansowanie systemu.

Zasadniczą częścią raportu są obliczenia podejmowane w celu ustalenia rzeczywistych skutków ekonomicznych istniejącego systemu, jak również potencjalnie rozszerzonego systemu (w

dwóch alternatywnych scenariuszach). W każdym z rozważanych przypadków wyniki obliczeń wskazują na znaczące ekonomiczne korzyści wynikające z funkcjonowania systemu pomocy prawnej. W konsekwencji sformułowany zostaje wniosek o rozszerzeniu obecnie istniejącego systemu, tak aby podaż usług mogła zrównoważyć niezaspokojony obecnie popyt. Raport zawiera także próbę oceny wpływu zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej na gospodarkę Teksasu w ogólności.

Pomimo faktu, że wiele twierdzeń raportu należy uznać za zbyt daleko idące (i nazbyt optymistyczne) uproszczenia, to materiał można uznać za wartościowy z uwagi na podjęte próby całościowej oceny ekonomicznych skutków funkcjonowania systemu pomocy prawnej. Symplicystyczny charakter raportu jest prawdopodobnie skutkiem skierowania go do nie-akademickiego audytorium.

3.5. The Economic Impact of Iowa Legal Aid. Hope, Dignity, Justice (1977-2012)

Raport jest próbą podsumowania ekonomicznych skutków funkcjonowania firmy prawniczej działającej na zasadzie non-profit o nazwie Iowa Legal Aid. Raport zawiera bogatą faktografię i pozwala na sformułowanie ważnych wniosków dotyczących możliwych ekonomicznych skutków funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej – w tym przypadku świadczonych przez podmiot prywatny. Raport nie jest bezstronny, gdyż przygotowany został pod auspicjami Iowa Legal Aid, a jako osoba kontaktowa w zakresie danych zawartych w nim określony jest dyrektor wykonawczy Iowa Legal Aid.

Raport zawiera opis struktury organizacyjnej Iowa Legal Aid oraz podstawowe informacje ilościowe dotyczące zakończonych spraw. W dalszej części sklasyfikowane zostają korzyści ekonomiczne, które zgodnie z raportem są efektem działalności Iowa Legal Aid: (1) pozyskiwanie funduszy na działalność Iowa Legal Aid; (2) pozyskiwanie funduszy dla beneficjentów korzystających z usług Iowa Legal Aid; (3) zmniejszenie kosztów społecznych wynikających z przemocy domowej; (4) redukcja kosztów społecznych wynikających z nierozwiązanych problemów mieszkaniowych; (4) pozytywny wpływ na gospodarkę stanu Iowa poprzez transakcje zawierane przez podmiot, jakim jest Iowa Legal Aid.

W dalszej części raport prezentuje wybrane wypowiedzi beneficjentów korzystających z pomocy Iowa Legal Aid, jak również bardziej szczegółowe informacje statystyczne dotyczące korzyści finansowych uzyskanych dla beneficjentów w roku 2011 z podziałem na typy spraw.

Jakkolwiek raport nie może zostać uznany za neutralne źródło wiedzy na temat funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w stanie Iowa, to jednak należy zauważyć, że zawarte w nim dane i systematyzacje mogą stanowić punkt wyjścia do systematyzacji danych

zastanych u innych podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną. Raport stanowi zatem wartościowy materiał z uwagi na propozycję ustrukturyzowania danych, a nie ze względu na ich wiarygodność.

3.6. Gary K Y Chan (2007), The Right of Access to Justice: Judicial Discourse in Singapore and Malaysia, Asian Journal of Comparative Law, Vol. 2.

Artykuł jest próbą przedstawienia sposobu rozumienia oraz zakresu prawa do dostępu do sprawiedliwości (*access to justice*) w Singapurze i Malezji. Co interesujące, artykuł koncentruje się na przedstawieniu stanowisk judykatury ww. państw odnośnie do wskazanego wyżej tematu. Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne są te uwagi zawarte w artykule, które odnoszą się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej jako jednego z instrumentów mających gwarantować prawo dostępu do sprawiedliwości. Artykuł zawiera oprócz tego obszernie rozważania nie związane bezpośrednio z EAP, a dotyczące np. charakteru prawa do dostępu do sprawiedliwości.

Autor zauważa, że obowiązująca w Singapurze ustawa o pomocy prawnej i poradnictwie prawnym z roku 1956 przewiduje bardzo surowe warunki podmiotowe otrzymania takiej pomocy. Jednocześnie, dostrzega on potrzebę świadczenia takiej pomocy, jak również - bliżej nie scharakteryzowane - wysiłki rządów obu państw, jak również działających w nich prawników (zarówno działających w ramach pomocy z urzędu, jak i wolontariuszy) na rzecz zapewnienia osobom uboższym dostępu do pomocy prawnej. Jeżeli chodzi o poglądy sądów w Malezji i Singapurze dotyczące tych kwestii, dostrzegają one ograniczony charakter prawa do otrzymania pomocy prawnej, przy czym ograniczenia te mają wyływać ze struktury budżetu państwa. Do chwili wydania artykułu jednakże sądy nie miały jeszcze okazji wypowiedzieć się w trybie *judicial review* odnośnie do regulacji określających przesłanki otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej. Natomiast obowiązują przepisy proceduralne nakazujące wyznaczanie osobom spełniającym odpowiednie przesłanki obrońcy z urzędu.

W artykule dochodzi po postawieniu kilku pytań interesujących z punktu widzenia EAP w zakresie poradnictwa prawnego i nieodpłatnej pomocy prawnej, ale nie są one rozwijane. W szczególności warto zwrócić uwagę na problem granic zakresu prawo dostępu do sprawiedliwości, który ma być kształtowany między innymi przez zasadę ochrony równowagi budżetowej państwa.

3.7. A. W. Jongbloed, Access to Justice, Costs and Legal Aid, Netherlands Comparative Law Association vol. 11.1 ELECTRONIC JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, (May 2007),
<<http://www.ejcl.org/111/article111-14.pdf>>.

Artykuł poświęcony jest tematyce kosztów funkcjonowania holenderskiego systemu sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania pomocy prawnej przez państwo. Problematyka ta rozważana jest w szerokim kontekście przepływów finansowych dokonywanych w związku z korzystaniem z komercyjnej pomocy prawnej (artykuł przedstawia zasady uiszczania honorariów na rzecz pełnomocników profesjonalnych w Holandii, a także zasady rozdziału kosztów procesu). W dalszej części znajdują się zestandaryzowane dane dotyczące kosztów sądowych związanych z wybranymi, przykładowymi typami spraw. Wzmiankowany jest system ubezpieczenia pomocy prawnej.

Z punktu widzenia EAP pewną wartość mają informacje dotyczące rodzajów podmiotów świadczących pomoc prawną pro bono w Holandii, lecz informacje te podane są w sposób skrótowy. Podane są również dane dotyczące wiedzy tła, tzn. kosztów funkcjonowania systemu sprawiedliwości w Holandii, czy też dostępności do kosztów alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Relevantne z punktu widzenia niniejszego opracowania są przede wszystkim informacje dotyczące programów finansowania pomocy prawnej. W tym zakresie podane są ekonomiczne przesłanki możliwości skorzystania z takiej pomocy prawnej, na podstawie przepisów holenderskiego Legal Aid Act. Ogólnie omówione zostają również zasady wynagrodzenia pełnomocników z urzędu.

Artykuł ma charakter opisowy i nie posługuje się modelowaniem ekonomicznym dla oceny ekonomicznych skutków funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej w Holandii. Jego główną wartością jest proponowany przez autora zestaw pytań, które jego zdaniem należy zadać by otrzymać ogólną charakterystykę systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w danym kraju.

3.8. John Flood, Avis Whyte, Report on Costs of Legal Aid in Other Countries, University of Westminster 2004

Raport jest obszernym (95 stron) opracowaniem dotyczącym kosztów funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Celem raportu jest ukazanie różnic pomiędzy Anglią a innymi krajami w zakresie kosztów funkcjonowania systemu prawa oraz skorelowanych z tym systemem kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Raport zaczyna się od przeglądowej tabeli zawierającej dane makroekonomiczne, w szczególności bezwzględne kwoty przeznaczane przez poszczególne państwa będące przedmiotem

zainteresowania na system nieodpłatnej pomocy prawnej. Z tego zestawienia wynika, że największą kwotę na finansowanie tego systemu przeznaczają Wielka Brytania. W dalszej części autorzy prezentują zwięzłą argumentację z zakresu praw człowieka na rzecz istnienia systemów nieodpłatnej pomocy prawnej.

W raporcie określone zostają dwa modele świadczenia pomocy prawnej (tzw. model wzajemnego interesu oraz model nabywca-dostawca) oraz trzy modele finansowania takich systemów (model partycypacji w kosztach, model „kosztów prawnych” oraz model pożyczkowy). Określone zostają również alternatywy wobec systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, takie jak ubezpieczenie pomocy prawnej, działalność centrów poradnictwa prawnego, praca prawników pro bono, usługi samopomocowe. W zakresie przedmiotowym raportu pozostaje również – co jest szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania – porównanie kosztów poradnictwa prawnego pomiędzy różnymi krajami.

Dane raportu zostały zaprezentowane w tabelach stanowiących załączniki do raportu. Z punktu widzenia celów niniejszego opracowania najważniejszym jest załącznik piąty, dotyczący kosztów poradnictwa i pomocy prawnej. Prezentowane informacje niefortunnie nie są zestandaryzowane, ale ten efekt jest oczywiście spowodowany zróżnicowaną dostępnością danych. Raport prezentuje w tym zakresie informacje dotyczące Belgii, Finlandii, Francji, Niemiec, Irlandii, Szwecji, Nowej Zelandii, Kanady (Ontario, Brytyjska Kolumbia), Australii, Stanów Zjednoczonych, Izraela, oraz Japonii.

Raport ma głównie wartość opisową – autorzy nie podejmują próby konstruowania modelu ekonomicznych i w konsekwencji oceny zasadności zakresu ponoszonych kosztów wynikających z funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest on jednak wartościowym źródłem ogólnych informacji dotyczących sposobów oraz skali finansowania tych systemów w różnych państwach.

3.9. Economic Value of Legal Aid. Analysis in relation to Commonwealth funded matters with a focus on family law. National Legal Aid 2009

Raport został sporządzony przez spółkę PricewaterhouseCoopers na zlecenie australijskiej organizacji National Legal Aid celem oszacowania korzyści wyływających z istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez australijski rząd, w zakresie prawa rodzinnego oraz w zakresie pewnych innych spraw cywilnych oraz spraw karnych regulowanych prawem federalnym. Raport przedstawia (w rozdziale drugim, następującym po krótkim analitycznym wprowadzeniu) w sposób szczegółowy strukturę finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Australii w

latach 1997-2009, z podziałem na źródła finansowania oraz z uwzględnieniem danych porównawczych dotyczących funkcjonowania podobnych systemów w innych krajach.

W rozdziale trzecim zawarta jest analiza zjawiska popytu na nieodpłatną pomoc prawną. Autorzy analizują różne czynniki mogące kształtować ten popyt oraz starają się ocenić zakres niezaspokojonego popytu. Formułują ogólne wnioski dotyczące tendencji wzrostowej popytu na nieodpłatną pomoc prawną. Rozdział czwarty dotyczy struktury usług świadczonych w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zaproponowana klasyfikacja nie spełnia jednak wymogów poprawności metodologicznej, gdyż różne kryteria nie są w jej ramach stosowane w sposób konsekwentny. Raport zawiera także bliższą charakterystykę usług oferowanych w ramach każdej z form oferowanej pomocy prawnej, począwszy od udzielania ogólnej informacji prawnej, na reprezentacji procesowej skończywszy.

Kluczowe rozważania zawarte są w rozdziale piątym, w którym rozważany jest ekonomiczny wpływ systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości. Rozważane są cztery różne scenariusze o różnym zakresie świadczonej pomocy prawnej. W ramach tych scenariuszy prowadzone są analizy kosztów i korzyści. Przeprowadzone analizy prowadzą do konkluzji, że optymalnym rozwiązaniem jest utrzymywanie zróżnicowanego, istniejącego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W szóstym rozdziale opisane są trzy studia przypadku.

Raport stanowi przykład zastosowania prostych narzędzi ekonomicznych do badania skutków funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie jest on materiałem wyczerpującym ani pogłębionym teoretycznie, ale stanowi względnie usystematyzowany zbiór danych mogący dać podstawę dla opracowywania schematów bardziej zaawansowanych raportów tego typu.

4. Podsumowanie i wnioski

Dokonany powyżej przegląd wybranych publikacji odnoszących się do problematyki ekonomicznej analizy nieodpłatnej pomocy prawnej pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Aktualny stan badań ekonomiczno-prawnych z zakresu form nieodpłatnej pomocy prawnej w ogólności oraz poradnictwa prawnego w szczególności jest niezadowolający, a jednocześnie powszechnie dostrzega się potrzebę, a nawet akcentuje konieczność, prowadzenia analiz tego typu.

W szczególności, dostrzegany jest problem wzrastających wydatków na funkcjonowanie systemów nieodpłatnej pomocy prawnej przy jednoczesnej zauważanej niemożności zaspokojenia popytu na usługi świadczone przez te systemy.

Na chwilę obecną nie można zatem mówić o istnieniu całościowego, nawet bardzo ogólnego i wyłącznie teoretycznego opracowania zjawiska nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym poradnictwa prawnego, w perspektywie ekonomicznej analizy prawa. Istniejące opracowania mają charakter wycinkowy. Jednocześnie ich lektura potwierdza bardzo wysoki stopień złożoności badanego zjawiska, co prowadzi do trudności w zakresie modelowania ekonomicznego oraz dostępu do relewantnych danych.

Za podstawowy problem należy uznać, że fenomen poradnictwa prawnego, czy też nieodpłatnej pomocy prawnej w ogóle, nie został do tej pory opracowany koncepcyjnie w ramach EAP, ani w ujęciu makroekonomicznym, ani w ujęciu mikroekonomicznym. Jeżeli chodzi o ostatnie ze wspomnianych ujęć, istnieją wartościowe teoretyczne opracowania dotyczące wpływu istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na zachowania potencjalnych sprawców szkód lub przestępstw. Formułowane w tym zakresie twierdzenia teoretyczne nie pozwalają jednak na prowadzenie szerszych analiz. Co więcej, twierdzenia te domagają się empirycznej weryfikacji.

Za najbardziej interesujące należy uznać te opracowania spośród wymienionych powyżej, które podejmują pewien szczegółowy problem z zakresu EAP dotyczącego pomocy prawnej, stawiają odpowiednie hipotezy i następnie testują je w oparciu o dostępne dane. Stosunkowo skromny zakres przedsięwzięć badawczych tego typu, omówionych powyżej, stanowi potwierdzenie tezy o bardzo wysokiej złożoności zjawiska systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Badacze zajmujący się tą problematyką są świadomi wielorakiego wpływu funkcjonowania tych systemów na społeczeństwo, w tym w szczególności w aspektach ekonomicznych. Rozważania zawarte w pracach, o których tu mowa, wskazują na konieczność budowania modeli ekonomicznych uwzględniających nie tylko systemy finansowania podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz generowane przez nie korzyści o charakterze pieniężnym dla beneficjentów, lecz również skutki funkcjonowania tych systemów w zakresie przekształceń rynku usług prawnych, ich wpływu na zachowania prawników, a także dalej idących skutków społecznych ich funkcjonowania związanych ze zwiększeniem aktywności transakcyjnej (w szerokim sensie) beneficjentów pomocy.

Przedstawione raporty i zestawienia dostępnych danych w zakresie aspektów ekonomicznych funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej reprezentują różną jakość oraz stopień wiarygodności. Co do zasady nie stanowią one opracowań pozostających w ścisłym nurcie EAP i tylko w ograniczonym zakresie posługują się modelowaniem ekonomicznym czy analizą alternatywnych scenariuszy (por. raport PricewaterhouseCoopers omawiany powyżej). Stanowią one jednak

generalnie przydatne materiały jako punkty wyjścia do prowadzenia dalszych analiz systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, przede wszystkim z perspektywy makroekonomicznej.

Należy zwrócić uwagę na pewną szczególną okoliczność: niezależnie od stopnia uzasadnienia, wiarygodności czy stopnia generalizacji formułowanych tez, ogólnie rzecz ujmując wskazuje się na pozytywne ekonomiczne skutki funkcjonowania systemów nieodpłatnej pomocy prawnej (niezależnie od często zauważanych rosnących kosztów tej pomocy). Można mówić o panującym w literaturze przedmiotu ogólnym konsensusie dotyczącym pozytywnych ekonomicznych skutków nieodpłatnej pomocy prawnej. Niekiedy ta pozytywna ocena jest nadmiernie optymistyczna i nie poparta dostatecznymi argumentami, ale również rzetelne badania wskazują raczej na przewagę korzyści nad kosztami. Ewentualne zastrzeżenia mają charakter bardziej szczegółowy i dotyczą pewnych specyficznych kontekstów (jak np. wpływ nieodpłatnej pomocy prawnej na efekt odstraszenia) lub analizy porównawczej różnych form świadczenia pomocy prawnej.

Generalnie rzecz ujmując, potrzeba prowadzenia dalszych analiz ekonomicznych nieodpłatnej pomocy prawnej jest dostrzegana i akceptowana. Dotyczy to nie tylko konieczności prowadzenia rzetelnych badań empirycznych, ale również – a może przede wszystkim – teoretycznej ekonomiczno-prawnej operacjonalizacji tego zjawiska.

Można sformułować następujące rekomendacje co do dalszych prac badawczych z ww. zakresu. Konieczne wydaje się monograficzne, całościowe opracowanie teoretyczno-ekonomiczne fenomenu nieodpłatnej pomocy prawnej. Na poziomie makro ważne jest konstruowanie alternatywnych scenariuszy dotyczących organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i prowadzenia w tym zakresie analiz porównawczych. W odniesieniu do problemów szczegółowych, wskazana byłaby koordynacja prac teoretyków i empiryków dla celów konstrukcji modeli uwzględniających nie tylko bezpośrednie, lecz również odległe konsekwencje funkcjonowania systemów pomocy prawnej.