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

Jan Winczorek

Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej

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.

Warszawa 2012

Niniejsze opracowanie przedstawia stan wiedzy na temat dostępu obywateli do pomocy prawnej w świetle polskiej i zagranicznej literatury naukowej. Można sądzić, że wiedza taka ma istotne znaczenie dla projektowania przyszłego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce, i to z kilku przyczyn. Po pierwsze, system taki powinien być dostosowany do rzeczywistych warunków udzielania pomocy prawnej i korzystania z niej w Polsce. Literatura naukowa, w szczególności z zakresu socjologii, ma tu do zaoferowania pewne wskazówki. Po drugie, można przypuszczać, że niektóre ustalenia na temat zjawiska społecznego, jakim jest świadczenie pomocy prawnej i korzystanie z niej, opisywane w zagranicznej literaturze, są względnie uniwersalne i mają także zastosowanie do sytuacji w Polsce. Wiedza taka może mieć znaczenie dla decyzji na temat polskich rozwiązań systemowych. Po trzecie, projektując system pomoc prawnej, należy unikać zagrożeń i ograniczeń, jakie mogą wiązać się z przyjmowaniem rozwiązań organizacyjno – instytucjonalnych, które nie sprawdziły się gdzie indziej. Badania naukowe mogą dostarczyć istotnej wiedzy na ten temat.

Dla uniknięcia nieporozumień, na wstępie należy dokonać pewnych uściśleń terminologicznych. Niniejsze opracowanie przygotowano w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce" i na jego potrzeby. Określa to zakres tematyczny podejmowanych zagadnień, i to w kilku wymiarach. Po pierwsze, projekt w założeniu dotyczy usług „nieodpłatnych" (a więc nie: odpłatnej, częściowo odpłatnej czy dotowanej pomocy prawnej). Po drugie, oznacza to, że dla projektu mają znaczenie zagadnienia z zakresu „poradnictwa prawnego i obywatelskiego", a więc czegoś innego niż „pomoc prawna" w ścisłym sensie. Po trzecie, projekt odnosi się zasadniczo do sytuacji „osób ubogich", a nie całej populacji. Po czwarte wreszcie, prace studyjne podejmowane w jego ramach dotyczą pomocy pozasądowej, nie zaś wszelkiej pomocy prawnej, dostępnej w sytuacjach procesowych i pozaprocesowych.

Z wymienionymi terminami wiążą się jednak istotne trudności. Trzeba zauważyć, że określenie „pomoc prawna i obywatelska" nie występuje jako samodzielny termin ani w polskiej, ani w międzynarodowej literaturze naukowej[1]. W tej ostatniej na określenie problematyki objętej wspomnianym projektem stosowane są najczęściej takie zwroty jak „legal aid" czy szersze (i wieloznaczne) „access to justice". Z tego względu niniejsze opracowanie posługuje się bezpośrednim odpowiednikiem tego pierwszego określenia, jakim jest „pomoc prawna", przyjmując na potrzeby polskich dyskusji, że termin ten jest równoznaczny ze zwrotem „pomoc prawna i obywatelska". W konsekwencji, niniejszy tekst dotyczy wszelkich form poradnictwa prawnego, w szczególności bez

1 Co oczywiście nie przeczy istnieniu instytucji pomocowych, posługujących się zbliżonymi nazwami, takich jak Citizens Advice Bureaux w Wielkiej Brytanii.

względu na to, czy są one świadczone w formule korporacyjnej (przez członków prawniczej korporacji zawodowej) czy innej, w tym zwłaszcza „obywatelskiej".

Ponadto, literatura naukowa nie ogranicza się do nieodpłatnej pomocy prawnej, ale opisuje rzeczywiście istniejące systemy pomocy prawnej w całej ich złożoności, obejmując zarówno ich segment nieodpłatny, jak odpłatny czy współpłatny. Dokonanie precyzyjnego rozgraniczenia usług płatnych i nieodpłatnych jest zresztą trudne, o ile nie – niemożliwe – z przyczyn koncepcyjnych. Należy raczej sądzić, że systemy pomocy prawnej stanowią swojego rodzaju całościowy system, w ramach którego obywatele mogą zaspakajać swoje potrzeby prawne. Sposób i skala funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest więc do pewnego stopnia zależna od sposobu i skali funkcjonowania pomocy odpłatnej, tj. ilość i rodzaj udzielanych w systemie porad odpłatnych zależy do pewnego stopnia od ilości i rodzaju porad nieodpłatnych. Podobnie jest także podmiotowymi i przedmiotowymi ograniczeniami dostępu do pomocy prawnej: można sądzić, że w pewnym zakresie (choć nie w całości!) potrzeby prawne, które nie mogą być zrealizowane nieodpłatnie z powodu przyjętych ograniczeń systemu, są finansowane z innych źródeł.

Z tego względu niniejsze opracowanie, choć kładzie szczególny nacisk na usługi nieodpłatne, wychodzi poza ścisłe ramy systemów nieodpłatnych i odnosi się do wszelkich publicznie dostępnych systemów pomocy prawnej, bez względu na zakres ich publicznego finansowania. Takie ujęcie wydaje się korzystne z punktu widzenia potrzeb studyjnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że ostateczne decyzje w sprawie formuły ewentualnego polskiego systemu pomocy prawnej mają dopiero zostać podjęte.

Zakres niniejszego opracowania jest natomiast ograniczony tematycznie i koncentruje się na empirycznej literaturze socjologicznej i socjologiczno – prawnej. Wątki ekonomiczne podejmowane w literaturze, w szczególności związane z ekonomiczną analizą prawa przedstawia opracowanie przygotowane przez dr. Michała Araszkiewicza. Raport nie porusza też problematyki prawnej, instytucjonalnej i ustrojowej, a skupia się na wynikach badań empirycznych, zaprojektowanych i przeprowadzonych w celu zbadania istniejących systemów pomocy prawnej.

W pierwszej kolejności niniejsze opracowanie przedstawia główne nurty badań nad problematyką poradnictwa prawnego. W dalszej jego części referowane są wyniki badań dotyczących następujących zagadnień: wzorów poszukiwania pomocy prawnej przez obywateli, barier dostępu do pomocy prawnej, szczególnych potrzeb pewnych kategorii osób, nietypowych form udzielania porad prawnych, wpływu sposobu finansowania poradnictwa na wzory korzystania z niego, efektów istnienia systemu pomocy prawnej, dobrych praktyk w zakresie badań nad systemami pomocy.

Opracowanie kończy zestawienie wniosków i rekomendacji, jakie można sformułować na podstawie wiedzy uzyskanej w badaniach.

Główne nurty refleksji nad pomocą prawna w literaturze naukowej

W polskiej empirycznej literaturze naukowej zagadnienie dostępu do pomocy prawnej nie było szerzej analizowane. Istniejące badania w większości dotykają tej problematyki jedynie w sposób pośredni, przyczynkarski i niesystematyczny. Brakuje natomiast całościowego spojrzenia na zagadnienie dostępności poradnictwa prawnego, w szczególności nieodpłatnego lub współfinansowanego ze środków publicznych.

Można sądzić, iż jest to konsekwencja faktu, że jeśli podejmowano w Polsce zbliżone zagadnienia, to czyniono to z perspektywy tzw. problemów podstawowych w socjologii prawa i naukach prawnych, nie zaś w praktycznych (stosowanych) badaniach nad funkcjonowaniem konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. W najsilniejszej w Polsce tradycji badań nad społecznym działaniem prawa, tj. w badaniach nad postawami wobec prawa daje się jednak dostrzec pewne elementy istotne z punktu widzenia problematyki podejmowanej w projekcie badawczym. Należy tu zwłaszcza zwrócić uwagę na badania pt. „Spór i sądy" dotyczące prawnego rozstrzygania konfliktów i sporów. Były one prowadzone przez zespół Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW w końcu lat siedemdziesiątych XX w (Kurczewski 1982) i powtórzone na początku lat dwutysięcznych (Kurczewski & Fuszara 2004) i dostarczyły przekonującej wiedzy na temat kulturowych źródeł zachowań związanych z korzystaniem z prawa i pośrednio poszukiwaniem pomocy prawnej.

Z kolei w badaniach „Prawo i wykluczenie", przeprowadzonych przez Katedrę Socjologii Prawa WPiA UW w 2008 roku (Turska 2010), podjęto próbę ustalenia zakresu „wykluczenia prawnego" obywateli, tj. sytuacji braku dostępu do prawa i trudności w realizacji własnych potrzeb w tym zakresie. Problematyka ta podejmowana jest jednak w ogólnej perspektywie postaw wobec prawa i poglądów na jego temat, a więc dostarcza raczej wiadomości o subiektywnym postrzeganiu sytuacji wykluczenia prawnego przez Polaków, niż bezpośredniej wiedzy o tym, jak korzystają oni z pomocy prawnej i czy są gotowi do jej poszukiwania w przyszłości.

Pomocniczą i zdecydowanie pośrednią wiedzę na temat gotowości korzystania z pomocy prawnej można wreszcie czerpać z liczniejszych prac na temat postrzegania prawa i postaw wobec sądów (Por. np Borucka-Arctowa & Pałecki 2003). Warto też wspomnieć o monograficznych ujęciach poszczególnych instytucji dostarczających obywatelom pomocy prawnej (Zob. Krajewska 2009; Arcimowicz 2001).

W odróżnieniu od prac polskich, w literaturze zagranicznej problematyka dostępności pomocy prawnej była przedmiotem szerokich dyskusji przynajmniej od lat siedemdziesiątych XX w i odzwierciedlała zarówno teoretyczne, jak i praktyczne zainteresowania badaczy. Co charakterystyczne, najbardziej żywe dyskusje i najszerzej zakrojone prace badawcze podejmowano w większości w krajach common law, w których implementacja systemu pomocy prawnej była najbardziej zaawansowana, tj. w Wielkiej Brytanii, USA i Kanadzie, a także w tych krajach Europy kontynentalnej, które w największym zakresie zaangażowały się w tworzenie systemu pomocy prawnej (Holandia, Niemcy, kraje skandynawskie). Trudno przesądzić, czy skala i zakres tej debaty były skutkiem zapotrzebowania na prace studyjne w związku z budową systemów pomocy prawnej, czy też systemy te powstawały w efekcie publicznych dyskusji: rozwój prac naukowych i systemów pomocy prawnej był wymienionych krajach raczej równoległy. Nie ulega natomiast wątpliwości, że współwystępowanie badań i rozwiązań instytucjonalnych było wskaźnikiem istnienia w tych krajach silnych, i zazwyczaj oddolnych ruchów reformatorskich na rzecz szerokiego dostępu do pomocy prawnej (W odniesieniu do USA zob. Snyder 2003; W odniesieniu do Europy zob. np. Blankenburg & Cooper 1982; Blankenburg 1993; Blankenburg 1982).

Dziś zainteresowanie omawianą problematyką jest szersze i występuje w większości krajów rozwiniętych oraz wielu krajach rozwijających się. Istniejąca literatura naukowa na temat pomocy prawnej jest bardzo obszerna, liczy setki pozycji i jest wytwarzana w różnych dyscyplinach[2]. Na potrzeby niniejszego opracowania publikacje te można podzielić na kilka typów. Po pierwsze, są to deskryptywne prace historyczno-politologiczne oraz teoretyczne, opisujące założenia, funkcjonowanie, oraz polityczne i ekonomiczne warunki powstania i zmiany systemów pomocy prawnej. Po drugie, są to prace badawcze, zmierzające do empirycznego oszacowania zakresu, wzorów i konsekwencji korzystania z pomocy prawnej. Są one prowadzone za pomocą zróżnicowanych metod: najczęściej są to narzędzia sondażowe, ale często także metody jakościowe, analizy danych urzędowych oraz badania aktowe. Badania tego rodzaju mają charakter empiryczny i są niekiedy dość zaawansowane metodologicznie, czasem jednak, zwłaszcza w przypadku prac ewaluacyjnych zlecanych przez sponsorów systemów pomocy prawnej, ograniczają się do prostszych technik badawczych. Po trzecie, są to prace o charakterze metodologicznym, dostarczające wskazówek w sprawie sposobu prowadzenia takich badań. Po czwarte, są to teksty wyrażające postulaty pod adresem systemów pomocy prawnej, proponujące ich reformy, uzasadniające ich istnienie itd. Niniejsze opracowanie odnosi się głównie do prac należących do drugiej kategorii z wymienionych, ale zawiera także skrócony przegląd dobrych praktyk w zakresie metodologii.

2 Na potrzeby niniejszego opracowania zgromadzono bibliograficzną bazę danych liczącą około 400 pozycji, w większości w języku angielskim i w większości nowszych (opublikowanych po roku 2000). Jest to jednak zbiór dalece niepełny.

Prace badawcze nad potrzebami prawnymi sięgają do lat trzydziestych (Clark & Corstvet 1938), a w przypadku Niemiec, nawet do początku XX w (Blankenburg & Cooper 1982). W literaturze zagranicznej można wymienić kilka osobnych i częściowo równoległych, nurtów refleksji (Zob. omówienie w Goriely et al. 2001). Chronologicznie najwcześniejsze prace, w szczególności zorientowane praktycznie i prowadzone w Stanach Zjednoczonych, ujmowały problem dostępu do pomocy prawnej w kategoriach prosto definiowanych „potrzeb prawnych" obywateli. Zakładały więc, że każda sytuacja, w której obywatele nie korzystali z pomocy prawnej, a z prawnego punktu widzenia mogliby to z sensem uczynić, jest przypadkiem „niezaspokojonych potrzeb prawnych". Co charakterystyczne, taką formę prawnej deprywacji wiązano najczęściej z okolicznościami ekonomicznymi.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych, pod wpływem szerokiej krytyki pierwszych studiów, nastąpiło odejście od prostego szacowania potrzeb prawnych na rzecz bardziej złożonych narzędzi badawczych (Jako klasyczne często wskazywane są badania przedstawione w pracy B. A. Curran 1977; Por. badania opisane w: Legal Services Corp 1994). W ich ramach starano się więc ocenić zapotrzebowanie na usługi związane z poradnictwem prawnym, uwzględniając także czynniki psychologiczne i kompetencyjne. Najczęściej dokonywano tego prowadząc bardziej złożone badania sondażowe i zmierzając do uchwycenia związku między deklarowaną skalą potrzeb a czynnikami demograficznymi, ekonomicznymi, związanymi z przynależnością jednostek do różnych grup społecznych, czy ich pozycją w strukturze społecznej. Równolegle do tych zainteresowań prowadzono badania o charakterze etnograficznym i bardziej złożone studia nad społecznymi czynnikami wpływającymi na dostępność prawa, skłonność do rozwiązywania konfliktów za pomocą prawa czy nad „skłonnością do litygacji".

Od końca lat dziewięćdziesiątych w dyskusji nad problematyką pomocy prawnej dominuje podejście *paths to justice*, bezpośrednio wywodzące się z pracy angielskiej autorki Hazel Genn pod tym samym tytułem (Genn 1999), a pośrednio opierające się na znacznym dorobku socjologii prawa i empirycznych nauk prawnych, sięgającym lat sześćdziesiątych XX wieku. Stało się ono także podstawą dla opracowania bardziej złożonych metodologii badania pomocy prawnej. Założeniem ujęcia *paths to justice* jest to, że poszukiwanie pomocy prawnej jest złożonym zjawiskiem społecznym, zależnym od wielu czynników kulturowo-mentalnych, motywacyjnych, ekonomicznych, związanych z posiadanym wykształceniem i wiedzą, fizyczną dostępnością pomocy czy wreszcie typem problemu życiowego, który próbuje się rozwiązać za pomocą prawa.

Z tego punktu widzenia, nie można mówić o istnieniu niezależnych od innych zjawisk, trwałych „potrzeb prawnych" obywateli, możliwych do ustalenia bez względu na to, czy zaangażowali

się oni w proces poszukiwania pomocy prawnej, czy też nie. „Potrzeby prawne" są tu więc postrzegane jako swojego rodzaju kategoria abstrakcyjna, obserwowana *post factum* przez badaczy i rekonstruowana przez nich niezależnie od świadomości samej jednostki. Żeby więc można było mówić o ich zaistnieniu, spełnionych musi zostać szereg warunków, od świadomości posiadania jakiegoś problemu życiowego, przez motywację do jego rozwiązywania w drodze prawnej, możliwości ekonomiczne i odpowiednie kompetencje do podjęcia tego działania.

W konsekwencji, głównym obiektem zainteresowania autorów kierujących się koncepcją *paths to justice* jest proces poszukiwania pomocy prawnej – ciąg zachowań zależny od występowania znacznej liczby sprzyjających i niesprzyjających okoliczności. Mówiąc obrazowo, zjawisko poszukiwania pomocy prawnej można w tym ujęciu porównać do wchodzenia po drabinie: wystąpienie jakichś negatywnych przesłanek lub brak pozytywnych przesłanek na którymś ze „szczebli" prowadzących do skutecznego uzyskania pomocy prawnej skutkuje jej nieuzyskaniem.

Stosunkowo nowe – i wywołujące pewne spory – podejście do pomocy prawnej można wreszcie odnaleźć w pracach odwołujących się do idei *legal empowerment* (Commission on Legal Empowerment of the Poor 2008; Zob. omówienie w Banik 2009), promowanej min. przez Commission on Legal Empowerment of the Poor Narodów Zjednoczonych. Opierają się one na ogólniejszym przeświadczeniu, że zjawisko biedy nie ma wyłącznie natury ekonomiczne i że należy je rozumieć jako formę wykluczenia społecznego, to jest jako niemożność skutecznej partycypacji w życiu zbiorowym. Jest to zarówno wykluczenie z uczestnictwa w wymianie ekonomicznej, spowodowane brakiem pracy lub niewystarczającymi dochodami, niedostępność treści kulturowych w związku z brakiem wykształcenia czy niemożność skutecznego wyrażenia swoich preferencji politycznych spowodowaną ograniczeniem środków ekspresji.

Z tej perspektywy, zapewnienie dostępu do prawnych metod dochodzenia swoich interesów stanowi jeden ze sposobów dostarczania środków pozwalających osobom społecznie upośledzonym na szerszy udział w życiu zbiorowym („empowerment"), a więc jest metodą zwalczania wykluczenia społecznego, inkluzji. Dostęp do pomocy prawnej jest tu postrzegany jako warunek realizacji instytucjonalnych i formalnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego (Banik 2009), a pośrednio jako narzędzie łagodzenia zjawiska biedy.

Podejście *legal empowerment* znalazło swój rezonans zwłaszcza w pracach zorientowanych na problematykę rozwoju cywilizacyjnego. Konieczność zapewnienia prawnych środków realizacji swoich interesów jest podkreślana zwłaszcza w odniesieniu do wykluczonych zbiorowości w krajach Trzeciego Świata.

Poniższe omówienie prac badawczych odwołuje się do wszystkich trzech wymienionych nurtów, jednak skupia się na najlepiej opracowanych metodologicznie badaniach z nurtu *paths to justice*. Warto jednak zastrzec, że dokonywane tu analizy przekraczają granice państw narodowych i porównują ze sobą dane zebrane w bardzo różnych kontekstach kulturowych, ekonomicznych, prawnych i socjalnych. Jakkolwiek istnieją dobre powody, by tak czynić (Kritzer et al. 1991) – można mianowicie sądzić, że zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej są szczególnie silnie uwarunkowane przez strukturę społeczną, a więc ten aspekt życia społecznego, który można w miarę systematycznie porównywać – to trzeba pamiętać o tym, że tego rodzaju analizy mają istotne ograniczenia.

Referowana literatura pochodzi w większości z lat dwutysięcznych i dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, a jej wybór był ograniczony dostępnością materiałów. Jest też ona w znakomitej większości anglojęzyczna, co częściowo również wynika z dostępności źródeł, jednak jest silniej związane z faktem, że badania empiryczne nad systemami pomocy prawnej prowadzono przede wszystkim w krajach angielskojęzycznych. Niekwestionowanym liderem w tej materii jest Wielka Brytania.

Istotnym ograniczeniem referowanej literatury jest to, że jest dość jednostronna, skupiając się na zachowaniach obywateli i ich konsekwencjach. Co więcej, z niewielkimi wyjątkami, omawiana literatura w dużej mierze ignoruje instytucjonalny wymiar pomocy prawnej, a zwłaszcza nie uwzględnia faktu, że zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej mogą być zależne od działalności instytucji, które taką pomoc świadczą. Nie istnieją również badania, które systematycznie analizowałyby dane na temat zachowań związanych z pomocą prawną w zależności od systemu prawnego istniejącego w danym kraju.

Częstość poszukiwania pomocy prawnej i okoliczności z tym związane

Podstawową kwestią poruszaną we wszystkich pracach na temat dostępu do pomocy prawnej są wzorce jej poszukiwania przez obywateli. W badaniach ustala się, jak często obywatele to robią, w jakich okolicznościach się na to decydują, a w jakich nie, jakiego rodzaju sprawy starają się rozwiązać, a jakie pozostawiają bez rozwiązania, czym charakteryzuje się populacja osób poszukujących pomocy prawnej itd. Oprócz istotnej wagi poznawczej, wiedza taka ma fundamentalne znaczenie praktyczne, ponieważ pozwala na precyzyjne szacowanie popytu na pomoc prawną i odpowiednie kształtowanie sposobu jego zaspakajania. Dzięki takim ustaleniom można też określić bariery dostępu do istniejących form poradnictwa prawnego.

Jak to zostało powiedziane, w Polsce nie istnieje literatura naukowa, która by na podstawie danych empirycznych przedstawiała skłonność obywateli do poszukiwania pomocy prawnej w ogóle, a pomocy nieodpłatnej w szczególności. Pośredniej i niekompletnej wiedzy mogą dostarczyć tu nieliczne badania na temat korzystania z usług prawniczych, między innymi zrealizowane przez CBOS w ramach projektu „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie" (Kojder 2008) czy trochę nowsze badania wykonane na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych (Anon n.d.). Wskazują one na niewielką częstość korzystania przez Polaków z usług prawnych: w pierwszym z wymienionych badań (które zresztą jest metodologicznie doskonalsze niż drugie) kontakt z radcą prawnym lub adwokatem miało, w okresie pięciu lat poprzedzających badanie, odpowiednio 7,4% oraz 7,6% respondentów. W drugim z nich, odsetek osób, które w takim samym okresie korzystały z usług znanego im prawnika, wyniósł 14%, a gremialnie (99% wskazań !) wskazywany przez respondentów powód, dla którego tak się działo, to brak odczuwanej potrzeby skorzystania z tego rodzaju pomocy.

Niezależnie od zasadniczego braku danych, istniejące prace z zakresu badań podstawowych także rzucają nieco światła na omawiane zagadnienie. We wspomnianych wcześniej badaniach ISNS UW (Kurczewski 1982) starano się ustalić skłonność Polaków do rozwiązywania konfliktów życiowych za pomocą prawa i, ostatecznie, drogi sądowej. W tym celu min. proszono badanych o stwierdzenie, jakie działanie, spośród kilku podanych możliwości, podjęliby, gdyby znaleźli się w jednej z kilkunastu hipotetycznych sytuacji konfliktowych, które im streszczono. Wyniki ujawniły, że preferowanym przez Polaków sposobem rozwiązywania konfliktów jest kompromis prywatny. W porównaniu do odsetków osób deklarujących korzystanie z drogi oficjalnej lub sądu, odsetki zwolenników rozwiązań polubownych i prywatnych są znacząco większe. Choć daje się zaobserwować pewne zróżnicowanie w zależności od typu sytuacji, o którą chodzi, to nawet w przypadku dość poważnych sytuacji konfliktowych, deklarowana chęć odwołania się do drogi prawnej stanowi mniejszość odpowiedzi.

Co istotne, między końcem lat siedemdziesiątych, kiedy przeprowadzono pierwsze badanie, i początkiem lat dwutysięcznych, kiedy je powtórzono, nie zachodzą znaczące różnice w rozkładzie odpowiedzi (Kurczewski & Fuszara 2004). Biorąc pod uwagę skalę zmian strukturalnych: ustrojowych, ekonomicznych i społecznych, które miały miejsce w tym okresie, należy sądzić, że ma to swoje źródła w silnych uwarunkowaniach kulturowych, wpływających na preferencje dla rozwiązywania konfliktów. To zaś prowadzi do wniosku, że nawet zniesienie niektórych barier w dostępie do pomocy prawnej (takich jak bariery ekonomiczne czy trudności z fizycznym dostępem do takich usług) nie musi przyczyniać się do gwałtownego wzrostu liczby osób korzystających z poradnictwa.

Z drugiej jednak strony, wspomniane badania nad wykluczeniem prawnym (Turska 2010) pokazują, że respondenci pytani o preferowany sposób działania w abstrakcyjnych sytuacjach „ograniczenia uprawnień" wskazują dochodzenie swoich racji za pomocą prawa. Jednocześnie wyrażają przekonanie, że prawo i prawnicy nie służą ani interesowi „zwykłych ludzi" ani osób o specjalnych potrzebach (na przykład niepełnosprawnych) i twierdzą, że ich szanse na realizację interesów w drodze prawnej są niewielkie.

Sprzeczność tę można interpretować na różne sposoby, ale niewątpliwie wskazuje ona na istnienie wśród badanych swoistej prawnej deprywacji. Z wieloma zastrzeżeniami wynikającymi z metodologii i ograniczonej tematyki wspomnianych badań, a także mając na względzie istnienie konkurencyjnych wyjaśnień, można też na tej podstawie twierdzić, że postrzegane przez obywateli warunki pozyskiwania pomocy prawnej nie sprzyjają podejmowaniu przez nich takich kroków, i że oceniają oni ten stan rzeczy negatywnie. Zreferowane wyżej wyniki wskazują więc, że istnieje luka między deklarowanymi potrzebami a realnymi możliwościami ich realizacji, związana ze sposobem postrzegania własnej sytuacji życiowej oraz negatywną oceną szans uzyskania skutecznej pomocy prawnej.

Obserwacje te są w ogólnym zarysie zgodne z ustaleniami przedstawianymi w empirycznej literaturze zagranicznej. Przy całym swoim zróżnicowaniu, dostarcza ona jednak nieporównanie dokładniejszej i znacznie lepiej udokumentowanej wiedzy na temat pomocy prawnej w poszczególnych krajach niż wspomniane badania polskie. Co interesujące, niezależnie od wielu różnic metodologicznych pomiędzy badaniami oraz znaczących różnic ekonomicznych, społecznych, ustrojowych i kulturowych pomiędzy populacjami badanymi w różnych krajach, wyniki te są też pod pewnymi względami spójne. Można tu wyróżnić kilka powszechnie badanych aspektów zjawiska dostępu do pomocy prawnej. Zostaną one omówione poniżej.

Pierwszym z nich jest częstość występowania problemów prawnych w populacji. Studia nad tym zagadnieniem są podejmowane po to, aby ustalić możliwą skalę zainteresowania poradnictwem prawnym i oszacować ile osób, spośród tego potrzebujących, rzeczywiście taką poradę uzyskuje. Przegląd literatury dowodzi, że posiadanie problemów prawnych jest zjawiskiem masowym. Od około 1/3 do około 2/3 badanych populacji deklaruje, iż w czasie wskazanym w badaniu (zazwyczaj kilkuletnim) miało do czynienia z istotnymi problemami prawnymi (w literaturze przyjęło się trudno przetłumaczalne na język polski określenie „justiciable problems"[3]). Jak podają autorzy badań z 2004

3 Za taki problem uznaje się każdy problem mający konsekwencje prawne, wskazany przez respondenta badania, w odpowiedzi na ogólne pytanie o „problemy życiowe", nawet jeśli sam respondent nie uważa tego problemu za prawny (Genn 1999). Istotę takich problemów następnie ustala się dokładniej za pomocą specjalnie zaprojektowanej baterii pytań, która pozwalała uniknąć wytwarzania artefaktów, a jednocześnie

roku (Genn et al. 2004), liczba ta dla niektórych krajów anglosaskich wynosiła: Szkocja: 24%, USA: 49%, Nowa Zelandia: 51%, Anglia z Walią: 37% (w 2006 roku 36%, w 2010 - 33%) (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) Irlandia Północna – 35% (Digman 2006) przy czym okres, o który chodziło, wynosił od 3,5 do 5 lat w zależności od badania. W badaniach przeprowadzonych w Hongkongu było to 32% w ciągu 5 lat poprzedzających badanie (Anon 2006), w Bułgarii – 43,6% w ciągu 3,5 roku (Gramatikov 2008). W badaniach amerykańskich (Legal Services Corp 2009) usiłuje się niekiedy przeliczać liczbę problemów prawnych („legal needs") na liczbę gospodarstw domowych, uzyskując liczbę od 1,3 do 3 w zależności od stanu[4]. W badaniu kanadyjskim na osobach o niskim dochodzie (niereprezentatywnym dla całej populacji) stwierdzono, że 47% ankietowanych doświadczyło problemów prawnych w ciągu 3 lat przed badaniem (Currie 2006), a w innym badaniu na całej populacji – 45% (Currie 2009). Największą częstość problemów ujawniły badania holenderskie: w ciągu 5 lat przed badaniem deklarowało je 67% ankietowanych, co przekłada się na 2,5 „problemu" („justiciable problems") na badaną osobę (Velthoven & Ter Voert 2004).[5]

Drugą z okoliczności, którą są zazwyczaj zainteresowani badacze pomocy prawnej, stanowią czynniki sprzyjające pojawianiu się problemów prawnych. Co nie może dziwić, problemy prawne są na ogół statystycznie współzależne z okolicznościami znanymi skądinąd jako niekorzystnie wpływające na społeczną sytuację jednostki. Dlatego też okoliczności skorelowane z posiadaniem takich problemów są dość uniwersalne: występują w odległych od siebie kulturach, rozbieżnych warunkach ekonomicznych i systemach prawnych, oraz powtarzają się w kolejnych badaniach. Według wielu badań zrealizowanych w różnych krajach (Por. Genn et al. 2004; L. Curran 2007; Coumarelos et al. 2006; Velthoven & Ter Voert 2004; Currie 2006), problemy prawne współwystępują więc z chorobą lub niepełnosprawnością, byciem samotnym rodzicem, wiekiem (zależność jest tu jednak odwrotna, to znaczy osoby starsze deklarują mniej problemów niż młodsze), niekorzystną sytuacją ekonomiczną, wykształceniem (osoby z wyższym wykształceniem deklarują więcej problemów, co wskazuje, że mają większą świadomość ich posiadania).

Badania prowadzone w różnych krajach zgodnie wskazują również, że problemy współwystępują, tworząc szersze grupy (klastry) (Pleasence et al. 2004; L. Curran 2007; Gramatikov 2008; Currie 2006; Currie 2009; Moorhead & Robinson 2006). Jest to dobrze znane zjawisko w

---

pozwalała na zaklasyfikowanie problemów życiowych, zgłaszanych przez badanych, do jednej z kilkudziesięciu kategorii problemów prawnych, określanych przez badaczy. Podane wyżej liczby w żadnym przypadku nie stanowią więc odsetka pozytywnych odpowiedzi na bezpośrednie pytanie o to, czy respondent posiada problemy prawne, czy też nie.

4 Działanie takie budzi jednak poważne wątpliwości związane ze zróżnicowaniem badanej materii i trudności z określeniem jednostki analizy i dlatego może być traktowane tylko jako obrazowa ilustracja, nie zaś dobry miernik liczby problemów.

5 Wszystkie wymienione badania posługiwały się metodologią *paths to justice* lub bardzo zbliżoną.

socjologii problemów społecznych: występowanie jednego niekorzystnego czynnika życiowego (np. bezrobocia) często pociąga za sobą dalsze (np. ubóstwo), które mają swoje kolejne następstwa (np. stres i wywołana nim choroba) i oddziałują zwrotnie na pierwotną przyczynę trudności życiowych (np. niemożność znalezienia pracy wskutek choroby), ostatecznie tworząc trudno rozwiązywalną wiązkę (lub „krąg") problemów. W badaniach brytyjskich ustalono na przykład istnienie klastrów problemów rodzinnych (przemoc domowa współwystępuje z rozwodami i innymi problemami z rozpadem związków – i odwrotnie), ekonomicznych (posiadanie problemów konsumenckich koreluje z problemami finansowymi, z pracą i sąsiedzkimi), a także związanych z bezdomnością (nadużycia władzy przez policję, mieszkaniowe, z zasiłkami) oraz dyskryminacyjnych, co współwystępuje z błędami lekarskimi (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010).

Co równie istotne, badania dowodzą, że osoby, które doświadczają problemów prawnych konkretnego typu, najprawdopodobniej będą również doświadczać kolejnych przypadków tego samego rodzaju. W badaniach przeprowadzonych w Bułgarii ustalono, że prawdopodobieństwo wystąpienia problemu danego typu u osób, który taki problem już raz miały, wynosi 0,57 (Gramatikov 2008; Por. też dla Kanady Currie 2009). Te same badania pokazują też, że występowanie problemów prawnych ma charakter eskalujący, tj. że prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnego problemu wzrasta wraz z liczbą problemów, które miało się już wcześniej. W wielu badaniach ustala się problemy inicjujące tego rodzaju „kaskadowe" występowanie problemów prawnych. Dla przykładu, badania kanadyjskie informują, że najczęściej występującymi problemami uruchamiającymi sekwencję zwielokrotnionych problemów są problemy rodzinne, z dyskryminacją i spadkowe (Currie 2006) a także (w innych badaniach w tym samym kraju) – problemy z zatrudnieniem (Currie 2009).

Po trzecie, w badaniach pomocy prawnej ustala się, jakie typy problemów dominują w populacji i określa się, w jaki sposób ich występowanie jest powiązane z cechami społeczno – demograficznymi respondentów. Jest to również aspekt badań, pozwalający na dokonywanie szacunków popytu na pomoc prawną. Wiedząc, jakie problemy są typowe dla jakich kategorii obywateli, i znając demograficzno-społeczną charakterystykę konkretnych obszarów, można mianowicie przewidywać występujące w nich zapotrzebowanie na usługi konkretnego rodzaju, co ma fundamentalne znaczenie organizacyjne i finansowe.

Porównanie badań zagranicznych dowodzi, że pomiędzy poszczególnymi krajami występują tu istotne różnice, i to wynikające zarówno z odmienności sytuacji społecznych, różnic prawnych, jak i różniących się metodologii badań (sposobu klasyfikowania problemów[6]). Według wspomnianych

6 Warto zwłaszcza podkreślić to, że wiele badań nie uwzględnia problemów prawnokarnych, co częściowo wynika z istnienia równoległych systemów pomocy prawnej w sprawach karnych i cywilnych. Wbrew

ustaleń brytyjskich, kanadyjskich, holenderskich, bułgarskich i z Hongkongu, wśród deklarowanych problemów dominują problemy konsumenckie (odsetki sięgają ponad 20%), liczne są również problemy z pracą, wypadkami, własnością, finansowe, pomocą społeczną, sąsiedzkie i mieszkaniowe, jednak występują one w różnej kolejności w zależności od badania. W badaniach amerykańskich jako najczęstsze wskazuje się problemy z zakresu mieszkalnictwa, konsumenckie, rodzinne, prawa pracy, socjalne i dostępu do pomocy zdrowotnej (Legal Services Corp 2009; por. Legal Services Corp 1994), podobne kategorie wspomina raport australijski (dodatkowo wymienia także sprawy związane z przestępczością oraz spadkowe) (Coumarelos et al. 2006). Porównanie kolejnych badań brytyjskich pokazuje natomiast że występowanie problemów jest dość stabilne w czasie, z różnicami pomiędzy kolejnymi sondażami zbliżonymi do kilku punktów procentowych.

Szczegółowa charakterystyka problemów w każdym z omawianych badań jest różna w zależności od kategorii respondentów, o którą chodzi i nie pozwala na dokonywanie zbyt daleko idących uogólnień (Sandefur & Charn 2009). Z tym zastrzeżeniem, daje się jednak zauważyć pewne podobieństwa między badaniami prowadzonymi w różnych krajach. Istotne znaczenie mają tu zmienne socjodemograficzne, sugerując, że występowanie niektórych problemów jest bardziej typowe dla osób o niższym statusie społecznym, a innych – wyższym. Dla przykładu, według badań brytyjskich, problemy z zatrudnieniem i mieszkaniem dominują wśród młodszych badanych, problemy konsumenckie i z własnością wśród starszych i zamożniejszych, problemy z przemocą wśród kobiet, skargi na działania policji wśród mężczyzn. Istotnym predyktorem jest także rodzaj miejsca zamieszkania (typ budynku i prawna forma korzystania z niego), typ rodziny oraz stan zdrowia (Genn et al. 2004; M. Smith et al. 2007). Podobne ustalenia, choć różniące się szczegółową charakterystyką problemów, zawiera większość pozostałych omawianych raportów.

Po czwarte, badania dostępu do pomocy prawnej starają się uchwycić, którzy spośród badanych poszukują pomocy prawnej i w jakich okolicznościach to się dzieje. Czynniki wskazywane w zagranicznej literaturze jako związane z poszukiwaniem pomocy prawnej są, z natury rzeczy, dość zróżnicowane, i niewątpliwie zależą od warunków instytucjonalno - ustrojowych funkcjonowania systemów pomocy prawnej, które znacznie różnią się pomiędzy krajami (Sandefur & Charn 2009; Sandefur 2008; Sandefur 2007), utrudniając porównanie.

Także i tu daje się jednak dostrzec istotne uniwersalne wzory. We wszystkich badaniach ujawnia się duża grupa osób niepodejmujących żadnego działania. W zależności od kraju, jest ona albo większościowa, albo przynajmniej znaczna. Uwagę zwraca również fakt, że niezależnie od typu

---

stereotypowym przekonaniom, problemy te, choć ważne, zazwyczaj nie stanowią jednak zazwyczaj dominującej kategorii statystycznej. Projektując polski system pomocy prawnej, należy mieć to na uwadze, i zapewnić odpowiedni balans między poradnictwem z zakresu prawa karnego i wszelkim innym.

problemu prawnego, który deklarowali badani, dominującym lub zdecydowanie dominującym sposobem ich rozwiązywania są sposoby nieformalne i samopomoc, następnie różnorodne poradnictwo „obywatelskie". Korzystanie zaś z usług prawnych i podejmowanie formalnych działań prawnych jest wskazywane przez respondentów dopiero w dalszej kolejności, nawet jeśli wcześniej zdecydowali się na poszukiwanie pomocy innego rodzaju (Przekrojowo zob. Kritzer 2008b; Dla poszczególnych krajów: Anon 2006; Legal Services Corp 2009; Coumarelos et al. 2006; Genn 1999; Genn et al. 2003; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010; Velthoven & Ter Voert 2004; Gramatikov 2008; Murayama 2007; Murayama 2009; Legal Services Corp 1994; Forell & Clarke 2007; Currie 2009).

Co interesujące, badanie przeprowadzone w kilku krajach rozwijających się (jednak na bardzo niewielkiej próbie) wskazuje, że prawidłowość ta jest w dużym stopniu niezależna od poziomu rozwoju cywilizacyjnego. (Gramatikov & Verdonschot 2010). Jedyny wyjątek wydaje się stanowić tu Bułgaria, w której najczęściej odwoływano się do "kompetentnych władz" (co jednak nie oznacza sądu) (Gramatikov 2008), a nie do kompromisu prywatnego czy samopomocy. We wszystkich badanych typach spraw i według wszystkich badań, korzystanie z sądu jest jednak zachowaniem podejmowanym bardzo rzadko. Jest to więc obserwacja zgodna z przedstawionymi wyżej wynikami badań polskich.

Co jednak bardzo istotne, od referowanych ustaleń istnieją pewne wyjątki, związane z typem problemu życiowego, który usiłuje się rozwiązać za pomocą prawa. Jak się okazuje, to właśnie rodzaj problemu najsilniej wpływa na decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnej. We wspominanych badaniach brytyjskich, pomocy prawnej poszukiwano najczęściej w przypadku problemów rodzinnych, zwłaszcza rozwodowych oraz spraw związanych z wypadkami. W pozostałych typach spraw (według częstości poszukiwania pomocy: problemy z zatrudnieniem, spory sąsiedzkie, konsumenckie, problemy z wynajmem, problemy o charakterze finansowym) odsetek osób, które poszukiwały pomocy prawnika, był znacząco niższy (Genn 1999; por. A. Paterson & H. G. Genn 2001; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010),

W innych badaniach z tego samego kraju dowiedziono, że spośród wszystkich spraw opłacanych z pomocy prawnej, 60% dochodu prawników wytwarzały sprawy rodzinne, przy czym większość z nich dotyczyła opieki nad dziećmi, cywilnoprawnych konsekwencji przemocy domowej oraz zagadnień majątkowych, a także kombinacji tych kwestii. Ponadto w sprawach takich z pomocy sądowej korzystano w 30% przypadków (MacLean 2000a). Badania holenderskie wskazują natomiast najwyższą częstość poszukiwania pomocy w sprawach rodzinnych, własnościowych i związanych z uszczerbkiem na zdrowiu odniesionym w pracy (Velthoven & Ter Voert 2004).

Bardzo podobne wyniki uzyskano także w kulturach prawnych odległych od europejskich. Modelowe pod względem metodologicznym badania japońskie (Murayama 2007; Murayama 2009) pokazują z kolei, że korzystanie z usług prawniczych było w tym kraju ponad czterokrotnie częstsze w przypadku problemów rodzinnych i około półtora raza częstsze w przypadku problemów z nieruchomością i kredytem/finansami, niż ogółem. Dane z badania w Hongkongu wskazują półtorakrotnie większą częstość korzystania z pomocy w sprawach rodzinnych, karnych oraz związanych z najmem i wynajmowaniem nieruchomości (Anon 2006)

Względnie nietypowe są w tej mierze badania bułgarskie, według których w sprawach rodzinnych pomocy prawnej poszukiwano rzadko, co wyjaśnia się brakiem świadomości prawnej w zakresie przemocy domowej jak również szczególną procedurą rozwodową (Gramatikov 2008). Badania amerykańskie z lat 1990. pokazują natomiast wzorce korzystania zbliżone do już opisanych, z problemami rodzinnymi stanowiącymi, w zależności od badanej grupy dochodowej, motywację do działań prawnych o ponad jedną trzecią częstszą niż drugie w kolejności problemy związane z wypadkami lub o kilkanaście procent częstszą niż zajmujące drugie miejsce problemy z własnością nieruchomości (Legal Services Corp 1994). Podobne wyniki przyniosły badania kanadyjskie (Currie 2006). W badaniach australijskich odnotowano natomiast większą gotowość do poszukiwania pomocy w sprawach wypadkowych, prawa pracy oraz związanych z własnością nieruchomości i spadkami (Coumarelos et al. 2006). Można więc sądzić, że skłonność do poszukiwania pomocy prawnej w niektórych typach spraw jest okolicznością nieuwarunkowaną kulturowo.

Z drugiej strony, analogiczne wzory daje się ustalić w przypadku rezygnacji z podejmowania jakichkolwiek działań, prób polubownego rozwiązania problemu oraz braku sukcesu w poszukiwaniu rozwiązania. Na przykład w cytowanych badaniach brytyjskich rezygnacją najczęściej kończyły się doświadczenia bycia dyskryminowanym i problemy ze zdrowiem psychicznym, jak również problemy związane z zatrudnieniem, imigracją i kontaktami z policją. Rozwiązania polubowne uzyskiwano natomiast najczęściej w przypadku kwestii konsumenckich, mieszkaniowych i finansowych. W badaniach kanadyjskich brak skutecznego rozwiązania problemu w ciągu trzech lat od jego wystąpienia korelował z niskim dochodem, młodym wiekiem, byciem członkiem mniejszości etnicznej lub imigrantem oraz korzystaniem z pomocy socjalnej (Currie 2006; Currie 2009). Można więc sądzić, że szczególnie często z poszukiwania pomocy prawnej rezygnują osoby, które są społecznie najsłabsze, lub takie, które doświadczają najtrudniejszych problemów.

Wreszcie, zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej próbuje się wyjaśniać, poszukując dalszych czynników, zwłaszcza demograficzno – strukturalnych, które są skorelowane z faktem, że dany respondent podjął poszukiwanie pomocy prawnej konkretnego rodzaju. W

badaniach brytyjskich, oprócz poszukiwania rozstrzygnięcia w wymienionych typach spraw, pozytywnie skorelowane z poszukiwaniem pomocy prawnej były następujące okoliczności: wiek powyżej 45 lat, znaczna wartość i subiektywna waga sporu, uzyskiwanie wysokich dochodów, wyższe poziomy wykształcenia. Co charakterystyczne, nieco większą gotowością poszukiwania pomocy prawnej cechowały się kobiety niż mężczyźni. Z kolei zachowania pasywne, tj. odstąpienie od poszukiwania jakiejkolwiek pomocy, a także poszukiwanie pomocy poza sferą profesjonalnego doradztwa prawnego wiąże się z postrzeganiem problemu jako niemożliwego do rozwiązania (Genn et al. 2004). Podobne zależności przedstawiają także inne badania (Por. Anon 2006; Legal Services Corp 2009; Coumarelos et al. 2006), niemniej ich siła jest słabsza niż ta związana z typem problemu.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o strukturalne czynniki sprzyjające poszukiwaniu pomocy prawnej można, oprócz wspomnianych badań nad pomocą prawną prowadzonych w metodologii *paths to justice*, odwołać się do częściowo pokrywających się nimi tematycznie studiów nad „zachowaniami skargliwymi" („claiming"). Także przywoływane w nich okoliczności podejmowania działań prawnych bywają zróżnicowane, ale zasadniczo wspierają przeświadczenie, że najistotniejsze znaczenie ma właśnie ogólny typ sprawy, wraz z bardziej szczegółowymi jej okolicznościami (Kritzer et al. 1991; Pleasence et al. 2011). Wspomina się w nich też takie czynniki jak wykształcenie i dochody jednostki, jej status na rynku pracy, typ strony, przeciwko której skarga jest wnoszona lub do której jest kierowana, typ wspólnoty lokalnej, do której należy jednostka czy fakt, że podejmowała podobne zachowania w przeszłości, a także okoliczności mniej istotne z punktu widzenia warunków polskich: przynależność etniczna czy religijna. Na tej podstawie autorzy amerykańscy twierdzą, że głównym czynnikiem wpływającym na działania prawne wcale nie są posiadane zasoby (ekonomiczne, relacje społeczne, doświadczenie), które można wykorzystać dowodząc swoich racji, ale społeczny kontekst tej sytuacji. W pewnych okolicznościach, pewne typy spraw niejako wymuszają na pewnych typach obywateli zachowanie „skargliwe" (Kritzer et al. 1991) nawet jeśli jest to dla nich kosztowne lub z innych względów uciążliwe.

Gdy wreszcie chodzi o udział pomocy nieodpłatnej w całości pomocy prawnej i o specyficzne wzory korzystania z niej, trzeba zauważyć, że jest to problem dość trudny do badania ze względu na niewielkie liczebności osób, które mają takie doświadczenie, uzyskiwane w badaniach na próbach reprezentatywnych. Nieco światła rzucają tu badania brytyjskie, które jednak charakteryzują się w tej mierze pewną niespójnością. Badania z 2006 roku wskazują, że około 8% problemów zostało przedstawionych pracownikom centrów porad prawnych wobec około 16% procent z pomocy odpłatnej (*barristers, solicitors*) (M. Smith et al. 2007), zaś w badaniach z 2010 roku odsetki te były wyższe i wyniosły odpowiednio 18 i 26% (Pleasence et al. 2010).

We wcześniejszych badaniach brytyjskich wskazuje się, że wśród osób skutecznie poszukujących pomocy około 30% korzystało z usług centrów poradnictwa prawnego (Genn et al. 2003). Jest to więc istotny odsetek. Wniosek ten wspierają dane z badań aktowych i wywiadów z prawnikami, które wskazują na nieproporcjonalnie duży (60% spraw) udział spraw opłacanych z funduszu pomocy prawnej w badanej szczegółowo kategorii spraw – sprawach rodzinnych (MacLean 2000a). Inne badania brytyjskie, koncentrujące się na pomocy prawnej dla bardzo wrażliwej grupy osób, jaką są rodzice samotnie wychowujące dzieci, wskazują, że w zależności od typu problemu prawnego, o który chodzi, z biur pomocy prawnych korzystano w bardzo zróżnicowanym stopniu. Stosowne odsetki wynosiły tu od 4% w przypadku problemów z przemocą domową, do ponad 50% w przypadku problemów z pracą i finansowych, przy czym najczęściej występująca wartość to około 20% (Moorhead et al. 2004). Tak duże rozbieżności wskazują, że porównywanie zachowań pomiędzy badaniami prowadzonymi w różnych krajach i wyciąganie na tej podstawie uniwersalnych wniosków jest obarczone bardzo dużym błędem[7].

Można natomiast sądzić, że z przedstawionych wyników płynie względnie uniwersalny wniosek, iż dostępność pozasądowej pomocy prawnej ma szczególne znaczenie dla rozwiązywania problemów życiowych obywateli w takich sytuacjach, w których jest to wymuszone dodatkowymi, zewnętrznymi okolicznościami. Będzie tak w szczególności tam, gdzie wymaga tego sama regulacja prawna, tam, gdzie interwencja państwa w ich problemy życiowe jest szczególnie daleko idąca, albo tam, gdzie problem jest z jakichś względów szczególnie uciążliwy lub dotkliwy. Modelowym przykładem takiej sytuacji są problemy z zakresu prawa rodzinnego: rozwodu zazwyczaj nie da się przeprowadzić poza sądem i bez pomocy prawnika, a problemy z utrzymaniem praw rodzicielskich nad dziećmi są odczuwane jako szczególnie dotkliwe. Wyjaśnia to, dlaczego według większości badań najczęściej spotykane problemy, takie jak problemy konsumenckie, wcale nie należą do tych, których rozwiązania najczęściej się poszukuje (Por. dane w Currie 2009).

Niezależnie jednak od tego wniosku, trzeba pamiętać, że te same rodzaje problemów mogą mieć różną uciążliwość w zależności od pozycji danej osoby w strukturze społecznej: jej dochodów, wykształcenia, zatrudnienia, płci. W przypadku osób o niskim wykształceniu czy dochodzie, niektóre

7 Możliwe jest oczywiście zestawienie liczby porad udzielanych w poszczególnych krajach, uzyskiwanych w badaniach statystyk urzędowych. Dokonywanie bezpośrednich porównań jest jednak silnie ograniczone charakterystyką systemu: kryteriami dostępu, zakresem poradnictwa, jego rzeczywistą dostępnością, tym, czy chodzi o pomoc pierwszej i drugiej linii.(i czy w ogóle istnieje taki podział) itp. i prowadzi do bardzo różnych wyników, które, nawet jeśli są podobne, nie muszą być porównywalne. Dla przykładu, w Norwegii (4,5 mln mieszkańców) w 1987 roku w biurach porad prawnych udzielono 155 000 porad (Johnsen 1999). W Afryce Południowej (43 mln mieszkańców) w połowie lat 90. z pomocy prawnej adwokatów skorzystano w 108 000 przypadków (McQuoid-Mason 1999). Bezpośrednie zestawienie obydwu przytoczonych liczb sugerowałoby, że systemy te są podobne, co oczywiście jest wnioskiem nonsensownym.

typy problemów mogą być postrzegane jako szczególnie dotkliwe, podczas gdy dla osób w relatywnie lepszej sytuacji mogą być one jedynie uciążliwe. Na przykład, dla osoby pozbawionej dochodów konieczność wyprowadzenia się z zajmowanego lokalu może oznaczać bezdomność, podczas gdy dla osoby posiadającej pewien dochód jedynie obniżenie standardu życia lub po prostu konieczność przeprowadzki (Bickel 2006). Podobnie, dla osoby samotnie wychowującej dzieci (zwłaszcza kobiety[8]) problemy prawnokarne są poważniejsze niż dla osób mających partnera lub bezdzietnych (Currie 2004). Wreszcie, należy mieć na uwadze fakt, że bariery dostępu do pomocy prawnej nie są jednolite dla wszystkich obywateli i różnią się w zależności od typu problemu, o jaki chodzi (Bickel 2006).

Trzeba także zauważyć dodatkową konsekwencję wynikającą z przedstawionej wiedzy. Otóż wymienione cechy społeczno – demograficzne osób poszukujących pomocy prawnej opisują raczej przedstawicieli klasy średniej niż osoby ubogie, a więc charakteryzują kategorię obywateli, których dostęp do pomocy prawnej jest z wielu powodów łatwiejszy niż osób o gorszym wykształceniu czy mniej zamożnych. Podobne, chociaż tylko przyczynkarskie, rezultaty przynoszą wspomniane polskie badania zlecone przez KIRP: wynika z nich, że częstość korzystania z usług prawnych wyraźnie wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Należałoby więc sądzić, że wśród osób korzystających z pomocy prawnej nadreprezentowane są osoby o względnie wyższym statusie ekonomicznym, kulturowym i społecznym.

Podsumowując powyższe ustalenia można stwierdzić, że badania nad wzorcami korzystania z pomocy prawnej prowadzone za granicą prowadzą do wniosku, że posiadanie problemów prawnych, nawet jeśli definiuje je się w konserwatywny sposób wyznaczany przez metodologię *paths to justice*, jest we współczesnych rozwiniętych społeczeństwach zjawiskiem masowym. Biorąc pod uwagę zróżnicowane warunki prowadzenia omówionych badań, należy też sądzić, że jest to w dużej mierze niezależne od okoliczności ekonomicznych czy kulturowych. Trzeba ponadto podkreślić, że z posiadaniem problemów prawnych silnie korelują inne czynniki społecznego wykluczenia, a problemy odczuwane przez najsłabsze kategorie obywateli różnią się rodzajem, skalą i natężeniem od tych, których doświadczają osoby znajdujące się w lepszej sytuacji życiowej.

Z drugiej strony, korzystanie z poradnictwa prawnego nie jest dominującym sposobem rozwiązywania problemów, a przeważa poszukiwanie rozwiązań prywatnych. Istnieją jednak pewne

8 Kanadyjski autor Ab Currie dowodzi, że przedmiotowe kryteria dostępu do pomocy prawnej w sprawach karnych, wedle których pomoc taka nie przysługuje w przypadkach drobniejszych, w istocie oddziałują nierówno na osoby znajdujące się w różnych sytuacjach życiowych. Posługuje się przy tym przykładem samotnych matek, zauważając, że kobiety najczęściej są sprawcami drobniejszych czynów, tj. częściej mają do czynienia z sytuacjami, w których pomoc prawna nie przysługuje, a jednocześnie są szczególnie silnie narażone na negatywne konsekwencje sankcji karnych, ponieważ wywołują one również negatywne efekty dla dzieci, nad którymi kobiety te sprawują opiekę (Currie 2004).

typy spraw, w których poszukiwanie pomocy prawnej jest szczególnie częste: są to w szczególności sprawy, w których istnieją zewnętrzne okoliczności zmuszające obywateli do tego, by swoje problemy rozwiązywać w drodze prawnej. Co więcej, w krajach, w których istnieje system pomocy prawnej dla obywateli, korzystanie z niego stanowi dość znaczny odsetek wszystkich udzielanych porad prawnych.

Ponieważ omawiane prawidłowości powtarzają się w badaniach prowadzonych w różnych krajach i w dużej mierze zależą od czynników strukturalnych, należy przypuszczać, że nie inaczej kształtuje się występowanie problemów prawnych w społeczeństwie polskim. Można też sądzić, że uniwersalne obserwacje dotyczące korzystania z pomocy prawnej mogą mieć zastosowanie także w Polsce.

Bariery dostępu do pomocy prawnej

Istotnym problemem, którego rozwiązaniu mają ostatecznie służyć systemy pomocy prawnej dla obywateli, jest występowanie barier w dostępie do prawa i pomocy prawnej. Można je próbować charakteryzować apriorycznie, to znaczy w oderwaniu od danych z badań. Dla przykładu, autorzy optujący za ideą *legal empowerment* wskazują następujące ograniczenia w dostępie do prawa: geograficzne, finansowe, związane ze szczególnym językiem prawnym, wynikające ze skomplikowania prawa, uwarunkowane normami kulturowymi, które zniechęcają do korzystania z niego, wynikające z czasem trwania postępowań, a także związane z istnieniem „gatekeepers" tj, osób i organizacji, które formalnie lub nieformalnie decydują o dostępie do prawa, czy wreszcie z brakiem wiedzy na temat prawa (J. M. Barendrecht & de Langen 2008). Podkreślają też fakt, że te same bariery działają z różną siłą w zależności od kategorii osób, o którą chodzi: osoby z różnych względów znajdujące się w gorszej sytuacji będą silniej odczuwać występowanie tych samych problemów.

Niezależnie od poznawczej wartości takich klasyfikacji, warto zauważyć, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mogą mieć też dalsze, bardziej złożone uwarunkowania. Można je też definiować w sposób bardziej abstrakcyjny niż to czynią wymienieni badacze. Na przykład, w amerykańskiej tradycji refleksji socjologicznej nad prawem (która tylko do pewnego stopnia ma zastosowanie w kontynentalnych warunkach europejskich ze względu na odmienność systemów prawnych) silnie akcentuje się różnice w szansach przeforsowaniu swoich racji przez podmioty i osoby korzystające z prawa okazjonalnie lub jednorazowo oraz regularnie (Galanter n.d.).

W literaturze przyjęło się także przekonanie o istnieniu faz w procesie poszukiwania pomocy prawnej czy szerzej rozwiązywania problemów za pomocą prawa. Rozróżnia się trzy takie etapy: fazę

identyfikowania swojego problemu prawnego („naming"), poszukiwania osób odpowiedzialnych za jego wystąpienie („blaming") oraz formułowania roszczeń („claiming") (Sarat et al. 1980). Można sądzić, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mogą utrudnić zrealizowanie każdego z tych etapów: obywatele mogą nie wiedzieć, że posiadają problem prawny, trafnie zidentyfikować podmiot, który jest za to odpowiedzialny, czy sformułować roszczeń pod jego adresem. Racjonalne wydaje się też przypuszczenie, że bariery w dostępie do pomocy prawnej mają różne znaczenie w zależności od istniejącego systemu instytucji prawnych w różnych krajach i ustrojach: istnienia instytucji rzeczników praw obywatelskich, typu administracji publicznej, systemu sądowego itp. (Sandefur 2008).

Problem barier dostępu do pomocy prawnej jest więc złożony, a prawidłowe rozpoznanie istnienia takich barier silnie zależy od właściwego przeglądu kontekstu. Warto zwłaszcza zauważyć, że „bariery dostępu" nie muszą być „obiektywne" i widoczne niejako wprost, a raczej mają charakter relatywny: ujawniają się dopiero po porównaniu sytuacji jakiejś grupy osób z sytuacją innych osób w jakiejś szerszej populacji. Dla przykładu, bariery dostępu do pomocy prawnej z sukcesem mierzono, określając relatywną częstość poszukiwania pomocy prawnej wśród niektórych osób, oraz częstość odrzucanych wniosków o jej udzielenie (Hunter & De Simone 2009).

W związku z tym trzeba podkreślić, że dopiero posiadanie streszczonej wyżej wiedzy na temat problemów prawnych i zachowań zmierzających do ich rozwiązania pozwala na kompetentne rozważanie problemu barier w dostępie do pomocy prawnej. Tylko wtedy, gdy jest się w stanie ocenić, jaki odsetek osób w określonych kategoriach społecznych doświadcza jakich problemów prawnych i w jakich okolicznościach ma to miejsce, a następnie sprawdzić, jak wiele spośród nich rzeczywiście poszukuje profesjonalnej porady prawnej i w związku z którymi problemami, można starać się ustalić, jakiej części z nich się to nie udaje i dlaczego[9].

Przegląd badań prowadzonych za granicą wskazuje, że nie wszystkie okoliczności wskazane wyżej jako bariery dają się potwierdzić, a przynajmniej, że takie potwierdzenie nie jest możliwe w świetle posiadanych danych. W pierwszej kolejności zostaną omówione ekonomiczne bariery dostępu do pomocy prawnej, a następnie bariery wynikające z pozaekonomicznych kosztów

9 Nieuwzględnianie tej dyrektywy stanowi na przykład wadę wspominanych wyżej badań kanadyjskich (Currie 2006) i amerykańskich (Legal Services Corp 2009), które były prowadzone na celowych próbach osób o średnich i niskich dochodach i nie pozwalały na porównanie danych uzyskanych dla takich grup z danymi dla całej populacji. Warto też zauważyć, że wypływa stąd istotny wniosek, że nie można sądzić, że już zgłoszone problemy prawne są reprezentatywne dla wszystkich problemów prawnych, jakie istnieją w populacji. Co więcej, nawet badania sondażowe nie są w stanie zupełnie wiernie oddać rzeczywistości, ponieważ badanych różni również świadomość posiadanych problemów: jak to zostało powiedziane, w niektórych badaniach liczba wskazywanych problemów koreluje pozytywnie z wykształceniem.

ponoszonych przez beneficjentów systemów pomocy, utrudnienia organizacyjne i geograficzne ograniczenia w dostępie)

Gdy chodzi o koszty ekonomiczne, wyniki badań prowadzonych w metodologii *paths to justice* nie są jednoznaczne. W szczególności nie prowadzą one do wniosku, że korzystanie z pomocy prawnej rośnie proporcjonalnie do dochodów, nawet po uwzględnieniu interweniujących zmiennych niezależnych (na przykład tego, że osoby uboższe z zasady mają relatywnie poważniejsze problemy prawne).

Szczególnie wartościowe dla rozwikłania tych kwestii są ustalenia amerykańskiego badacza Kritzera, który dokonał obszernej wtórnej analizy danych z badań przeprowadzonych w siedmiu krajach (Kritzer 2008b; Zob. też Kritzer 2008a). Zwraca on uwagę, że w ich świetle koszt dostępu do usług prawniczych wcale nie stanowi zasadniczej bariery. Jego zdaniem, czynnikiem najsilniej wpływającym na podjęcie decyzji o skorzystaniu z pomocy prawnej jest natomiast rodzaj problemu życiowego, z którym mają do czynienia obywatele, w tym także jego subiektywna waga. Jeśli zaś istnieje korelacja między poszukiwaniem pomocy prawnej a statusem materialnym, to jest ona słaba i często niemonotoniczna (tj. korzystanie nie wzrasta ani nie spada jednokierunkowo wraz z zamożnością. Badania prowadzone w niektórych krajach nie potwierdzają jednak tej konkretnej obserwacji. Zob. Anon 2006; Legal Services Corp 1994). Decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnika można zatem jego zdaniem ujmować w kategoriach bilansu domniemanych kosztów i korzyści, jakie może przynieść pomoc prawna. Podobne wnioski płyną z nowszych badań brytyjskich (Pleasence et al. 2011).

Można jednak sądzić, że kwestia kosztów jako bariery dostępu do prawa ma różne znaczenie w zależności od etapu poszukiwania pomocy, na którym znajduje się jej beneficjent (klient). Wskazują na to względnie zaawansowane metodologicznie, jednak prowadzone na niewielkiej próbie badania holenderskie (Gramatikov & Klaming 2009), które dowodzą, że zadowolenie z uzyskanej nieodpłatnej pomocy prawnej jest najsilniej związane właśnie z ponoszonymi przez jej beneficjentów dodatkowymi kosztami ekonomicznymi. Inne „koszty" przez nich ponoszone, takie jak koszty psychologiczne i czas poświęcony na załatwianie swojej sprawy, mają niższe znaczenie dla całościowej wyrażanej przez nich oceny. Naturalnie, badania te nie biorą pod uwagę osób, które ostatecznie nie skorzystały z pomocy prawnej, a zatem w ogóle nie uwzględniają osób, które zrezygnowały z jej poszukiwania z dowolnych przyczyn, zwłaszcza nieekonomicznych.

Brytyjskie badania nad potrzebami prawnymi samotnych rodziców (Moorhead et al. 2004) potwierdzają pośrednio jednak ustalenia holenderskie, wskazując, że koszt ekonomiczny jest nie tylko barierą dostępu do pomocy prawnej, ale także wpływa na ciągłość korzystania z poradnictwa,

sprawiając niekiedy, że mimo nierozwiązania problemu osoby takie rezygnują z dalszego korzystania z poradnictwa. Nie można jednak wykluczyć też, że zaobserwowana we wspomnianym badaniu prawidłowość wiąże się ze specyfiką holenderskiego systemu pomocy prawnej.

Wreszcie, można przypuszczać, że zagadnienie kosztów dostępu do pomocy prawnej bywa postrzegane stereotypowo, a więc że decyzje w tym zakresie nie są podejmowane z pełną informacją o kosztach, a więc w stanie „ograniczonej racjonalności" (*bounded rationality*). Jak dowodzi badanie niemieckie (Por. Kilian 2003) koszty dostępu były tam wskazywane jako istotna bariera zniechęcająca do korzystania z pomocy prawnika, nawet jeśli badani nie potrafili trafnie wskazać rzeczywistej wysokości koniecznych opłat.

Jeśli opisane prawidłowości miałoby się uogólnić bez odrzucania wniosków płynących z każdego z opisanych badań, trzeba byłoby przyjąć, że koszty ekonomiczne są znaczące dla osób, które już podjęły i zrealizowały decyzję o poszukiwaniu pomocy prawnej, natomiast samo podjęcie tej decyzji, choć w pewnej mierze uwarunkowane wyobrażeniami na temat kosztów, silniej zależy od okoliczności innego rodzaju. Przypuszczenie takie jest zwłaszcza spójne ze wskazanym już faktem, że to typ sprawy, a nie charakterystyka społeczno – demograficzna klienta, najsilniej wpływa na podjęcie decyzji o poszukiwaniu pomocy prawnej. Formułując taką prawidłowość, należy jednak mieć na uwadze to, że niezależnie od czynników subiektywnych ujawnianych w badaniach sondażowych, identyczny koszt uzyskania pomocy prawnej ma różną użyteczność dla osób znajdujących się w różnej sytuacji ekonomicznej. Dla osoby ubogiej, koszt np. postępowania rozwodowego może mieć zupełnie inne znaczenie życiowe niż dla osoby zamożnej, nawet jeśli ostatecznie i jedna i druga godzi się go ponieść.

Trzeba też zauważyć, że wszelkie uogólnienia czynione na temat kosztów są w dużej mierze zależne od czynników instytucjonalnych. Istotne znaczenie dla oceny barier dostępu pomocy prawnej ma choćby sposób określenia ekonomicznych (dochodowych, majątkowych) kryteriów dostępności bezpłatnej pomocy w chwili badania. Badania kanadyjskie sugerują mianowicie, że w przypadku zbyt restrykcyjnych kryteriów, grupa osób ubogich może zostać podzielona na takie, które z pomocy prawnej będą korzystać nieodpłatnie, i takie, które zostaną zmuszone do prób samodzielnego rozwiązywania swoich problemów prawnych, bo nie będą w stanie uzyskać odpowiedniej pomocy, płacąc za nią cenę rynkową (Currie 2004). Występowanie takiej sytuacji może istotnie zaburzyć wszelkie ustalenia czynione w badaniach na temat wagi kosztów ekonomicznych jako bariery dostępu do pomocy prawnej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że niezależnie od rozstrzygnięcia pytania o koszty ekonomiczne, zasadnicze i samodzielne znaczenie ma kwestia kosztów pozaekonomicznych. Moga

one zaważyć zarówno na kontaktach z prawnikami, jak i z organizacjami świadczącymi nieodpłatną pomoc prawną i występują ze szczególnym natężeniem wśród osób, których sytuacja społeczna jest skądinąd niekorzystna oraz osób wykluczonych. Dlatego też odgrywają one zupełnie fundamentalną rolę tam, gdzie chodzi o tą drugą formę dostarczania poradnictwa prawnego.

Jak zwracają uwagę autorzy badań brytyjskich (Genn et al. 2003; Moorhead et al. 2004) i australijskich (Coumarelos et al. 2006) czy japońskich (Murayama 2009; Tamaki 2011), istotne bariery dostępu do pomocy prawnej stanowią nie tylko jej „twarde" koszty, ale „miękkie" ograniczenia, takie jak brak właściwej informacji i związane z tym subiektywne czynniki psychologiczne: brak pewności co do właściwego sposobu postępowania i zgeneralizowana obawa przed korzystaniem z narzędzi prawnych. Taki wniosek wypływa też dobitnie na przykład z cytowanych starszych badań amerykańskich, które pokazały, że w grupie osób uprawnionych od bezpłatnej pomocy prawnej jedynie ok. 40% wiedziało, że przysługuje im takie prawo, przy czym wiedza taka pozytywnie korelowała z podejmowaniem jakichś działań w celu rozwiązania problemu i negatywnie – z dochodem (tj. osoby o nieco wyższych dochodach w tej grupie znacznie częściej błędnie sądziły, że uprawnione nie są) (Legal Services Corp 1994).

Pośrednio potwierdzają to także dane cytowane w opracowaniu na temat pomocy prawnej w Norwegii (Johnsen 1999), które wskazują, że mimo ograniczenia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej przez zaostrzenie kryteriów ekonomicznych, liczba osób, które skorzystały z opłacanej przez państwo pomocy prawnej wzrosła, a nie spadła (między rokiem 1982 a 1988 liczba osób uprawnionych spadła o połowę, a liczba udzielonych porad – wzrosła o połowę). Znaczenie mogło tu mieć właśnie upowszechnienie się wiedzy o istnieniu systemu i jego decentralizacja, ułatwiająca fizyczny dostęp. Ograniczeniem tych ustaleń jest jednak to że cytowane dane nie biorą pod uwagę rozmaitych zewnętrznych okoliczności, wpływających na częstość korzystania z pomocy, takich jak opisane wcześniej w niniejszym opracowaniu, dlatego też nie wyjaśniają spadku częstości korzystania z pomocy prawnej, który nastąpił po opisanych wzrostach mimo utrzymania kryteriów dostępu na niezmienionym poziomie (między rokiem 1989 a 1995 liczba porad spadła o jedną trzecią, przy czym badania sondażowe pokazywały 94% rozpoznawalność „pierwszoliniowej" instytucji porad prawnych).

Na ogólniejszym poziomie, zwraca się uwagę (w nawiązaniu do bardzo znaczących badań psychologicznych), że istotnym aspektem kontaktów obywateli z wymiarem sprawiedliwości, w tym także z systemem pomocy prawnej, jest spełnianie przezeń wymogów sprawiedliwości proceduralnej. Zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak warto wspomnieć, że na ocenę pomocy prawnej wpływają takie czynniki jak: ocena możliwości wpływania na przebieg postępowania

(tzw. „decision control" i "process control"), ocena jego bezstronności, możliwości skorygowania błędów, trafności ujęcia rozpatrywanego problemu, spójności i ogólnej etyczności (Giesen & Klaming 2008). Należy zatem przypuszczać, że niespełnianie przez system pomocy prawnej takich warunków, lub istnienie wśród obywateli negatywnych przeświadczeń i stereotypów w tym zakresie, będzie stanowić istotny czynnik zniechęcający do korzystania z systemu, nawet jeśli pod innymi względami byłoby to dla nich korzystne.

Badania zagraniczne wskazują ponadto, że istotną barierą dostępu do pomocy prawnej są kwestie organizacyjne, takie jak konieczność osobistego korzystania z poradnictwa, trudność w uzyskaniu zdalnego kontaktu, czas trwania procedur, jak również zjawisko zniechęcenia wskutek odsyłania osób poszukujących pomocy przez kolejne instytucje do dalszych („referral fatigue") (Genn et al. 2003; M. Smith et al. 2007; Sullivan 2011). Trudności z kontaktem są szczególnie istotne wobec faktu, że z badań tych wynika, iż większa część kontaktów z biurami porad prawnych była inicjowana na odległość (telefonicznie, przez internet) (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010). Problem z efektywnością odesłań potwierdzają też badania prowadzone w innych krajach (Pearson & Davis 2002).

Potrzeba skutecznego systemu odesłań wydaje się szczególnie istotna w związku z tym, że w świetle badań brytyjskich większość osób, które w korzystały z centrów pomocy prawnej, czyniły to wskutek rady profesjonalnego doradcy z zakresu spraw socjalnych i że znaczny odsetek z nich wcześniej poszukiwał pomocy gdzie indziej (Balmer, Buck & M. Smith 2010). Ponadto, badania brytyjskie pokazały, że dobór doradcy spośród różnych możliwości porad prawnych i pozaprawnych często zależy od wcześniejszego z nimi kontaktu (Forell & Clarke 2007; Por. też identyczny wniosek w zupełnie innym kontekście kulturowym Murayama 2009).

Badania prowadzone w tym kraju dowodzą też, że istotne znaczenie mogą mieć inne problemy organizacyjne, w szczególności niedopasowanie kompetencji doradców do potrzeb klientów. W badaniach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej okazywało się mianowicie, że treść porad udzielanych obywatelom w podobnych sprawach była zróżnicowana w zależności od typu instytucji, do której się zwracali, i odwrotnie: wybór instytucji różnił się w zależności od rodzaju sprawy. W efekcie, mniejszość osób, które deklarowały problem prawny, ostatecznie uzyskało poradę, którą można zakwalifikować jako prawną (Genn et al. 2003). Z drugiej strony, badania nad osobami doświadczającymi wielu problemów jednocześnie pokazują, że nie zawsze otrzymywały one pomoc, która była im potrzebna, ponieważ nie zawsze udzielający im pomocy doradca był wykwalifikowany poza wąską dziedziną, do której należał pierwotny problem (Moorhead & Robinson 2006).

Wszystkie te ustalenia mogą wskazywać, że nie zawsze istnieje zgodność między beneficjentem pomocy, a świadczącym usługi, gdy chodzi o ocenę problemu jako prawnego, albo też, że system odesłań jest nieskuteczny (odesłania do niewłaściwych specjalistów). Wreszcie, wynika stąd potrzeba uwzględnienia w systemie poradnictwa prawnego pomocy wykraczającej charakterem poza pomoc ściśle prawną (Forell & Clarke 2007). Badania sugerują jednak, że rozwiązaniem tego problemu nie jest zatrudnianie osób o ogólnych kompetencjach, ponieważ mają one tendencję do sugerowania samodzielnego rozwiązywania problemów przez klientów. (Moorhead & Robinson 2006).

Zagadnienie niedopasowania może mieć przy tym bardzo daleko idące skutki. Przykładu dostarczają badania nad problemami prawnymi kobiet. Z jednej strony, istnieją wskazówki, że choć zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej mogą być zróżnicowane ze względu na płeć ,to w niewielkim stopniu (Moorhead et al. 2004) Badania australijskie (Hunter & De Simone 2009) pokazują jednak znaczny poziom deprywacji prawnej wśród niektórych kategorii kobiet (starsze, niemówiące po angielsku, z mniejszości etnicznych, niepełnosprawnych), co jest wiązane z niedostosowaniem systemu do ich specyficznych potrzeb (np. tym, że system pomocy w związku z przemocą domową jest nakierowany na osoby młode, co wiąże się z nasileniem takich problemów w tej grupie). Jej opisywana skala była znaczna, na co wskazują kilkudziesięcioprocentowe odsetki odrzuconych wniosków w niektórych typach spraw, z dominującą konsekwencją w postaci podejmowania przez aplikantki samodzielnych prób rozwiązania problemu (najczęściej bez powodzenia) lub rezygnacją.

Badania dowodziły, że w efekcie takich niedopasowań, statystycznie najbardziej skuteczną metodą poszukiwania pomocy prawnej w badanej kategorii było wynajęcie prywatnego prawnika. Dowodzi to, że system pomocy prawnej powinien być dostosowany do potrzeb osób także w ramach przecinających czy też nakładających się na siebie kategorii; wskazuje to także, że istotne bariery dostępu do pomocy prawnej mogą być wytworzone przez sam system pomocy, który jest strukturalnie niedostosowany do istniejącego zapotrzebowania. Taka sytuacja jest niekorzystna nie tylko z punktu widzenia osób, które nie otrzymały pomocy prawnej, ale także samego systemu, ponieważ prowadzi do wielokrotnego składania aplikacji w różnych sprawach przez te same osoby, co jest wywołane „klastrową" charakterystyką ich problemów. Nierozwiązany pierwszy problem prawny (wskutek odrzucenia wniosku) wywołuje kolejne, które są podstawą kolejnych aplikacji (Hunter & De Simone 2009).

Warto też zauważyć, że w niektórych krajach daje zauważyć się zjawiska przeciwskuteczności poradnictwa prawnego. Istnieją mianowicie bariery dostępu do pomocy prawnej wynikające z

samego faktu istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, to znaczy stanowiące konsekwencję uprzywilejowania niektórych grup obywateli. Przekrojowe badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) wskazują, że częstość korzystania z pomocy prawnej jest większa w przypadku osób o niskich dochodach i niskim poziomie wykształcenia, oraz tych o najwyższym statusie majątkowym (Taki sam wniosek płynie z danych brytyjskich: Balmer & Buck & M. Smith 2010), zaś częstość rezygnacji z poszukiwania pomocy prawnej w przypadku napotkania problemu prawnego – najwyższa wśród osób uboższych.

Wynik ten można uznać za znaczący z kilku względów. Po pierwsze, te same badania holenderskie dowodzą, że dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jest w Holandii szczególnie dobry, co pozwala potraktować przedstawiony wynik jako przybliżony opis sytuacji, gdy bariery stojące przed najgorzej usytuowanymi osobami zostaną zniesione. Oznacza to, że w sytuacji, gdy pomoc prawna jest łatwo dostępna i względnie tania, korzystają z niej także osoby sytuujące się na niższych szczeblach drabiny społecznej. Z drugiej jednak strony, oznacza to pojawienie się paradoksalnego zjawiska względnej deprywacji osób średnio sytuowanych, to znaczy tych, które nie kwalifikują się, by korzystać z pomocy prawnej nieodpłatnie. Jeśli więc celem systemu pomocy prawnej jest zapewnienie obywatelom (materialnie) równego dostępu do pomocy prawnej, stan ten należy uznać za niekorzystny, bo oznacza on, że całościowy system pomocy prawnej (płatnej i nieodpłatnej) w najmniejszym stopniu odpowiada potrzebom i możliwościom działania właśnie wymienionej grupy[10]. Mówiąc jeszcze inaczej, system redukcji kosztów, które wiążą się z korzystaniem z pomocy prawnej, jest nieproporcjonalnie silnie dostosowany do specyficznych typów kosztów, ponoszonych przez osoby najmniej zamożne i najsłabiej wykształcone.

Kolejnym istotnym teoretycznie problemem w dostępie do pomocy prawnej, który podejmowano w badaniach, jest rozkład geograficzny instytucji świadczących pomoc prawną. Dla przykładu, badania australijskie wskazują, że 76% firm prawniczych świadczących pomoc prawną znajduje się na obszarach wielkomiejskich (TNS Social Research 2006), co w naturalny sposób ogranicza dostęp do pomocy prawnej w obszarach wiejskich i że barierą dla rozwoju pomocy prawnej jest tam niewystarczająca ilość siły roboczej. Należy przypuszczać (nawet uwzględniając specyfikę Australii), że zbliżone da się zaobserwować w wielu krajach rozwiniętych, i że geograficzna niedostępność wykwalifikowanej siły roboczej, wynikająca z jej koncentracji w wielkich miastach, może stanowić ograniczenie dla budowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej także w Polsce.

10 Warto zauważyć jednak, że konsekwentne przyjmowanie perspektywy *legal empowerment* może prowadzić do odmiennych wniosków.

Warto jednak zauważyć, że rola pomocy prawnej na obszarach niezurbanizowanych i słabo zurbanizowanych jest inna niż w wielkich miastach. W angielskiej literaturze badawczej podkreśla się na przykład rolę nieformalnych relacji wiążących prawników z ich lokalnymi wspólnotami (Franklin & Lee 2007) Wyraża się to zarówno w eksponowanej przez klientów potrzebie zwracania się do zaufanych, znanych sobie osób, jak i poprzez niematerialne korzyści odnoszone przez prawników działających w takich wspólnotach, na przykład w postaci prestiżu i szacunku (Moorhead & Pleasence 2004). Powinno to mieć swoje odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania systemu pomocy prawnej: w miejscach o silnych więzach społecznych należy korzystać z pomocy lokalnie zakorzenionych doradców. Może mieć to znaczenie zarówno dla efektywności pomocy dla beneficjentów systemu, ale także wywoływać negatywne konsekwencje dla samego systemu pomocy prawnej, jeśli warunki dostępu do niego będą nadmiernie zbiurokratyzowane.

Nie lekceważąc wagi geograficznej dostępności pomocy prawnej, należy też odnotować dalsze zastrzeżenia zgłaszane w literaturze przedmiotu. Na przykład autor norweski (Johnsen 1999) omawiając bardzo znaczne różnice w dostępie do pomocy prawnej między obszarem metropolitalnym Oslo (na którym funkcjonowało 40% prawników pracujących w całym kraju) a resztą Norwegii, podkreśla rolę nieformalnych relacji w rozwiązywaniu sytuacji spornych w obszarach wiejskich oraz niższe zapotrzebowanie na sformalizowaną pomoc i usługi państwa i związaną z tym niższą gotowość do odwoływania się do rozstrzygnięć sądowych. Podkreśla, że także pomoc prawna powinna być dostosowana do tych potrzeb i oczekiwań. Warto też zastrzec, jak czyni ten autor, że założenie o niedostępności geograficznej pomocy prawnej w odległych terenach, należy zmodyfikować, uwzględniając już istniejące wzorce podróżowania (na przykład związane z dojazdami do pracy).

Badania brytyjskie potwierdzają te obserwacje[11]. Zestawienie wzorów korzystania z pomocy prawnej z informacją o odległości do najbliższego punktu świadczenia takiej pomocy (Patel et al. 2008) prowadzi do wniosku, że dystans w przestrzeni nie stanowił istotnego czynnika modyfikującego zachowania związane z poszukiwaniem pomocy prawnej, zwłaszcza wobec faktu, że badani nie zawsze posiadali prawidłowe rozpoznanie w sprawie umiejscowienia w ich okolicy ośrodków pomocy prawnej. Ustalono jednak, że istotne znaczenie miało tu posiadanie własnego środka transportu: po uwzględnieniu w analizie tej informacji okazało się, że osoby, które znajdowały się w dalszej odległości od punktu świadczącego pomoc, częściej rezygnowały z korzystania z niej, natomiast częściej wykorzystywały do tego celu telefon lub internet. Można sądzić, jak sugerują autory badania,

11 Należy jednak zastrzec, że badania te prowadzono w warunkach bardzo dobrze rozwiniętego systemu bezpłatnej pomocy prawnej. Świadczy o tym fakt, że w reprezentatywnej, kilkutysięcznej próbie badawczej nie udało się zgromadzić wystarczającej liczby osób, które mieszkałyby w większej odległości od Biura Porad Obywatelskich (CAB) niż 5 mil.

że tym samym uzyskiwały pomoc gorszej jakości, nie rozwiązując swoich istotnych problemów (inne badania wskazują, że pomoc prawna świadczona telefonicznie napotyka istotne ograniczenia).

Powyższa rekonstrukcja wątków przedstawianych w empirycznych badaniach nad barierami dostępu do pomocy prawnej ma swoje konsekwencje w postaci zaleceń praktycznych pod adresem podmiotów decydujących o kształcie przyszłego systemu pomocy prawnej w Polsce. Jest ich przynajmniej siedem. Po pierwsze, system ten powinien w szczególnym zakresie (większym niż by to wynikało wprost z wyników badań) uwzględniać specyfikę niektórych grup społecznych, zwłaszcza potrzeby osób o niższym statusie społecznym. Po drugie jednak, zapewnienie efektywnej pomocy prawnej osobom ubogim wymaga usunięcia także innych przeszkód, niźli tylko bariery ekonomiczne. Nawet usunięcie barier ekonomicznych nie wystarcza do usunięcia przeszkód w dostępie do pomocy prawnej i że także system pomocy nieodpłatnej może być pod wieloma względami niedostępny. W szczególności należy zatem zadbać o zapewnienie właściwej informacji wśród wszystkich grup obywateli, formułując odpowiednie przekazy w taki sposób, aby były łatwo dostępne i zrozumiałe, a także wprowadzić działające, wiarygodne i dostępne mechanizmy pomocy na odległość. Po trzecie, wskazane jest również podejmowanie działań edukacyjnych, skorelowanych z wprowadzeniem systemu. Po czwarte, niezbędne jest powiązanie systemu pomocy prawnej z innymi systemami pomocy dla obywateli, tak aby możliwe było uzyskanie całościowego poradnictwa bez potrzeby odsyłania beneficjentów pomiędzy różnymi agendami. W tym samym celu system musi również dysponować wystarczającą wiedzą na temat kompetencji poszczególnych ekspertów udzielających pomocy. Po piąte, uwzględniając potrzeby osób najuboższych system nie może, bez narażenia się na zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, pomijać potrzeb osób średniozamożnych. Powinien więc być zorganizowany w taki sposób, aby wspierać najistotniejsze problemy także tej grupy obywateli. Po szóste, system powinien wspierać klientów, pomagając im w usuwaniu na przyszłość mentalnych barier, które utrudniają im samodzielne rozwiązywanie własnych problemów („empowerment"). Nie powinno to jednak, po siódme, uniemożliwiać podejmowania działań o charakterze interwencyjnym przez samą organizację świadczącą pomoc.

Niestandardowe formy rozwiązywania problemów prawnych

Formy udzielania pomocy prawnej można podzielić na kilka kategorii, w zależności od sposobu komunikacji czy roli doradcy. W świetle większości badań z nurtu *paths to justice*, dominującą formę świadczenia pomocy prawnej, odpłatnej i nieodpłatnej, stanowi wciąż poradnictwo udzielane podczas bezpośredniego spotkania doradcy z klientem w siedzibie tego pierwszego. W systemach pomocy nieodpłatnej w niektórych krajach wykorzystuje się jednak także rozmaite niestandardowe

formy udzielania pomocy prawnej: za pośrednictwem infolinii telefonicznych, komunikacji elektronicznej, w drodze poradnictwa świadczonego poza siedzibą organizacji pomocowej, zachęcające klientów do rozwiązywania konfliktów w drodze ADR. Badania empiryczne prowadzone na ten temat wskazują, co do zasady, że formy te są pod pewnymi względami korzystne dla klientów, jednak wskazują też na istotne problemy. Poniżej omówione zostaną istniejące badania dotyczące niektórych niestandardowych form pomocy prawnej.

Gdy chodzi poradnictwo prawne udzielane telefonicznie („legal hotlines") prym wiodą organizacje amerykańskie. W USA prowadzi się także najwięcej badań na ten temat. Dowodzą one, że ta forma świadczenia usług charakteryzuje się dość niską skutecznością i poziomem satysfakcji klientów (Bickel 2006; W sprawie poziomu satysfakcji odmiennie: Pearson & Davis 2002). Wskazuje się, że problematyczna efektywność pomocy tego rodzaju może być związana z trudnościami w rozpoznaniu sytuacji osoby dzwoniącej. Prawdopodobne jest w niej zwłaszcza nieuwzględnienie niektórych istotnych okoliczności sprawy, których ustalenie wymaga analizy dokumentów. Co więcej, najbardziej narażone na tego rodzaju błędy są osoby o skądinąd najsłabszej pozycji: niskim poziomie edukacji, nieznające języka, o ograniczonych możliwościach intelektualnych (z przyczyn zdrowotno – jednostkowych, albo sytuacyjnych: w związku ze stresem, przeżywanym lękiem itd.), o ograniczonych możliwościach dysponowania czasem (Bickel 2006; Pearson & Davis 2002).

Badania pokazały też, że w znacznej części przypadków rady podawane przez osoby zatrudnione w infolinii nie były realizowane, a najlepsze efekty dla rozwiązania problemu przynosiły takie porady, w których oprócz informacji ustnej udzielono także porady pisemnej. Najmniej skuteczne okazywały się odesłania do innych instytucji oraz sugestie, by w sprawie zatrudnić adwokata. Jednocześnie, osoby korzystające z infolinii rzadko wykorzystywały inne źródła informacji. Na uzyskanie pozytywnych efektów największy (i znaczny) wpływ miało wykształcenie, najbardziej niekorzystne efekty uzyskiwały natomiast osoby zupełnie pozbawione dochodów (Pearson & Davis 2002).

Referowane badania amerykańskie (Pearson & Davis 2002) pokazują wreszcie, że cechy społeczno – demograficzne osób korzystających z infolinii prawnych różniły się znacząco od typowych dla całej populacji. Z tej formy poradnictwa w dużej większości korzystały kobiety, najczęściej w wieku około 40 lat, posiadające przynajmniej jedno dziecko, często rozwiedzione lub w separacji, korzystające z pomocy społecznej i cierpiące (lub ktoś im bliski) z powodu problemów zdrowotnych, lub niepełnosprawności. Problemy, które te osoby próbowały rozwiązać za sprawą kontaktu z infolinią były natomiast zbliżone do raportowanych we wspomnianych przekrojowych amerykańskich badaniach sondażowych problemów prawnych. Dotyczyły one głównie prawa rodzinnego, kwestii

konsumenckich, mieszkaniowych, i, w znacznie niższym odsetku, prawa pracy. Można więc sądzić, że w warunkach amerykańskich telefoniczna forma udzielania porad jest atrakcyjna dla dość specyficznej grupy klientów, i że nieefektywność tej formy poradnictwa wiąże się ze szczególnymi warunkami życiowymi, w których funkcjonują te osoby.

Obserwację tę potwierdzają pośrednio badania brytyjskie nad potrzebami prawnymi samotnych rodziców. Pokazują one dość duże poziomy satysfakcji klientów z tej formy pomocy, co wiązało się z jej dostępnością, szybkością porady i możliwością jej uzyskania anonimowo (Moorhead et al. 2004). Dla objętej badaniem grupy osób zasadnicze znaczenie ma oczywiście fakt dostępności porad w dowolnych godzinach, ponieważ są one szczególnie obciążone opieką nad dziećmi. Badania pokazały również, że osoby te w znacznym odsetku korzystały z infolinii biur porad prawnych jako z narzędzia rozwiązywania swoich problemów, a nie tylko informacji o miejscach, gdzie taką pomoc można dopiero uzyskać. Z drugiej strony, badani wskazywali, że pomoc świadczona przez infolinie ma swoje ograniczenia, i przyznawali, że jest ona przydatna raczej w prostych sprawach i że niekiedy potrzebny jest kontakt bezpośredni. Zwracano tez uwagę na koszt połączeń.

Także inne badania prowadzone w Wielkiej Brytanii (Patel et al. 2008) wskazują, że porady telefoniczne są wykorzystywane równie często lub częściej niż porady bezpośrednie jedynie w przypadku niektórych typów spraw. W przypadku problemów wywołujących bardziej poważne konsekwencje życiowe, ekonomiczne i psychologiczne, ta forma kontaktu była wybierana znacznie rzadziej. Może to świadczyć o tym, że w przypadku niemożności bezpośredniego kontaktu z biurem porad prawnych lub adwokatem, obywatele decydowali się raczej zrezygnować z poszukiwania pomocy niż korzystać z usług na odległość (Ale zob. dane podawane w kontekście USA przez Villarreal 2010).

Obraz pomocy telefonicznej, jaki rysuje się w świetle omówionych badań, jest więc dość złożony. Z jednej strony, wydaje się, że informacja prawna i porady prawne udzielane telefonicznie mogą pomóc niektórym typom klientów w samodzielnym rozwiązaniu swoich problemów. Z drugiej jednak strony, istnieje prawdopodobieństwo, że osoby, które mogą korzystać z tego rodzaju usług, należą do grup najbardziej upośledzonych społecznie, a zatem w najmniejszym stopniu zdolnych do skutecznego wykorzystania otrzymywanych porad. Płynie stąd wniosek, że nadmierne poleganie na tej formie poradnictwa może prowadzić do niekorzystnych skutków dla korzystających z nich osób.

Gdy chodzi o pomoc udzielaną na odległość, prowadzono także badania nad innymi niż infolinie narzędziami komunikacyjnymi, w szczególności wykorzystującymi technologie informatyczne. I tak, zespół badaczy australijskich dokonał także międzynarodowego przeglądu badań nad wykorzystaniem telekonferencji jako narzędzia ułatwiającego dostęp do bezpłatnych usług

prawniczych[12] (Forell et al. 2011). Jakkolwiek w żadnym z referowanych tam badań nie ustalono, czy skuteczność poradnictwa na odległość jest zbliżona do rozwiązywania problemów w drodze kontaktu bezpośredniego, to ich wyniki są dość zachęcające. W wielu przypadkach doświadczenie otrzymywania i (zwłaszcza) udzielania pomocy za pomocą wideokonferencji było opisywane jako zbliżone do kontaktu twarzą w twarz. Narzędzia telekonferencyjne pozwalały zwłaszcza na udzielanie porad w krótszym czasie i niższym kosztem (bez potrzeby dojazdu) niż w przypadku tradycyjnych form. Jako szczególnie udane jawią się tu próby wprowadzenia systemu telekonferencji w aresztach i więzieniach (Bardziej krytycznie na ten temat w kontekście doświadczeń kanadyjskich: Currie 2004).

Autorzy omawianego raportu podkreślają jednak, że w świetle ich ustaleń osiągnięcie sukcesu w tej dziedzinie wymaga spełnienia szeregu warunków. Usługi na odległość wymagają znacznych inwestycji, powinny być dostępne tam, gdzie nie istnieją inne, konkurencyjne sposoby udzielania pomocy prawnej, oraz być prowadzone w sposób, który zapewnia klientom wystarczającą prywatność, i to zarówno gdy chodzi o bezpieczeństwo transmisji danych, jak i odpowiednie pomieszczenia. Ponadto skuteczny system pomocy na odległość powinien brać pod uwagę niechęć niektórych klientów do korzystania z nieznanych im rozwiązań technicznych, brak wystarczających umiejętności w tej dziedzinie, i to zarówno po stronie klientów, jak i organizacji świadczących takie usługi, oraz ograniczenia techniczne (problem przesyłania dokumentów, awaryjność). Jak można sądzić, wspiera to wnioski sformułowane w kontekście pomocy telefonicznej: zapewnienie obywatelom możliwości korzystania z nowoczesnych systemów teleinformatycznych powinno pozostawiać im szansę dokonania także innego wyboru.

W kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej badano także wzory korzystania z internetu. Przekrojowe badania brytyjskie (M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) wskazują na kilkukrotny wzrost liczby osób poszukujących pomocy prawnej przez internet między 2001 a 2010 rokiem – w tym ostatnim pomocy w ten sposób szukało niemal 20% osób, które napotkały problem prawny. Badania australijskie wskazują natomiast pewne zalety tej formy kontaktu, gdy chodzi o pomoc prawną: komunikacja elektroniczna pozwalają na łatwiejsze przekraczanie barier mentalnych związanych z poszukiwaniem pomocy (Giddings & Robertson 2003).

Warto jednak zauważyć, że w świetle pierwszych cytowanych badań internet był znacznie rzadziej wykorzystywany do poszukiwania pomocy prawnej przez osoby uprawnione do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej, niż przez pozostałych obywateli. Może to świadczyć o jakiejś formie cyfrowego wykluczenia tych pierwszych, ale także o tym, że w jej wypadku dostęp do „tradycyjnych"

12 Były to zarówno dedykowane narzędzia informatyczne, jak system telekonferencyjny w więzieniach kanadyjskich, jak i popularne systemy wideokonferencji, takie jak Skype.

usług prawniczych jest łatwiejszy. Ostatni z cytowanych autorów zauważa natomiast, że w świetle literatury empirycznej na temat usług świadczonych na odległość (ale niekoniecznie poświęconej usługom prawnym) skuteczność takiego poradnictwa zależy w dużej mierze od dodatkowych czynników, niezależnych od samego systemu świadczenia pomocy, takich jak kompetencje klientów i ich możliwości poznawcze.

W cytowanych już badaniach na temat potrzeb prawnych samotnych rodziców (Moorhead et al. 2004) wskazywano ponadto, że internet był wykorzystywany w szczególny sposób. Za jego pomocą przede wszystkim poszukiwano ogólnej informacji prawnej, nie zaś pomocy w konkretnej sprawie. Wynik ten ma jednak ograniczone zastosowanie ze względu na zmiany w technologii, które nastąpiły od czasu przeprowadzenia badania, jest jednak zgodny z ustaleniami badań przeprowadzonych w Australii (Giddings & Robertson 2003). Dotyczyły one efektywności systemów wspomagających samodzielne poszukiwanie rozwiązań prawnych (poprzez dostarczanie stosownych materiałów) i wskazują, że tego rodzaju system pomocy może być skuteczny wtedy, gdy pozwala na uzyskanie zindywidualizowanej konsultacji z prawnikiem. Jest to tym bardziej istotne, im bardziej szczegółowa jest poszukiwana i znajdowana informacja.

Te same badania dowodziły ponadto, że istotne ograniczenie skuteczności systemów wspierających stanowią niskie poziomy kompetencji kulturowych u osób poszukujących pomocy, podobnie jak ich utrwalone oczekiwania wobec pomocy prawnej oraz bariery poznawcze i zdrowotne. Skutecznemu samodzielnemu poszukiwaniu rozwiązań prawnych sprzyjają natomiast odpowiednia determinacja, zasoby wolnego czasu oraz pewność siebie (Giddings & Robertson 2003).

Można zatem sądzić, że komunikacja internetowa, choć znosi bariery geograficzne i fizyczne, nie likwiduje problemów kompetencyjnych. Jest to wniosek zgodny z już przedstawionymi w sprawie infolinii i telekonferencji. Niezależnie więc od ostatecznego wyjaśnienia zaobserwowanych zachowań, z referowanych badań płynie wniosek, że projektując system pomocy prawnej, nie należy rezygnować z tradycyjnych form udzielania pomocy i że formy te powinny być równie łatwo dostępne co formy zdalne.

Inną z innowacji w zakresie form świadczenia pomocy prawnej, wykorzystywaną niekiedy w systemach pomocy nieodpłatnej, jest jej dostarczania poza siedzibą organizacji pomocowej. Za tą ideą, oprócz potrzeby dotarcia do klientów, którzy z różnych względów nie mogą lub nie chcą skorzystać z pomocy udzielanej *in situ*, stoi rejestrowana w badaniach potrzeba świadczenia usług zintegrowanych, to znaczy takich, w których pomoc prawna jest udzielana równolegle do pomocy socjalnej, zdrowotnej czy finansowej (Moorhead & Robinson 2006; Noone 2009). Pomoc może, rzecz jasna, być integrowana wokół organizacji świadczących pomoc prawną, ale, jak się wydaje, częstsza

jest praktyka dołączania usług prawniczych do usług innego rodzaju, co często wiąże się z „zamiejscowym" trybem udzielania porad prawnych.

Tej formie organizacyjnej przypisuje się w empirycznej literaturze takie pozytywne cechy, jak ułatwienie przekazywania klientów od jednego specjalisty do drugiego, eliminowanie sytuacji, w których klient nie korzysta ze wskazanego mu, właściwego sposobu pomocy z przyczyn psychologicznych lub organizacyjnych, usprawnienie przepływu informacji, oraz zwiększanie niezbędnego zaufania między organizacją pomocowa a klientem (klient korzysta z usługi w miejscu, które już zna, i kierowany jest do doradcy prawnego przez osoby, którym ufa).

Dla przykładu, australijskie badania nad pomocą prawną udzielaną w przychodniach zdrowia pokazują, że w niemal 15% przypadków porada medyczna odnosiła się także do zagadnień związanych z prawami socjalnymi (Noone 2009), w związku z czym inicjatywa okresowego świadczenia porad prawnych w przychodniach okazała się sukcesem. O efektywności pomocy zintegrowanej może także świadczyć wynik badań przeprowadzonych przez autorów brytyjskich wśród osób poszukujących pomocy z powodu zadłużenia (Pleasence et al. n.d.), gdzie ustalono, że zintegrowane poradnictwo finansowo-prawne ma znaczną skuteczność, i to zarówno w kategoriach subiektywnych, zdrowotnych, sytuacji społecznej, jak i wielkości zadłużenia. Jednocześnie jednak, w wymienionych badaniach zwraca się uwagę na trudności organizacyjne związane z tym sposobem dostarczania pomocy: wymaga on dobrej współpracy i niekiedy może prowadzić do konkurencji w ramach szerszego systemu pomocy społecznej.

W Wielkiej Brytanii przeprowadzono ponadto autorskie badania w ramach pilotażowego programu udzielania porad prawnych w sprawach finansowych poza biurem porad prawnych, obejmujące niemal 5000 spraw (M. Smith & Patel 2008). Pilotaż obejmował dziesięć różnych typów miejsc, w których udzielano porad, min. poradnie zdrowia, szkoły i instytucje pomocy społecznej. Dane uzyskane w badaniu pokazują, że klientami takiej pomocy były nieproporcjonalnie często osoby znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, życiowej i zdrowotnej, a także, i to częściej niż w przypadku pomocy „stacjonarnej" – osoby młode, co wskazuje na znaczną skuteczność przyjętej formy docierania do nich.

Odnosząc się do podnoszonego niekiedy zarzutu, że poradnictwo „wyjazdowe" stanowi jedynie rodzaj promocji usług, a rzeczywista praca z klientem i tak wymaga jego przyjazdu do siedziby organizacji, w referowanych badaniach ustalono, że w znakomitej większości przypadków wystarczające były porady na miejscu (nie było potrzeby reprezentacji przed urzędami czy w sądach), a także, że poradnictwo cechowało się znaczną skutecznością, co można wiązać właśnie z holistycznym podejściem. Dane pokazują jednocześnie niższą efektywność kosztową działań

„wyjazdowych", co wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów stałych, natomiast nie wynika z konieczności poświęcenia większej ilości czasu na sprawy klientów pozyskanych tą drogą, niż jest to potrzebne w przypadku klientów „stacjonarnych".

Odmianą zamiejscowego poradnictwa prawnego jest lokowanie go w takich miejscach, gdzie potencjalni klienci spotykają się po raz pierwszy ze swoimi problemami (np. szpitale i przychodnie w przypadku problemów z dostępem do opieki zdrowotnej, agencje kredytowe i banki w przypadku problemów finansowych itp.). Na ten temat istnieje znaczna literatura, która pozwoliła badaczom australijskim na dokonanie systematycznego przeglądu celowości prowadzenia tego rodzaju usług (Gray & Forell 2009). Przedstawiane przez nich wnioski są w dużej mierze pozytywne: ta forma pomocy pozwala na dokonanie „wczesnej interwencji" specjalisty. Nawet jeśli nie jest to możliwe, działania takie mają istotne znaczenie psychologiczne, pomagając klientowi w przezwyciężeniu mentalnych barier w późniejszym poszukiwaniu pomocy prawnej.

Opisywane podejście do poradnictwa prawnego, choć zasadniczo kosztowne w organizacji, może też okazać się efektywne ekonomicznie i umożliwiać dotarcie do trudno dostępnych klientów. Wymaga to jednak zapewnienia odpowiedniej współpracy z zewnętrznymi partnerami i właściwego doboru miejsc i środków. Jak zalecają wspomniani badacze, działania takie powinny być nakierowane na usługi deficytowe i prowadzone w miejscach, gdzie należy spodziewać się dużej liczby potencjalnych klientów, a jednocześnie zapewniających odpowiednie warunki udzielania pomocy (pozwalających na zachowanie prywatności). Podobnie jak w przypadku świadczeń zintegrowanych, także usługi prowadzone w trybie „wczesnej interwencji" powinny pozwalać na wykorzystanie istniejących relacji zaufania goszczącej instytucji z potencjalnymi klientami.

Ostatnią z niestandardowych form świadczenia pomocy prawnej, wspominaną w empirycznej literaturze badawczej, są alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR), pozwalające na rozwiązywanie konfliktów bez konieczności odwoływania się do klasycznych porad prawnych oraz, co jest szczególnie istotne, drogi sądowej. Biorąc pod uwagę wspominane wyżej wyniki przekrojowych badań nad wzorami korzystania z pomocy prawnej, które sugerują znaczną częstość prywatnych i kompromisowych form rozwiązywania sporów w wielu społeczeństwach, należałoby sądzić, że racjonalną strategią bezpłatnego poradnictwa prawnego powinno być upowszechnianie ADR w ramach systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak się jednak okazuje, literatura poświęcona temu zagadnieniu nie jest obszerna. Jednocześnie, wydaje się, że wnioski, które z niej wypływają, nie są specyficzne dla problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej, a są zgodne z ustaleniami znacznie szerszej literatury na temat ADR jako takich.

I tak, badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) wskazują, że istnieje dość silny związek pomiędzy nieformalnym sposobem rozstrzygnięcia sporu a tym, czy badani uznają swój główny cel za osiągnięty. W przypadku poszukiwania rozstrzygnięć w drodze sądowej poziom satysfakcji jest więc widocznie niższy niż w przypadku metod alternatywnych. Trzeba jednak zastrzec, że nie pa pewności, czy nie wynika to z bardziej złożonego lub bardziej zaognionego charakteru sporów, które ostatecznie są rozstrzygane przed sądami.

Podobnie, polskie monograficzne badania nad rozstrzyganiem sporów konsumenckich, przeprowadzone przez A. Krajewską (Krajewska 2009) dowodzą, że choć instytucja rzeczników konsumentów i sądów konsumenckich cierpi z powodu wielu niedostatków, z których część spowodowana jest niedofinansowaniem, to jej działalność jest stosunkowo skuteczna w kategoriach obiektywnych (spory są skutecznie rozstrzygane) i subiektywnych (strony sporów wyrażają satysfakcję z tej formy ich rozwiązania). Płynie stąd wniosek, że rozwiązania systemowe z zakresu pomocy prawnej, wdrożone ewentualnie w Polsce, powinny dążyć do polubownego, mediacyjnego i możliwie nieformalnego sposobu załatwiania spraw. Choć z pewnością nie jest to jedyne źródło wzorców instytucjonalnych, można sądzić, że wskazane jest czerpanie wzorów z istniejących instytucji poradnictwa konsumenckiego.

Obraz ADR w kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest jednak jednoznacznie pozytywny. W literaturze zagranicznej zwraca się zwłaszcza uwagę na to, że ADR nie może stanowić panaceum na bardziej złożone problemy prawne, a zwłaszcza nie może stanowić alternatywy dla systemu pomocy prawnej, finansującego także reprezentację przed sądem. Twierdzi się też, że niekiedy rozstrzygnięcie sądowe jest społecznie bardziej korzystne niż rozwiązanie polubowne (Hunter 2003).

Z drugiej strony, ta sama autorka zwraca uwagę, że nie można utożsamiać pomocy prawnej z pomocą sądową. Referowane przez nią badania prowadzone w Wielkiej Brytanii i Australii, ale także gdzie indziej, wskazują, że istotnym aspektem pomocy świadczonej przez prawników jest doprowadzanie do rozwiązań polubownych, w tym także w przypadku spraw, które już zostały formalnie wszczęte przed sądem. Zmniejszanie dostępu do pomocy prawnej nie prowadzi w związku z tym do wzrostu ilości rozstrzygnięć polubownych, ale raczej do zwiększenia częstości rozwiązań prywatnych, a nawet, paradoksalnie, do zwiększenia się liczby długotrwałych postępowań sądowych, wszczynanych przez samych obywateli bez wsparcia profesjonalnej pomocy prawnej.

Niniejszy przegląd niestandardowych form pomocy prawnej wydaje się zachęcać do oferowania klientom ewentualnego polskiego systemu poradnictwa prowadzonego w zróżnicowanych formach. Jednocześnie jednak, płynie z niego wniosek, że nie należy przy tym

rezygnować z pomocy świadczonej w formach tradycyjnych. Należy zwłaszcza podkreślić to, że niezależnie od ostatecznej formy tego systemu, oferowane klientom formy świadczenia pomocy powinny być zróżnicowane i łatwo dostępne.

Za szczególnie niekorzystną należałoby zwłaszcza uznać sytuację, w której niektóre kategorie klientów, w tym zwłaszcza klienci znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji, albo szczególnie problematyczni z punktu widzenia organizatora poradnictwa, korzystają wyłącznie z form niestandardowych. Za bardzo kontrowersyjne rozwiązanie należałoby również uznać mechaniczne (formalne lub nieformalne) „kanalizowanie" niektórych typów problemów prawnych, to znaczy ograniczanie dostępnych w ich przypadku form doradztwa prawnego do z góry ustalonych, w tym ADR.

Za niewątpliwie korzystne należy natomiast uznać świadczenie pomocy w formach zintegrowanych z innymi usługami socjalnymi lub w postaci pozwalającej na „wczesną interwencję". W tym przypadku należy jednak pamiętać o trudnościach organizacyjnych i finansowych, które mogą się z tym wiązać. W jakimś stopniu można je zmniejszać świadcząc tego rodzaju usługi w przypadku problemów lub klientów priorytetowych – znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, lub mających szczególnie duże trudności z dotarciem do poradnictwa prawnego.

Problemy prawne osób wykluczonych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej

Przegląd literatury wskazuje, że oprócz ogólnych, przekrojowych badań nad problemami prawnymi i wzorami korzystania z pomocy prawnej w całych populacjach, prowadzonymi na reprezentatywnych próbach, dość często realizowane są także badania odnoszące się do sytuacji konkretnych grup społecznych. Chodzi tu zwłaszcza o takie grupy, o których sądzi się, że mogą z jakichś powodów cechować się szczególnymi problemami prawnymi, odczuwać ich szczególne konsekwencje, posługiwać się szczególnymi sposobami ich rozwiązywania – lub które charakteryzować się dowolną kombinacją tych własności. Także w niektórych przypadkach badań przekrojowych, zwłaszcza prowadzonych na większych próbach, udaje się prowadzić dodatkowe analizy problemów wyodrębnionych kategorii badanych.

I jedne i drugie działania badawcze prowadzą do dość charakterystycznych, a zarazem oczekiwanych wniosków. Wskazują mianowicie, że osoby znajdujące się w szczególnie złej sytuacji życiowej są szczególnie (tzn. nieproporcjonalnie bardzo) narażone na występowanie problemów prawnych, problemy te mają szczególnie istotny, negatywny wpływ na ich życie a podejmowane przez nie działania mające służyć rozwiązaniu tych problemów są szczególnie często nieskuteczne.

Inaczej mówiąc, analizy odnoszące się do takich grup osób stanowią ilustrację znanego socjologii „efektu św. Mateusza".

Oczywiście, podstawowe znaczenie ma tu sposób wyodrębnienia owych szczególnych grup. Jak to już zostało powiedziane, nie jest wcale jasne, czy dobrą ich definicję stanowi proste kryterium ekonomiczne. Bardziej jednoznaczne wyniki uzyskiwano, prowadząc badania na celowych próbach opierających się na kryteriach podmiotowych lub przedmiotowych, niż analizując wyniki przekrojowych badań wykorzystujących informację o dochodach czy zamożności badanych. W materiale analizowanym na potrzeby niniejszego opracowania odnaleziono takich badań kilkanaście.

I tak, badania brytyjskie przeprowadzone wśród osób uprawnionych do otrzymania pomocy prawnej (a więc w grupie zdefiniowanej za pomocą kryterium dochodowego) dowodzą, że problemy przez nie doświadczane nie różnią się od problemów występujących w całej populacji i to zarówno pod względem rozkładu, ogólnej częstości występowania, jak i typów klastrów, w jakie układają się problemy itd. (M. Smith et al. 2007). Podobnie przedstawiają się także działania podejmowane przez obydwie grupy osób i ich efekty. Wyniki te nie są jednak spójne z rezultatami sondażu przeprowadzonego przez tę samą grupę badaczy trzy lata później (Pleasence et al. 2010), który wskazuje, że częstość występowania problemów jest większa w przypadku osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej, że występuje wśród nich więcej takich, które mają więcej niż jeden problem i że częściej nie podejmują one żadnych działań, aby problemom tym zaradzić. Wśród szczególnych problemów tej grupy osób wymieniane są takie problemy jak problemy sąsiedzkie, z długami, z wynajmem mieszkań, z pomocą społeczną/zasiłkami, a więc kwestie charakterystyczne dla osób uboższych, a negatywne konsekwencje posiadania problemów są częściej sygnalizowane w badaniu[13]. Pierwszemu wspomnianemu ustaleniu częściowo przeczą też badania amerykańskie (Legal Services Corp 1994).

Z drugiej jednak strony, kwestia liczby problemów występujących wśród beneficjentów pomocy prawnej była także przedmiotem wyspecjalizowanych badań brytyjskich nad zjawiskiem klastrów problemów prawnych, przeprowadzonym na celowej próbie typów spraw (sprawy mieszkaniowe, z długami i świadczeniami socjalnymi) w wybranych instytucjach świadczących pomoc prawną (Moorhead & Robinson 2006). Dowiodły one, że zjawisko to jest szczególnie silne wśród najsłabszych ekonomicznie grup klientów, znajdujących się w grupie wykluczonych społecznie lub na jej granicy i że w badanej, niereprezentatywnej próbie spraw i organizacji pomocowych klienci z

13 Efekt ten może wynikać z faktu, że w późniejszych badaniach zmodyfikowano kryterium uznawania problemu wskazanego przez badanych za istotny, łagodząc je. Oznacza to, że osoby uprawnione do nieodpłatnej pomocy jako istotne problemy postrzegały też takie kwestie, które we wcześniejszych wersjach tych badań były uznawane za zbyt drobne.

więcej niż jednym problemem stanowili większość. Co więcej, badania te prowadzą do wniosku, że ta grupa klientów jest szczególnie narażona na negatywne konsekwencje występowania zgrupowanych problemów prawnych i że problemy te są zazwyczaj silnie powiązane z ich pozaprawnymi kłopotami życiowymi, również występującymi w klastrach. Badacze wyciągają na tej podstawie wniosek o potrzebie koordynacji pomocy prawnej i pomocy socjalnej, zwłaszcza w przypadku najbardziej wrażliwych grup klientów pomocy prawnej.

Podobnie, badania brytyjskie dotyczące spraw rodzinnych pokazały na przykład, że 94% wszystkich spraw cywilnych stanowiących konsekwencje przemocy domowej i finansowanych ze środków funduszu pomocy prawnej było wszczynane przez kobiety, zaś w sprawach o opiekę nad dziećmi – jedynie około 20% (MacLean 2000a). Te same badania wskazują również, że kobiety były częściej skłonne niż mężczyźni, by akceptować polubowne rozstrzygnięcie sporu, nawet jeśli było to dla nich niekorzystne. Mierzono to częstością sytuacji, w których do rozstrzygnięcia polubownego doszło mimo tego, że prawnik danej strony radził co innego.

Zbliżoną kategorią obywateli o specyficznych problemach prawnych – tym razem jednak wyodrębnionych podmiotowo – są osoby samotnie wychowujące dzieci – jak to zostało powiedziane, bycie samotnym rodzicem jest w wielu badaniach „czynnikiem ryzyka", gdy chodzi o problemy prawne. Według badań angielskich zrealizowanych na tej grupie. (Moorhead et al. 2004) częstość występowania problemów była w niej niemal dwukrotnie wyższa niż przypadku całej populacji, co częściowo wynika z ich sytuacji socjoekonomicznej, a częściowo z postępowań rozwodowych i innych rodzinnych, w które są zaangażowani. Problemy, których doświadczają te osoby, należą jednak do wszystkich wykorzystanych w badaniu kategorii problemów prawnych, a problemy związane z prawem rodzinnym (opieka nad dziećmi, kontakt dzieci z drugim rodzicem), i prawem pomocy społecznej (zasiłki rodzinne, pomoc w opiece nad dziećmi) są dominujące, ale nie jedyne. Oprócz nich, szczególnie częste są problemy finansowe (długi) oraz mieszkaniowe – i jedne i drugie mające wymiar czy aspekt prawny. Osoby takie mają również znacznie więcej problemów niż przeciętnie w populacji (na jedną osobę przypada większa liczba problemów) i częściej występują one w postaci „klastrów". Problemy te dłużej utrzymują się też w czasie.

Wreszcie, zestawienie amerykańskich badań nad potrzebami prawnymi rodzin o niskich dochodach (Fennell 2010) również dowodzi, że potrzeby te, choć nasilone, są w dużej mierze niespecyficzne, to znaczy nie różnią się szczególnie od najczęściej występujących problemów w populacji. Można sądzić, że częściowo wynika to z faktu, że to właśnie rodziny o najniższych dochodach, w tym zwłaszcza osoby samotnie wychowujące dzieci, należą do grup najbardziej narażonych na napotykanie problemów prawnych, a więc ich problemy są szczególnie szeroko

reprezentowane w całej populacji. Wyjątek stanowią tu, co nie może stanowić zaskoczenia, problemy z zakresu szeroko rozumianego prawa rodzinnego (w tym także przemoc domowa), które zdarzają się w podgrupie rodzin o niskich dochodach częściej niż w całej populacji. Co również nie jest specyficzne, uznawana jest trudność w rozpoznaniu właściwej natury posiadanych problemów i umiejętność znalezienia właściwej pomocy prawnej.

Co charakterystyczne, w badaniach brytyjskich okazało się, że w przypadku samotnych rodziców, nieproporcjonalnie często występuje rezygnacja z poszukiwania pomocy (Moorhead et al. 2004). W zależności od typu spraw jest to nawet 30% do 50% przypadków (z wyjątkiem rozwodów). Badania te wskazują wreszcie na dużą (nawet kilkudziesięcioprocentową, w zależności od typu sprawy) częstość sytuacji, w których pomocy nie udawało się badanym uzyskać mimo jej poszukiwania.

Podobnie, badania nad osobami chronicznie chorymi lub niepełnosprawnymi wskazują, że mają one więcej problemów prawnych niż reszta populacji i to we wszystkich kategoriach problemów prawnych. Osoby takie częściej mają również więcej niż jeden problem (Coumarelos & Wei 2009). Szczególnie istotne okazują się tu być problemy związane ze zdrowiem psychicznym (Coumarelos & Wei 2009), co niektórych badaczy prowadzi nawet do twierdzenia, że relacja między tym typem problemów a zdrowiem jest dwustronna. Wskazują na to pośrednio badania nad konsekwencjami problemów prawnych, wedle których osoby mające tego rodzaju kłopoty częściej niż przeciętnie uskarżają się na dolegliwości psychofizyczne, wiążąc ich występowanie właśnie z doświadczaniem problemów prawnych. Problemy ze zmysłem wzroku lub słuchu są natomiast predyktorem rzadszego występowania problemów prawnych niż wśród osób, które takich problemów nie mają (Coumarelos & Wei 2009). Te same badania wskazują natomiast, że osoby chronicznie chore lub niepełnosprawne nie różniły się względem całej populacji, gdy chodzi o częstość poszukiwania pomocy prawnej i jej typ. Pewną odmienność dało się natomiast dostrzec, gdy chodzi o skuteczność rozwiązywania problemów – osoby takie nie uzyskiwały rozwiązania o około połowę częściej niż osoby zdrowe. Szczególnie znaczny odsetek porażek w tej materii zgłaszały osoby cierpiące na problemy ze zmysłem wzroku lub słuchu. Można sądzić, że także te ustalenia uzasadniają wspominaną już potrzebę koordynacji między pomocą prawną a pomocą innego rodzaju, w tym medyczną.

Pokrewną grupę osób stanowią osoby z zaburzeniami poznawczymi, spowodowanymi przez wypadki, choroby psychiczne i dolegliwości neurologiczne. Badania przeprowadzone w Australii (Gray et al. 2009) dowodzą, że osoby takie szczególnie często mają do czynienia z problemami związanymi z ubezwłasnowolnieniem i działaniem przez pełnomocnika, długami (co często wiąże się z trudnościami w rozpoznaniu właściwego funkcjonowania systemów płatności), świadczeniami socjalnymi, opieką

nad dziećmi oraz wynikającymi z byciem ofiarą przestępstw. Osoby takie są również nieproporcjonalnie często skazywane jako przestępcy. Jako szczególne bariery dostępu do pomocy prawnej wymienia się w tej grupie bariery komunikacyjne, problemy ze zrozumieniem własnych praw i obowiązków i uzależnienie od działań i decyzji osób trzecich. Problemy te wzmacnia to, że działania prawne wymagają czynności dokonywanych na piśmie, są złożone i stresujące, a także to, że działania przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości nie są dostosowane do możliwości poznawczych omawianej grupy osób, a niekiedy opierają się na stereotypowej wiedzy.

Inną ważną grupę, charakterystyczną już tylko ze względu na fakt, że w badaniach przekrojowych nieproporcjonalnie rzadko deklarującą posiadanie problemów prawnych, są osoby starsze. Nie przeprowadzono jednak do tej pory wielu badań na ten temat, a na czoło wysuwają się wszechstronne badania australijskie (Ellison et al. 2004). Wskazują one na istnienie w tej grupie szczególnych potrzeb w zakresie dostępu do pomocy prawnej oraz istnienie specyficznych barier w dostępie do niej, związanych z psychofizycznymi, społecznymi i ekonomicznymi korelatami starości. Gdy chodzi o formę pomocy, oczekiwana była prosta informacja przekazywana w bezpośrednich i niewymagających relacjach z doradcą, natomiast negatywnie oceniano pomoc wymagającą dalszego zaangażowania ze strony samych klientów.

Gdy chodzi o bariery, w relacjonowanym badaniu wskazywano min. brak potrzebnych osobom starszym wyspecjalizowanych usług i trudność w dostępie do usług istniejących. Osoby starsze miały także do czynienia ze specyficznymi problemami prawnym, związanymi z warunkami życia w okresie starości. Były to kwestie związane z pobytem w domu opieki, najmem mieszkań, opieką zdrowotną i dostępem do niej, rentami i emeryturami, dostępem do niektórych typów usług, problemami konsumenckimi, w tym oszustwami i wyłudzeniami, dyskryminacją ze względu na wiek, opieką socjalną, kontaktami z wnukami, dziedziczeniem.

Gdy chodzi o grupy wiekowe, szczególną kategorię stanowią również osoby młode. Większość z przekrojowych badań nad pomocą prawną dowodzi, że osoby mieszczące się w najniższej wyróżnionej w danym badaniu grupie wiekowej są nieproporcjonalnie rzadko klientami pomocy prawnej, w tym także nieodpłatnej. Przegląd brytyjskich badań nad zachowaniami młodzieży związanymi z poszukiwaniem pomocy prawnej (Wintersteiger 2008) wskazuje ponadto, że osoby takie są mniej świadome swoich praw, rzadziej wiedzą o tym, że mogą korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej, i częściej nie udaje im się takiej pomocy uzyskać, jeśli już zdecydują się na jej poszukiwanie. Z drugiej strony, badania wskazują, że ludzie młodzi charakteryzują się szczególnymi potrzebami prawnymi, związanymi zwłaszcza z bezdomnością i kwestiami mieszkaniowymi, byciem sprawcą lub ofiarą przestępstwa czy problemami ze zdrowiem psychicznym. W tej grupie częściej niż

w populacji występują także klastry problemów. Wyniki te mogą wskazywać na potrzebę powiązania systemu pomocy prawnej z edukacją prawną i propagowania informacji o jego istnieniu poprzez system szkolny.

Jeszcze inną, szczególną kategorię osób, które mogą poszukiwać pomocy prawnej, stanowią imigranci. W literaturze zwraca się uwagę, że status taki szczególnie utrudnia dostęp do pomocy prawnej z przyczyn językowych i kulturowych, ale także ze względu na nieznajomość systemu prawnego (Currie 2004). Należy też pamiętać, że w ramach grupy imigrantów szczególne miejsce mają imigranci nielegalni. Można przypuszczać, że taki status społeczny stanowi dalszą, znaczącą barierę dla podejmowania kontaktów z prawem i wymiarem sprawiedliwości, bo zwiększają one ryzyko ujawnienia i deportacji (Magalhaes et al. 2010). Badania amerykańskie wskazują jednak, że korzystanie z prawa może być różne w zależności od społecznego kontekstu, w którym funkcjonują nielegalni imigranci. Dla osób, które wychowywały się w kraju docelowym i przybyły do niego jako dzieci (tzw. imigranci w pokoleniu 1,5) status taki jest raczej źródłem stygmatyzacji społecznej, a nie lęku przed ujawnieniem, co jest mniejszą barierą dla poszukiwania pomocy prawnej, gdy taka jest potrzebna (Abrego 2011). Płynie stąd wniosek, że docieranie z pomocą i informacją prawną do osób przebywających w Polsce nielegalnie powinno być realizowane różnymi środkami, w zależności od konkretnego typu adresatów.

Wreszcie, szczególną sytuacją, gdy chodzi o dostęp do pomocy prawnej, charakteryzują się osoby pozbawione wolności: skazane i zatrzymane, a także przebywające w zakładach psychiatrycznych. Literatura zwraca tu uwagę na znaczne utrudnienia dostępu wytwarzane nieformalnie ze strony policji i służb więziennych (i to w sytuacji istnienia scentralizowanego systemu pomocy prawnej na odległość dla osób aresztowanych (Currie 2004), ograniczenia formalne (Forell et al. 2008), a także na fakt, że populacja osób pozbawionych wolności cechuje się nieproporcjonalnie wysokimi odsetkami jednostek z problemami psychicznymi, niewystarczającym wykształceniem i innymi dysfunkcjami utrudniającymi korzystanie z pomocy prawnej, w tym brakiem umiejętności właściwego zdefiniowania swoich potrzeb (Currie 2004; Forell et al. 2008).

Jednocześnie, problemy, z jakimi spotykały się te osoby, nie różniły się znacząco od problemów osób pozostających na wolności, ponieważ stanowiły w dużej mierze konsekwencję ich życia na wolności. Z drugiej strony, problemy te wzmagały się w okresie po powrocie na wolność (Forell et al. 2008). Poszukiwane rozwiązania były natomiast specyficzne, między innymi wymagając uczestnictwa osób trzecich, zapewniających kontakt między osobami osadzonymi a zewnętrznymi instytucjami.

Wnioski płynące z przedstawionych analiz wydają się jednoznaczne. Osoby najsłabsze pod względem społecznym w szczególnie silnie cierpią z powodu problemów prawnych. Problemy te występują u nich częściej i są poważniejsze niż w przypadku reszty populacji. Częściej występują w postaci klastrów, co skutecznie utrudnia ich rozwiązywanie, a jednocześnie dotyczą osób, które w mniejszym stopniu są w stanie się z nimi uporać. W przypadku grup wykluczonych, problemy prawne stanowią więc dodatkowy czynnik pogarszający ich pozycję społeczną, lub wręcz uniemożliwiający jej poprawienie. We wszystkich omawianych grupach osób o niekorzystnej sytuacji społecznej, występowanie problemów prawnych może więc prowadzić do nieproporcjonalnie większych konsekwencji życiowych, niż w przypadku reszty populacji („efekt św Mateusza").

Jeśli chodzi o zalecenia wynikające z przedstawionej wiedzy dla tworzonego w Polsce systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, to są one dwojakie. Po pierwsze, system ten musi opierać się na dobrym rozpoznaniu nie tylko typowych, „powszechnych" problemów prawnych, ale także brać pod uwagę szczególną sytuację osób społecznie słabszych i wykluczonych. Po drugie, system pomocy prawnej dla obywateli nie może funkcjonować według „jednolitej miary", stosowanej w identyczny sposób wobec wszystkich kategorii osób, to znaczy musi uwzględniać specyfikę potrzeb najsłabszych grup i aktywnie się do niej dostosowywać.

Sposoby finansowania

Kolejnym istotnym aspektem funkcjonowania systemów pomocy prawnej jest forma ich finansowania. W zakresie niniejszego opracowania mieszczą się w szczególności warunki niezbędne do właściwego funkcjonowania systemu finansowania, jego wpływ na działalność poradniczą oraz społeczne efekty, jakie działalność ta wywołuje w zależności od jej źródeł finansowych. Ma to, rzecz jasna, podstawowe znaczenie, gdy podejmuje się decyzje dotyczące finansowania projektowanego systemu pomocy prawnej, ponieważ w ich efekcie można uzyskać system przynoszący różne skutki uboczne i napotykający różne ograniczenia.

W literaturze zauważa się zwłaszcza, że zachowania prawników świadczących pomoc prawną, w tym także w ramach systemu pomocy nieodpłatnej, mogą być w pewnym zakresie warunkowane przez formę i źródło uzyskiwanego wynagrodzenia. Zachowania te opisywano na przykład za pomocą koncepcji „nieokreśloności etycznej" (Tata 2007). Wymieniony autor wyraża przekonanie, że badania, ogólnie rzecz biorąc, wspierają przekonanie, że istnieje związek pomiędzy istniejącym systemem płatności a sposobem świadczenia pomocy prawnej. Efekt ten ma wynikać z faktu, że prawnicy spośród różnych możliwości działania korzystnych dla klienta, wybierają tę, która również służy ich

interesom, określonym przez organizacyjne i finansowe warunki świadczenia pomocy, a więc optymalizują swoje działania pod wpływem zewnętrznych zachęt, ale czynią to w sposób, który jest obojętny dla klienta, a więc nie podlega jednoznacznej ocenie etycznej.

Trzeba też zauważyć, że ze względu na wielość znanych na świecie mechanizmów finansowania poradnictwa prawnego, opisywane zagadnienie jest dość złożone i wymaga systematyzacji. Dla potrzeb niniejszego opracowania można posłużyć się typologią opracowaną przez wspominanego już amerykańskiego badacza H. Kritzera. Wymienia on następujące sposoby finansowania usług prawniczych: wynagrodzenia stałe, za czas pracy, za określone czynności, ustawowe lub umowne w proporcji do wartości transakcji lub sporu, opierające się na oszacowaniu, Ponadto, proponuje następujący dalszy podział tych sposobów finansowania ze względu na podmiot, który ostatecznie ponosi koszty: osoby lub podmioty korzystające z poradnictwa, strona przeciwna, trzecia strona, nikt (prawnik wykonuje pracę pro bono). W ramach wszystkich czterech wymienionych kategorii podmiotowych występują dalsze podziały. W trzeciej i czwartej kategorii, najbardziej istotnej dla niniejszego opracowania, Kritzer wymienia następujące typy finansowania: pomoc opłacana przez ubezpieczyciela, pomoc ze środków publicznych pokrywających wynagrodzenie prywatnego prawnika (tzw. model judicare), wynagrodzenie ze środków publicznych lub prywatnych wypłacanych prawnikowi zatrudnionemu w agencji wyspecjalizowanej w świadczeniu pomocy prawnej (Kritzer 2001).

Jak można łatwo zauważyć (czego jednak sam referowany autor nie czyni), skrzyżowanie tych sposobów pokrywania kosztów z wymienionymi metodami kalkulacji opłat daje 12 możliwych systemów finansowania „nieodpłatnych" systemów pomocy prawnej. Nawet jednak tak przeprowadzony podział jest bardzo ogólny i nie uwzględnia faktu, że w rzeczywistości systemy mogą być mieszane (np. system pomocy prawnej ze współpłatnością) i że systemy opłat różnią się w zależności od typu sprawy. Jak się można spodziewać, nie wszystkie możliwości są też opisywane w badaniach empirycznych.

Wyróżnienie wymienionych kategorii pozwala jednak Kritzerowi na dokonanie systematycznej wtórnej analizy badań empirycznych nad efektami opłacania pomocy w określony sposób, wyniki której mają znaczenie dla niniejszego opracowania. Gdy chodzi o pomoc całkowicie bezpłatną dla klienta i opłacaną ze środków publicznych, Kritzer powołuje się na angielskie badania H. Genn z lat 80., które dowodziły, że prawnicy opłacani ze środków prywatnych realizują w sprawach wypadkowych mniej agresywne strategie negocjacyjne i sądowe, niż prawnicy opłacani ze środków publicznych.

Występowanie tego efektu ma być powiązane z koniecznością raportowania przez tych ostatnich swoich działań w ramach zatrudniających ich organizacji, co z kolei negatywnie wpływało na ich skłonność do przedwczesnego akceptowania propozycji polubownego rozwiązywania sporów, przedstawianych przez drugą stronę (zazwyczaj firmę ubezpieczeniową). Z drugiej strony, szczegółowe regulacje finansowe sprawiały, że z punktu widzenia prawnika opłacanego ze środków publicznych kontynuacja sporu w sądzie jawiła się jako działanie mało ryzykowne, zaś klienci płacący za swoje sprawy byli silniej zainteresowani rozwiązaniami niskokosztowymi, takimi jak pozasądowa ugoda. Za wytwarzające najbardziej efektywne rezultaty uznawano finansowanie pomocy prawnej przez związki zawodowe, ponieważ ten model skłaniał prawników do podejmowania najbardziej racjonalnych działań z punktu widzenia interesów ich klientów. Podobne wyniki dały nowsze badania brytyjskie odnoszące się jednak do spraw rodzinnych (Pleasence et al. 2005).

Kritzer (Kritzer 2001) odnosi się też do praktyki ustalonych wynagrodzeń (*fixed-fees*) na efektywność pracy prawników, co może mieć znaczenie zarówno dla systemu bezpłatnej pomocy prawnej, w którym pomoc udzielana jest przez wyspecjalizowane agencje, jak również dla systemu ubezpieczeniowego, w którym sprawy są „sprzedawane" w dużych partiach za z góry ustaloną kwotę. Cytowane przez niego badania wskazują, że tego rodzaju forma wynagradzania skłania do minimalizowania nakładów pracy, między innymi poprzez ograniczanie litygacji. Z drugiej jednak strony, autor ten wskazuje, że istnieją badania, które wskazują, że nie ma to wpływu na wynik spraw sądowych (wynik ten jest jednak ograniczony do spraw karnych).

Gdy natomiast chodzi o system *fixed fees* opierający się na usługach prawników zatrudnianych w organizacjach pomocowych, Kritzer wskazuje, że może to skłaniać prawników do ograniczania działań postrzeganych jako nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy, zaś zarządzających organizacjami – do zwiększania obciążenia prawników pracą (co jednak zależy od tego, czy dochody organizacji są uzależnione od liczby spraw). Z drugiej jednak strony, system taki może zachęcać do poświęcania większej ilości czasu na konkretne sprawy pod warunkiem, że prawnicy specjalizują się w pewnej kategorii spraw: poświęcenie większej ilości czasu na pewien typ spraw niż wynika to z ustalonego z góry wynagrodzenia, może stanowić formę inwestowania w rozwój własnych kompetencji. W takiej sytuacji efekt ograniczania ilości czasu poświęcanego na jedną sprawę jest w pewnym zakresie minimalizowany.

Z drugiej jednak strony, alternatywny wobec systemu *fixed fees* system pomocy prawnej opierający się na niskich stawkach godzinowych może prowadzić do negatywnych konsekwencji w postaci „popytu wytwarzanego przez podaż" (zob. niżej w sekcji nt efektów funkcjonowania poradnictwa prawnego), to znaczy zachęcać prawników do poświęcania poszczególnym sprawom

większej ilości czasu niż jest to potrzebne. Wspominani wyżej autorzy brytyjscy przeprowadzili jakościowe i ilościowe badanie strategii prawników w sprawach rodzinnych dotyczących dzieci, które pozwala im stwierdzić, że efektem względnie nieatrakcyjnego wynagrodzenia jest obniżanie jakości pracy albo przeciwnie, właśnie próba maksymalizacji dochodów poprzez maksymalizację ilości opłacanego czasu poświęcanego na sprawy (Pleasence et al. 2005),

Porównanie kosztów finansowanej publicznie pomocy prawnej, udzielanej w centrach pomocy prawnej i przez prywatnych prawników (w równoległym systemie zbliżonym do judicare) przeprowadzone w badaniach amerykańskich, dowodzi jednak, że ci ostatni generowali znacznie niższe koszty, ale tylko jeśli uwzględni się typ udzielanej usługi (prosta porada, bardziej złożona porada, reprezentacja przed sądem). W opisywanym systemie obydwa typy podmiotów (centra pomocy prawnej i prywatne kancelarie) były uprawnione do pełnej reprezentacji klientów; choć większość trudnych spraw była podejmowana przez prywatne kancelarie, to generowany przez nie koszt na sprawę tego rodzaju był niższy (Millemann 2007). Wynik ten można wiązać z faktem, że trudne sprawy przekraczały kompetencje centrów pomocy, zmuszając je do większego nakładu pracy, a co za tym idzie, zwiększania kosztów.

Inne badania brytyjskie pozwalają też na przedstawienie kilku obserwacji na temat efektów pomocy prawnej udzielanej przez prawników i osoby niebędące prawnikami należącymi do korporacji zawodowych. Jak zauważają ich autorzy, dokonawszy szerokiego przeglądu wcześniejszych badań, literatura empiryczna potwierdza występowanie wśród profesjonalnych doradców prawnych negatywnych tendencji w relacjach z klientami, takich jak traktowanie ich oczekiwań jako nierealistycznych lub wręcz nieistotnych dla sprawy, i w konsekwencji przejmowania zbyt wielkiej roli w kształtowaniu rozstrzygnięć ich problemów prawnych. Z drugiej strony, jak twierdzą, daje się także odnaleźć empiryczne argumenty za tezą o większej efektywności porad świadczonych przez instytucje pomocowe w niektórych typach spraw, zwłaszcza takich, które wymagają wiedzy wykraczającej poza standardowe *curriculum* prawnicze, na przykład z zakresu prawa socjalnego (Moorhead et al. 2003a).

Relacjonując własne badania, badacze ci twierdzą, podobnie jak to miało miejsce w opisanych badaniach amerykańskich, że po uwzględnieniu typu spraw, kancelarie prawne generowały niższe koszty na jedną sprawę niż biura porad prawnych, co wynikało z faktu, że te ostatnie przeznaczały na sprawy więcej czasu i zajmowały się nimi w odmienny sposób niż kancelarie. Dane pozwalają również na wysunięcie przypuszczenia, że biura nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniały, obliczając swoje nakłady godzinowe, także pozaprawne aspekty pracy. Adwokaci mogli natomiast minimalizować swój nakład pracy na tego rodzaju sprawy, ponieważ główne źródło dochodu stanowili dla nich klienci „komercyjni".

Może płynąć stąd wniosek, że racjonalne ekonomicznie jest pozostawienie w gestii biur porad prawnych jedynie spraw prostszych, i przekazanie spraw bardziej złożonych kancelariom prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych, opłacanych w systemie zbliżonym do judicare. Z drugiej strony, oznacza to, że dla zachowania niezbędnej jakości konieczne jest prowadzenie zaawansowanej kontroli jakości pracy i jakości raportowania wydatków i to zarówno wśród biur porad prawnych, jak i profesjonalnych kancelarii.

Gdy chodzi o finansowanie poradnictwa prawnego za pomocą systemu ubezpieczeń prawnych[14], warto odwołać się do doświadczeń niektórych krajów europejskich, w których funkcjonuje on w dużej skali. Chodzi w szczególności o Niemcy, Austrię, Szwecję i Holandię, gdzie ubezpieczeniami pokrywającymi koszty prawne dysponuje większość populacji. Dla przykładu, według badań holenderskich, w 2009 roku polisą taką dysponowało ponad 60% gospodarstw domowych (Velthoven & Haarhuis 2011).

Warto jednak zauważyć, że wprowadzenie skutecznego systemu ubezpieczeniowego pozwalającego na finansowanie potrzeb prawnych obywateli nie jest kwestią decyzji abstrahującej od szerszego kontekstu. Autorzy badający rynek ubezpieczeń prawnych w Niemczech i Szwecji (Regan & Kilian 2004) wymieniają znaczną liczbę czynników, które mają wpływ na powodzenie tego rodzaju oferty na rynku ubezpieczeniowym. Jest to między innymi dostępność bezpłatnej pomocy prawnej opłacanej ze środków publicznych, sposób regulacji rynku prawniczego, powszechność istniejącego systemu pozwalająca na dystrybucję ryzyka i obniżenie cen, dostępność i koszt alternatywnych metod rozwiązywania sporów czy nawet przepisy dotyczące kosztów postępowania w postępowaniach sądowych (np. dopuszczalność tzw. *contingency fees*).

Zwracano też uwagę, że rozwojowi systemu ubezpieczeniowego sprzyjał w Niemczech system taryf za usługi prawne, który sprawiał, że koszty postępowań sądowych były przewidywalne, a zatem

14 Można wyróżnić dwa zasadnicze typy ubezpieczeń prawnych: zawierane przed wystąpieniem zdarzenia wymagającego pomocy prawnej (before the event -"BTE"), tradycyjnie wykorzystywane zwłaszcza w Niemczech i Austrii, oraz po jego wystąpieniu (after the event - „ATE"). To ostatnie odnosi się zazwyczaj do nieznanych w chwili zawarcia ubezpieczenia kosztów postępowania sądowego i niekiedy współwystępuje z systemem wynagrodzeń prawniczych wypłacanych po wygraniu sprawy („contingency fees"). Ta ostatnia praktyka jest w krajach Europy kontynentalnej uważana za kontrowersyjną i zakazywana. Odmiennie jest w USA i w pewnym zakresie w Wielkiej Brytanii. Uwagi przedstawiane tutaj dotyczą jedynie systemu „BTE".

Warto też wspomnieć o szczególnej formie finansowania dostępu do pomocy prawnej, jaką są systemy zbiorowego współpłacenia za tego rodzaju usługi. Jest to w istocie rodzaj ubezpieczenia, które nie ma charakteru powszechnego: do systemu przystępują tu jedynie członkowie określonej grupy, np. osoby należące do związku zawodowego jakiejś branży, które uzyskują prawo do porad prawnych w zamian za niewielką, stałą stawkę, Od ubezpieczeń indywidualnych różni je też to, że dotyczy całej grupy jednostek. Zagraniczna literatura empiryczna na ten temat była bardzo obfita w latach 1970., w szczególności w USA; współcześnie jednak nie dostarcza ona wielu obserwacji i badań. Nieco późniejsze badania kanadyjskie (dane z końca lat 80.) wskazują na dużą skuteczność tak zorganizowanego systemu pomocy. (Wydrzynski, Hildebrandt & Blonde 1990)

łatwiejsze do ubezpieczenia (generowały niższe ryzyko niż system opłat za godzinę). Z drugiej strony, wskazywano, że Niemcy są z przyczyn kulturowych szczególnie dużym rynkiem na usługi prawne, co również jest korzystne dla systemu ubezpieczeń (Dannemann 1996).

Można też sądzić, że wybór ubezpieczenia prawnego jest decyzją zależną od powszechnego stosunku do ryzyka, co jest okolicznością uwarunkowaną kulturowo[15]. Jest to też kwestia znacząco określana przez czynniki ekonomiczne – posiadanie ubezpieczenia prawnego wiąże się pozytywnie z dochodem (Regan & Kilian 2004; Velthoven & Haarhuis 2011),, choć wymienieni autorzy holenderscy wskazują także, że zgodnie z ich badaniami wśród osób o najniższych dochodach odsetek ubezpieczonych od kosztów prawnych wynosi 30%.

Inny autor sugeruje jednak na podstawie analizy ekonomiczno – prawnej, że przy wszystkich swoich ograniczeniach, system ubezpieczeń może być szczególnie korzystny dla osób należących do klasy średniej, które nie kwalifikują się do uzyskania pomocy bezpłatnej, ale jednocześnie często nie są w stanie pokryć rynkowych kosztów pomocy prawnej. Podkreśla jednocześnie, że system taki, aby był efektywny, wymaga powszechnego uczestnictwa, i twierdzi, że skuteczny sposób jego wprowadzenia wymaga, by twórcy polityki państwa wymusili na ubezpieczycielach stosowanie silnych zachęt do korzystania z niego (na przykład wprowadzenia ubezpieczeń prawnych jako standardowego produktu oferowanego w systemie „opt-out" razem z ubezpieczeniami innego rodzaju, np. komunikacyjnymi) (van Boom 2010). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w tradycyjnym systemie niemieckim i austriackim istnieje zakaz łącznej sprzedaży ubezpieczeń prawnych i ubezpieczeń „ogólnych" co wynika z przekonania, że prowadzi to do konfliktu ról i ingerencji w niezależność adwokatury.

Gdy chodzi o efekty systemu ubezpieczeniowego, dyskusje na jego temat koncentrowały się wokół hipotezy tzw. *moral hazard,* to znaczy częstszego podejmowania przez osoby ubezpieczone niż nieubezpieczone zachowań narażających ich na kontakt z prawem (i związane z tym koszty) – efektów selekcji, tj. tego, że ubezpieczenia wykupują osoby szczególnie narażone na ryzyko ponoszenia kosztów prawnych oraz jakości pracy prawników opłacanych z ubezpieczeń.

W tej pierwszej kwestii, wspominany już autor (Dannemann 1996) twierdzi, że system ubezpieczeń może zachęcać do podejmowania sporów sądowych, bo obniża ich koszt. W związku z tym, jego zdaniem, przypadek niemiecki można interpretować jako rodzaj samonapędzającego się mechanizmu: im większa skłonność do korzystania z ubezpieczeń tym szerszy zakres litygacji, a im większy zakres litygacji, tym większa skłonność do korzystania z ubezpieczeń i tym większa ich podaż.

15 Warto też wspomnieć, że systemy ubezpieczeń prawnych zazwyczaj nie obejmują spraw karnych i rodzinnych, a więc takich, które stanowią istotne obciążenie dla systemów bezpłatnej pomocy prawnej

Z tego punktu widzenia, system ubezpieczeń prawnych może być postrzegany jako rodzaj mechanizmu popytu indukowanego przez podaż.

Dane holenderskie (Velthoven & Haarhuis 2011), które zestawiają ze sobą statystyki zachowań osób ubezpieczonych i nieubezpieczonych pokazują rzeczywiście, że te pierwsze raportowały nieco więcej problemów prawnych niż te drugie, i to po uwzględnieniu dodatkowych zmiennych kontrolnych. Wskazują one również na istotne różnice, gdy chodzi o wzory korzystania z pomocy prawnej. We wszystkich wyróżnionych grupach dochodowych, osoby ubezpieczone były bardziej skłonne do poszukiwania pomocy prawników, korzystały z tej pomocy bardziej intensywnie i średnio niemal dwukrotnie częściej rozstrzygały sprawę w sądzie niż osoby nieubezpieczone. Z drugiej strony, dane te pokazują, że statystyka sposobu rozstrzygnięcia problemu nie różniła się wśród osób ubezpieczonych i nieubezpieczonych, co może świadczyć o niskiej skuteczności pomocy prawnej uzyskiwanej tą drogą (efekty były wręcz negatywne – osoby ubezpieczone uzyskiwały lepsze rezultaty w rozwiązywaniu problemów prawnych niż nieubezpieczone jedynie w grupie osób najuboższych).

W badaniach dotyczących konsekwencji systemu ubezpieczeniowego zwraca się też uwagę, że może on wywoływać efekt związany ze sprzedażą dużej liczby spraw przez agencje ubezpieczeniowe w pakietach, co skłania prawników do „optymalizowania" nakładu pracy na jedną sprawę (Kritzer 2001). Analizując dane odnoszące się do Szwecji, wspominani już autorzy (Regan & Kilian 2004) wskazują natomiast, że przejście od systemu bezpłatnej pomocy prawnej do systemu ubezpieczeniowego, przeprowadzone w tym kraju, doprowadziło do znacznego obniżenia dostępności pomocy prawnej (zwłaszcza w drobnych sprawach i mającej charakter wstępno – diagnostyczny) przy nieproporcjonalnym obniżeniu całkowitych kosztów ponoszonych na ten cel przez państwo i obywateli.

Ostatnią szerzej badaną empirycznie formą finansowania pomocy prawnej dla osób, które nie mogą sobie na to pozwolić, jest pomoc pro bono. Jest ona szczególnie istotna w USA, gdzie stanowi nawet jedną trzecią całości nieodpłatnej pomocy prawnej (Sandefur 2007). USA są też krajem, w którym istnieje najszersza literatura empiryczna na ten temat. Jej analiza prowadzi do wniosku, że wielu badaczy empirycznych i teoretyków podziela sceptyczne poglądy w sprawie motywów stojące za podejmowaniem tej formy aktywności zawodowej. Próbuje się zwłaszcza pokazywać, że ostatecznie wszystkie lub część działań tego rodzaju jest podejmowanych z pobudek merkantylnych, a nie altruistycznych, a w szczególności zależy od bodźców rynkowych (Zob. analizę różnych twierdzeń tego rodzaju w McLeay 2008). Niezależnie od zagadnień etycznych, jakie się z tym wiążą, może to oczywiście mieć swoje znaczenie dla sposobu funkcjonowania systemu bezpłatnej pomocy

prawnej, ponieważ oznacza zmiany podaży pomocy (oraz struktury ekspertów, którzy jej udzielają) w zależności od zewnętrznych warunków, co w efekcie prowadzi do niestabilności podaży.

Autorzy amerykańscy i brytyjscy zwracają zwłaszcza uwagę na fakt, że instytucjonalizacja pomocy pro bono ma negatywne konsekwencje w postaci uzależnienia nieodpłatnego poradnictwa prawnego od pozytywnych efektów, jakie jej świadczenie przynosi dla firm prawniczych. Jak się zauważa (Granfield 2007), działalność pro bono może skutkować podniesieniem prestiżu i zaufania do firmy, a także ma wewnętrzne efekty motywacyjne i edukacyjne, zwłaszcza w przypadku młodszych prawników, którym zazwyczaj nie powierza się w dużych firmach prowadzenia spraw w całości. Działalność pro bono na to pozwala, umożliwiając socjalizację młodych prawników do standardów obowiązujących w organizacji bez ponoszenia związanego z tym ryzyka ekonomicznego. Stąd też, można przypuszczać, że przynajmniej w pewnym zakresie podejmowanie działalności pro bono może być wymuszone strategicznymi interesami firm prawniczych, kalkulowanymi w zależności od bieżącego zapotrzebowania na usługi, dostępności wykwalifikowanej siły roboczej i ogólniejszej sytuacji rynkowej, nie zaś potrzebami określanymi przez samorząd zawodowy (Sandefur 2007).

Badania wskazują zwłaszcza, że skłonność do podejmowania działalności pro bono jest większa w przypadku dużych firm prawniczych niż firm małych i samodzielnych praktyk (Granfield 2007) To z kolei postrzegane jest jako jedna z okoliczności, które powodują, że dostępność usług pro bono jest zależna od aktualnej sytuacji rynkowej na głównym obszarze działalności prawników, którzy równolegle świadczą usługi pro bono. W literaturze zwraca się tez uwagę na ograniczenia związane z konfliktami interesów, oraz potrzebę zewnętrznej koordynacji pomocy pro bono, tak aby odpowiadała popytowi, a nie strukturze interesów firm prawniczych (Sandefur 2007). Niezależnie więc od tego, czy ustalenia amerykańskie dają się ekstrapolować na warunki polskiego rynku usług prawniczych, czy nie (a jeśli tak, to w jakim zakresie), to trzeba sądzić, że opieranie wyłącznie na nich jest niekorzystne nie tylko z powodu ich ograniczonego zakresu, ale także możliwego wpływu niezależnych czynników, które mogą zakłócić podaż usług.

Wnioski płynące ze zreferowanych ustaleń potwierdzają wypowiedziane już przekonanie, że systemy pomocy prawnej należy postrzegać jako zintegrowaną całość, niezależnie od sposobu finansowania. Badania wskazują mianowicie, że między poszczególnymi segmentami rynku usług prawniczych, finansowanymi w różny sposób, istnieją silne związki, bez względu na to, czy jest to intencją twórców systemu, czy nie. I tak, sytuacja rynkowa może wpływać na sposób świadczenia i jakość usług w systemie *judicare* i pro bono oraz oddziaływać na rynek ubezpieczeń prawnych. Z drugiej strony, system pomocy prawnej opierający się na organizacjach pomocowych może okazać

się niewystarczająco wydolny i przez to zbyt kosztowny. Jego istnienie równolegle z systemem *judicare* może też prowadzić do konkurencji między nimi poprzez obniżanie jakości, tak aby odpowiadało to oczekiwaniom kosztowym organizacji sponsorujących system.

Gdy chodzi o zalecenia, które ze zrekonstruowanej literatury mogą płynąć dla polskiego systemu pomocy prawnej, to można za ich sprawą zidentyfikować szereg zagrożeń i ograniczeń. Wprowadzenie systemu finansowego opierającego się na rozliczeniach godzinowych wymaga ścisłej kontroli celowości wydatków, zaś systemu *fixed fees* – jakości usług. Istotne jest także to, aby system pomocy prawnej świadczonej przez wyspecjalizowane organizacje nie prowadził do obciążania ich sprawami, które przekraczają ich kompetencje lub możliwości organizacyjne. System ubezpieczeniowy jest z kolei silnie zależny od uwarunkowań instytucjonalnych i (zwłaszcza) kulturowych, które w Polsce nie sprzyjają jego wprowadzeniu. Można jednak rozważyć stworzenie zachęt dla rozbudowy tego rynku w taki sposób, aby odpowiadał na potrzeby osób nieco lepiej sytuowanych. Wreszcie, system pro bono jawi się jako zbyt silnie zależny od zewnętrznych okoliczności, by mógł stanowić stabilną podstawę systemu pomocy prawnej.

Ogólnie rzecz biorąc, przedstawiona literatura wydaje się przemawiać za mieszanym systemem finansowania pomocy prawnej, uwzględniającym wszystkie główne wymienione mechanizmy: judicare (w poważniejszych sprawach), system pomocy w organizacjach pomocowych, opierający się na finansowaniu typu *fixed fees*, system ubezpieczeniowy.

Efekty istnienia systemu pomocy prawnej

Ostatnią z istotnych i badanych empirycznie kwestii związanych z systemami nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej są efekty, jakie te systemy wywołują. Można je podzielić na kilka rodzajów. Po pierwsze, są to subiektywne i obiektywne korzyści, jakie systemy te przynoszą korzystającym z nich klientom. Po drugie, chodzi o efekty, jakie systemy te wywołują dla zewnętrznego otoczenia. Po trzecie, badane są skutki, jakie systemy takie mogą wywoływać dla innych form świadczenia usług prawniczych i organizacji ich dostarczających.

Najprostsze do zrelacjonowania są tu badania dotyczące subiektywnej satysfakcji klientów systemów poradniczych, mierzonej podczas badań przekrojowych oraz w wyspecjalizowanych badaniach ewaluacyjnych. Większość badań, w których takie pytania formułowano, wskazuje na znaczną satysfakcję badanych z uzyskanych porad prawnych. Należy jednak zauważyć – biorąc pod uwagę fakt, że niektóre z badań ujawniają istotne bariery dostępu do pomocy prawnej – że nie prowadzono badań oddzielających od siebie sam fakt uzyskania pomocy prawnej od oceny ich

jakości. Możliwe jest więc, że na ogólną satysfakcję oddziałuje nie tyle wysoka jakość otrzymywanej usługi, co fakt, że ostatecznie udało się ją uzyskać mimo wielu przeszkód. Wniosek ten potwierdzają badania brytyjskie (Pleasence et al. 2010), w których pytano także o życiowe efekty uzyskanej pomocy. Niemal połowa osób, które korzystały z jakiejś jej formy przy rozwiązywaniu swoich problemów (przy czym nie chodzi tylko o pomoc ściśle prawną) wskazywała satysfakcję z jej uzyskania, bez względu na realnie uzyskany efekt.

Zbliżone ustalenia wynikają z badań porównujących satysfakcję klientów biur pomocy prawnej i korzystających z usług odpłatnych. Badania brytyjskie (Moorhead et al. 2003b) pokazały, że odsetki osób oceniających pracę obydwu typów poradników jako bardzo dobrą były podobne i wysokie, i to zarówno gdy chodzi o uogólnioną satysfakcję z usługi, jak i o jej bardziej szczegółowe wymiary (Por. też Moorhead et al. 2004).

Z drugiej jednak strony, miary obiektywnej skuteczności pomocy użyte w tym samym badaniu wskazywały na istotnie większą skuteczność pomocy biur porad prawnych (nie wzięto jednak pod uwagę możliwych rozbieżności w poziomie trudności spraw, zgłaszanych kancelariom prawnym i biurom), zaś ocena akt spraw metodą peer review również dowiodła wyższego odsetka spraw, które oceniano jako „wyjątkowo dobrze obsłużone" w biurach, a nie kancelariach. Gdy chodzi o sprawy obsłużone źle lub poniżej wymaganego standardu, odsetki były podobne. Zbliżone wyniki przyniosło kilka innych badań angielskich i amerykańskie, wskazując, że jakość usług biur poradnictwa prawnego i profesjonalnych kancelarii była zasadniczo podobna (Sullivan 2011).

Cytowane badania angielskie pokazały też, że wśród klientów biur pomocy prawnej była niemal dwukrotnie większa liczba osób niepełnosprawnych i chorych niż w przypadku kancelarii. Doprowadziło to badaczy do wniosku, że w przypadku tych ostatnich istnieją bariery dostępu dla tej kategorii obywateli. Z drugiej jednak strony, badania przeprowadzone metodą *mystery shopping* dowiodły istnienia znacznych trudności z uzyskaniem porady także w biurach porad.

Referowane badania wskazywały wreszcie na trafność wspominanego już przekonania o odmiennych sposobach rozwiązywania problemów klientów w biurach porad i w kancelariach. W niektórych typach spraw, biura porad były bardziej skłonne do podejmowania sporu w kontradyktoryjnej procedurze niż kancelarie prawne.

Inne badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii na temat jakości pracy biur porad prawnych (Moorhead 2010), i obejmujące min. pomiar jakości metodą *peer-review* oraz ocenę ostatecznych efektów porad, pokazują jednak, że zasadniczy poziom świadczonych usług był zasadniczo niski lub bardzo niski. Zauważono jednocześnie, że jakość usług, mierzona obydwoma tymi

kryteriami, była istotnie wyższa wśród wyspecjalizowanych (tj. certyfikowanych przez Legal Services Comission) pracowników biur pomocy prawnej niż wśród kancelarii prawnych. Z drugiej jednak strony, dostępność specjalistów była silnie ograniczona i w niektórych typach spraw doradzali oni jedynie w kilkunastu procentach przypadków.

Niezależnie od wyraźnych niespójności (które być może wskazują na zmiany, jakie zaszły między 2004 a 2010 rokiem), wyniki te sugerują więc, że satysfakcja klientów z korzystania z porad nie jest prostą funkcją obiektywnie mierzonej jakości pomocy. Obserwacja ta jest natomiast zgodna ze wspominanymi wcześniej uwagami na temat „sprawiedliwości proceduralnej". Autorzy pierwszych badań zastrzegają jednak, że obserwacje dotyczące jakości pracy prawników i poradników z Biur Porad Obywatelskich (CAB) powinny być oceniane ostrożnie, ponieważ najprawdopodobniej różne rezultaty uzyskałoby się, gdyby bardziej dogłębnie badać sprawy dotyczące problemów różnych typów.

Istotną kwestią, i to w pewnym zakresie niezależną od problemu jakości usług, jest znaczenie, jakie dla klientów badanych instytucji miała możliwość skorzystania z ich usług. Pamiętając o tym, co zostało powiedziane na temat problemów prawnych, należy sądzić, że istnienie systemu pomocy prawnej odgrywało w ich sytuacji bardzo znaczącą rolę. I tak, badania brytyjskie wskazują, że osoby korzystające z pomocy prawnej w lokalnych centrach pomocy prawnej (Community Local Advice Centres) w ponad 90% przypadków określały swój problem prawny jako istotny lub bardzo istotny, a jednocześnie większość z nich nie była w stanie wskazać innego miejsca, w którym mogłaby uzyskać podobną pomoc (Balmer, Buck & M. Smith 2010).

Większość wspomnianych tu przekrojowych raportów dowodzi też, że badani odczuwają negatywne efekty uboczne istnienia problemów prawnych, takie jak problemy ze zdrowiem (w tym poważne), zwiększony poziom stresu, obniżone poczucie bezpieczeństwa i pewności siebie, uzależnienia, przemoc, problemy z dziećmi i ogólne obniżenie jakości życia (Zob. np. Currie 2009; Moorhead & Robinson 2006). Liczba odczuwanych efektów ubocznych była skorelowana z liczbą współwystępujących problemów prawnych (Currie 2009). a posiadanie kilku problemów prowadziło do szczególnie nasilonych negatywnych konsekwencji (Moorhead & Robinson 2006). Niezależnie więc od ostatecznej oceny jakości pomocy, sam fakt jej świadczenia jest dla jej klientów korzystny.

Z drugiej strony, badania kanadyjskie pokazują, że zjawisko wytwarzania się klastrów problemów prawnych jest związane z faktem późnej interwencji i braku wystarczającego rozwiązania problemów na ich wczesnym etapie (Currie 2004; Currie 2006). Zjawisko to występuje ze szczególnym natężeniem w przypadku szczególnie wrażliwych, słabszych grup (Currie 2006). Płynie stąd wniosek, że system pomocy prawnej, aby był skuteczny, musi był łatwo dostępny. Jego

nieistnienie prowadzi natomiast do pogłębiania się deprywacji potencjalnych klientów i pogłębiania się negatywnych konsekwencji sytuacji życiowej, w której się znaleźli.

Pokazują to badania brytyjskie (M. Smith et al. 2007; Por. omówienie kilku badań w Sullivan 2011), które wskazują, że osoby, które nie uzyskały pomocy prawnej, choć próbowały, jak również takie, które nie podjęły takiej próby, ostatecznie znacznie częściej nie rozwiązywały swoich problemów niż osoby, które takie próby podjęły z sukcesem lub od początku starały się swój problem rozwiązać samodzielnie. Wynik ten jest tym bardziej wymowny, że dokonane w tych badaniach porównanie częstości otrzymywania pomocy prawnej przez osoby uprawnione do korzystania z pomocy nieodpłatnej oraz do tego nieuprawnione wskazuje na brak wielkich różnic w tym zakresie. Biorąc pod uwagę fakt, że osoby uprawnione z różnych przyczyn napotykają trudności z dostępem, świadczy to o skuteczności działania brytyjskiego systemu pomocy prawnej.

W literaturze istnieją też wskazówki, które świadczą o długoterminowych efektach funkcjonowania systemu pomocy prawnej. Badacze, którzy dokonali zestawienia kilkunastu różnorodnych studiów nas efektami nieodpłatnej pomocy prawnej, dowodzą, że ma ona bardzo znaczne, pozytywne oddziaływania na sytuację prawną i życiową beneficjentów a przez to przynosi mierzalne zyski społeczne, wykraczające poza sytuację samych tych beneficjentów. W szczególności okazuje się, że pomoc taka jest efektywna w stosunku do nakładów, które są na nią ponoszone, ponieważ pozwala na proporcjonalnie większe obniżenie nakładów ponoszonych przez państwo i inne publiczne instytucje w innych obszarach (Vignola & L. K. Abel 2010).

I tak, referowane przez wymienionych autorów badania dotyczące pomocy prawnej dla nieletnich wskazują, że zapewnienie pozaprocesowej pomocy prawnej wcześniej notowanym nieletnim (dotyczącej na przykład uzyskiwania świadczeń socjalnych) zmniejsza prawdopodobieństwo kolejnych aresztowań o kilkadziesiąt procent. Podobną skalę skuteczności odnotowano, gdy chodzi o oddziaływanie pomocy prawnej udzielonej kobietom – ofiarom przemocy – badania porównawcze wskazują, że pomoc ta zmniejszała potrzebę stosowania sądowych środków zapobiegawczych o około 30%. Dostępność pomocy prawnej dla osób zagrożonych eksmisją zmniejszała z kolei potrzebę stosowania egzekucji z nieruchomości około 50%. Pozytywne efekty odnotowano także, gdy chodzi o sprawy rodzinne: dostępność pomocy prawnej zwiększała szanse rekonstrukcji rodziny po okresie separacji, zmniejszała częstość sytuacji, w których opieka nad dziećmi była przejmowana przez osoby niespokrewnione, oraz sprawiała, że postępowania w tej sprawie toczyły się szybciej. Co być może najbardziej zaskakujące, wymienieni autorzy referują badania dowodzące pozytywnych efektów zdrowotnych wśród osób, które korzystały z pomocy prawnej, co wiązane jest z redukcją stresu związanego z koniecznością korzystania z prawa.

Z drugiej jednak strony, można sądzić, że pomoc prawna może wywoływać powstawanie dodatkowych kosztów społecznych, między innymi w wymiarze sprawiedliwości. Badania holenderskie (Velthoven & Ter Voert 2004) dowodzą na przykład, że wśród osób, które uzyskały subsydiowaną pomoc prawną, było około sześciokrotnie więcej takich, które zdecydowały się na podjęcie drogi sądowej, niż wśród osób, które działały samodzielnie. Podobne ustalenia zawierają wyniki sondaży brytyjskich (Pleasence et al. 2010; M. Smith et al. 2007) a także przeprowadzonych tam badań aktowych w sprawach rodzinnych. Te ostatnie dowodziły, że w zależności od typu sprawy rodzinnej, od 40 do 70% z nich znajdowała swoje rozstrzygnięcie w sądzie (MacLean 2000b).

Badania brytyjskie wskazują też, że dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej może zachęcać do podejmowania litygacji, a nie odwoływania się do alternatywnych metod rozwiązywania sporów, do czego prowadzi omawiany niżej mechanizm indukowania popytu przez podaż (Pleasence et al. 2005), oraz do obniżenia jakości ugód niesądowych, co z kolei wynika z omawianego niżej mechanizmu „junioryzacji".

Może to świadczyć o tym, że poprawa dostępu do pomocy prawnej może prowadzić do zwiększenia się gotowości obywateli do korzystania z sądów, a zatem – do zwiększenia w pewnym zakresie ich obciążenia pracą. Z drugiej jednak strony, nie ma danych, które by pozwoliły stwierdzić, jak działałyby osoby, które w przypadku nieistnienia systemu pomocy prawnej nie uzyskałyby pomocy i czy w takiej sytuacji swoje sprawy starałyby się rozstrzygnąć przed sądem, czy też nie. Można przypuszczać, że problemy prawne, które były przedmiotem porady prawnej były bardziej znaczące niż te, które nie były, a więc że w każdym przypadku zapoczątkowałyby większą liczbę postępowań sądowych.

Istnieją jednak pewne wskazówki, sugerujące, że bezpłatna pomoc prawna nie przyczynia się do pogorszenia, a przeciwnie, do poprawienia funkcjonowania sądownictwa. Badania amerykańskie, przeprowadzone na losowej próbie osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i nie, i wykorzystujące schemat eksperymentalny (próba badawcza i próba kontrolna) wskazują (po uwzględnieniu rozmaitych interweniujących czynników), że zapewnienie dostępu do pomocy prawnej nie obniża efektywności funkcjonowania sądów, jednocześnie poprawiając sytuację prawną beneficjentów pomocy (Seron et al. 2001). Liczba osób, przeciwko którym wydano niekorzystny wyrok w badanych sprawach (eksmisja) była tu kilkadziesiąt procent niższa niż w grupie kontrolnej, w której prawnika nie było, co jednocześnie nie wywołało negatywnych skutków, gdy chodzi o czas

postępowania. Podobne wnioski zawierają inne badania, odnoszące się do usług odpłatnych (Kritzer & Silbey 2003) [16].

Z drugiej jednak strony, badacze angielscy wskazują, że w systemie odpłatności za godzinę, który można wykorzystywać także w systemie subsydiowanej pomocy prawnej, w interesie prawników mogą leżeć przestoje i opóźnienia, a także wykorzystywanie możliwości proceduralnych do wytwarzania kilkukrotnego korzystania z pomocy prawnika w tej samej sprawie (Pleasence et al. 2005), co prowadzi do generowania przez system nadmiernych kosztów (wszystkie wymienione działania stanowią naturalnie naruszenie stosownych norm etycznych).

Wreszcie, badania amerykańskie wskazują, że dostępność prostej informacji prawnej może wyjaśniać obserwowany spadek w liczbie osób korzystających z pomocy adwokatów w sprawach rozwodowych (Mather 2003). Świadczyłoby to o tym, że nawet niewielka pomoc może w istotny sposób ułatwić rozstrzygnięcie obywatelom swojego problemu prawnego.

Dość szeroko dyskutowaną w literaturze, hipotetyczną negatywną konsekwencją wprowadzenia systemu pomocy prawnej, jest to, że pojawienie się systemu bezpłatnej pomocy prawnej powoduje wygenerowanie dodatkowego popytu na pomocą prawną, takiego, który by w innym wypadku nie zaistniał (Bankowski & Mungham 1976; Nelken & Paterson 1984; Bevan 1996; Por. Goriely et al. 2001). Hipoteza ta ma, jak się zdaje kilka różnych wariantów. Po pierwsze, można ją przedstawiać na poziomie makro: pojawienie się nowych form podaży usług prawnych prowadzi do wytworzenia nowych wzorców „skargliwości" wśród obywateli, co z kolei przyczynia się do rozmaitych negatywnych skutków: wzrostu obciążenia sądów, pojawiania się nowych form sporów itp. Spory i problemy prawne, które można byłoby rozstrzygnąć nieformalnie i polubownie są więc, w myśl tej hipotezy, rozstrzygane formalnie, co wcale nie musi służyć ich stronom ani społeczeństwu.

Po drugie, hipoteza o popycie indukowanym przez podaż może być też formułowana na poziomie mikro. Można mianowicie sądzić, że w pewnych warunkach osoby udzielające pomocy mogą starać się nieformalnie przekonywać swoich klientów – osoby, jak to zostało powiedziane, często życiowo niezaradne – do korzystania z dodatkowych usług wiedząc, że koszty tej usługi ostatecznie poniesie państwo. Może to prowadzić do „robienia sprawy" w sytuacjach, w których nie leży ani w interesie beneficjenta, ani interesie społecznym. Zachowanie takie jest ponadto niezgodne z deontologią zawodową korporacji prawniczych, co może oznaczać, że istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wystawia poradników na pokusę podejmowania działań nieetycznych.

16 Należy pamiętać o silnie kontradyktoryjnym charakterze procesu amerykańskiego, kładącego nacisk na rolę przedstawicieli stron i minimalizującego rolę sądu, Zmniejsza to możliwość projektowania omawianych na europejskie systemy sądowe, w tym polski.

Literatura empiryczna, w której usiłuje się rozstrzygać problem istnienia i skali zjawiska popytu indukowanego przez podaż, nie dostarcza na to pytanie definitywnych odpowiedzi. Można to wiązać min, z faktem, że zagadnienie to jest trudne do badania. Jak się jednak wydaje, przeważają głosy sceptyczne. Z drugiej strony, niekiedy odrzuca się możliwość istnienia całego zjawiska z przyczyn konceptualnych. Wspomniana teza o „etycznym niezdeterminowaniu" zachowań prawników sugeruje na przykład, że nie da się postrzegać sytuacji świadczenia pomocy prawnej w ściśle ekonomicznych kategoriach popytu i podaży i konsumpcji usług, tj. że ani podaż, ani popyt nie są niezależne od siebie. Sprawia to, że hipoteza „podaży indukowanej popytem" w wariancie mikro jest interpretowany jako możliwość czysto teoretyczna.

Większość uwag w literaturze empirycznej wydaje się jednak odwoływać do tej tezy w jej wariancie makro, a w każdym razie opiera się na danych statystycznych dotyczących relacji nakładów na pomoc prawną i liczby spraw, co nie pozwala na bezpośrednie zweryfikowanie twierdzenia o nieformalnych działaniach „perswazyjnych" podejmowanych przez prawników. Na przykład, brytyjski autor D. Wall, rejestruje wzrost obciążenia systemu pomocy prawnej sprawami w czasie, twierdząc jednocześnie (na podstawie dość ograniczonych danych), że model świadczenia usług przez prawników zatrudnionych przez usługodawcę jest bardziej efektywny kosztowo niż model judicare i że należy uwzględnić czynniki związane z dodatkowymi warunkami udzielania pomocy, zwłaszcza politykę państwa (Wall 1996). Na tej podstawie wyciąga wniosek, że teza o indukcji popytu przez podaż jest zasadniczo trafna, zajmując jednocześnie sceptyczne stanowisko w sprawie możliwości wyciągania na tej podstawie wniosków dotyczących modyfikacji systemu w stronę poszerzenia elementu judicare.

W jedynych istniejących badaniach, które były powtarzane za pomocą zbliżonej metodologii, pozwalając na dokonywanie wiarygodnych porównań zmian popytu w czasie, to jest w badaniach prowadzonych w Anglii i Walii (Genn 1999; Genn et al. 2003; Genn et al. 2004; M. Smith et al. 2007; Pleasence et al. 2010) rejestruje się niewielką zmienność występującej liczby problemów, strategii radzenia sobie z nimi i poszukiwania pomocy prawnej. Sugerowałoby to względną stabilność popytu na pomoc prawną, a więc jej niezależność od istnienia zewnętrznych źródeł jego finansowania. Należy jednak zauważyć, że wszystkie te badania były prowadzone w sytuacji istnienia dobrze rozwiniętego i instytucjonalnie stabilnego systemu pomocy prawnej. Trudno zatem ocenić efekt jego wprowadzenia, a zatem jednoznacznie osądzić, czy stabilność popytu na pomoc prawną stanowi efekt zaspokojenia potrzeb istniejących w populacji (tj. wynika z tego, ze wyczerpano wszystkie możliwości „indukowania popytu"), czy też jest skutkiem tego, że zjawisko wytwarzania popytu przez podaż nie istnieje.

Badacze brytyjscy (Moorhead & Cape 2005) którzy rozważali wzrost nakładów na nieodpłatną pomoc prawną w sprawach karnych w Anglii i Walii stwierdzają po wszechstronnej analizie danych, że istotne znaczenie ma tu przede wszystkim kształt polityki karnej, co pośrednio określa zakres obowiązków prawników wobec ich klientów i wpływa na koszty. Badania te nie prowadzą jednak do jednoznacznego odrzucenia tezy o popycie wywoływanym podażą.

Ostatnim zagadnieniem omawianym w literaturze empirycznej jest wpływ systemu subsydiowanej pomocy prawnej na funkcjonowanie podmiotów ją świadczących, w szczególności kancelarii prawnych. Była już o tym mowa wyżej, w kontekście finansowym. W tym miejscu wspomniane zostaną więc jedynie efekty inne niż ekonomiczne. Oprócz oczywistych skutków w postaci zwiększenia się liczby porad udzielanych przez kancelarie, w badaniach dostrzega się też pewne konsekwencje negatywne. W większości nie są one zależne od samego istnienia takiego systemu, ale zależą od szczegółowych rozwiązań w nim zastosowanych.

Badania australijskie wskazują, że jedynie 19% z ankietowanych firm prawniczych nigdy nie uczestniczyło w świadczeniu bezpłatnej pomocy prawnej, ale że w chwili badania brała w tym znacznie mniejsza ich liczba (TSR 2006). Wskazuje to na znaczną częstości rezygnacji z udzielania pomocy po pewnym okresie partycypacji w systemie. Te same badania wskazują też, że motywacje do świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej są mieszane i obejmują zarówno spodziewane, społeczne zalety takiej działalności, jak i korzyści, jakie to przynosi samym kancelariom prawnym. Wśród powodów rezygnacji z jej udzielania wymieniane są głównie okoliczności ekonomiczne (zbyt niskie wynagrodzenia) oraz związane z konieczną administracją i uciążliwością pracy dla klientów nieodpłatnych. W tym kontekście nie pojawia się natomiast brak satysfakcji z pracy dla publicznego dobra. Wśród zaś dalszych konsekwencji istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej badanie wymienia konieczność niewielkich dostosowań w profilu świadczonych usług prawniczych, z ich przesunięciem w stronę prawa rodzinnego i karnego.

Inne badania systemów pomocy prawnej wskazują, w zgodzie z powyższymi ustaleniami, że istotną przyczyną rezygnacji prawników z uczestnictwa w systemie pomocy prawnej jest nadmierna kontrola ze strony jej organizatorów, połączona z przesadną biurokratyzacją i formalizacją pracy z klientami. Jest to czynnik, który przeważa nad dość istotnymi w omawianym segmencie rynku usług prawniczych motywacjami altruistyczno – społecznymi (Sommerlad 2001; Sommerlad 1999). Można więc przypuszczać, że czynnikami, które decydują o aktywnym uczestnictwie kancelarii w systemie pomocy, są odpowiednie wynagrodzenia i brak daleko idących administracyjnych ograniczeń w jej wykonywaniu. Wniosek ten jest istotny, ale jednocześnie dość kłopotliwy, ponieważ stoi w sprzeczności z koniecznością kontroli wydatków, o której była już mowa.

Inną hipotetyczną konsekwencją istnienia systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest obniżenie jakości świadczonej pomocy w porównaniu do usług odpłatnych oraz „junioryzacja" usług, to znaczy przejmowanie odpowiedzialności za sprawy opłacane ze środków publicznych przez mniej doświadczonych prawników w danej kancelarii. Badania australijskie (z pewnymi zastrzeżeniami) przeczą temu przypuszczeniu (TSR 2006), jednak znajduje ono potwierdzenie w niektórych badaniach w innych krajach (Fleming & Daly 2007; Pleasence et al. 2005). Badania australijskie przekonują natomiast, że podaż usług jest względnie niezależna od sytuacji rynkowej, natomiast zależy od niej jakość usług – sytuacja niskich stawek urzędowych i wzrostu możliwości zarobku na rynku – a więc poza systemem pomocy prawnej – może stanowić źródło obniżania jakości usług (Fleming & Daly 2007). Ustalenia te są więc zgodne z przedstawionymi już obserwacjami na temat podatności systemu subsydiowanych porad prawnych na fluktuacje popytu, podaży i cen na rynku usług odpłatnych.

Gdy chodzi o wnioski wypływające z przedstawionej literatury, trzeba sądzić, że bezpłatna lub subsydiowana pomoc prawna może mieć bardzo istotne, pozytywne efekty, i to zarówno dla samych jej beneficjentów, jak i szerszej zbiorowości. Nie ma przy tym całkowitej pewności, czy systemy bezpłatnej pomocy wywołują negatywne konsekwencje w postaci zwiększonego obciążenia systemu sądowego, czy też nie.

Z drugiej strony, badania prowadzone w dobrze zinstytucjonalizowanym systemie brytyjskim wskazują, że istnieją istotne zagrożenia dotyczące jakości usług, związane najprawdopodobniej z przeciążeniem systemu sprawami i niedopasowaniem kompetencji osób świadczących usługi w centrach pomocy prawnej do charakterystyki zlecanych spraw. Istnieją też istotne zagrożenia związane z jakością usług świadczonych przez kancelarie prawne. Warunkiem aktywnego i skutecznego uczestniczenia przez nie w systemie (poza istnieniem sprzyjających warunków rynkowych) jest zapewnienie właściwej równowagi między administracyjną kontrolą nad jakością i wydatkami, i finansowymi zachętami w postaci wynagrodzeń, Fakt podatności działań kancelarii prawnych na warunki rynkowe sugeruje również, że warunki finansowe udzielania pomocy nie powinny być stałe, a podlegać dostosowywaniu do zmian zachodzących na rynku.

Wreszcie, gdy chodzi o hipotezę „popytu indukowanego przez podaż" istniejące badania nie są konkluzywne.

Przegląd dobrych praktyk badawczych w zakresie monitoringu i ewaluacji systemów pomocy prawnej

Oprócz zreferowanych wyżej ustaleń na temat strukturalnych warunków korzystania z pomocy prawnej i organizacyjno – systemowych uwarunkowań jej świadczenia, literatura zgromadzona na potrzeby niniejszego opracowania dostarcza także wiedzy na temat właściwych sposobów prowadzenia badań empirycznych – eksploracyjnych i ewaluacyjnych – dotyczących systemu pomocy prawnej. Zagadnienia te doczekały się zresztą samodzielnych opracowań, w tym podręcznika poświęconego pomiarowi „dostępu do sprawiedliwości" (Gramatikov 2010). W tej części opracowania przedstawionych zostanie kilka obserwacji na te tematy.

Trzeba przede wszystkim zauważyć, że zgromadzona literatura dowodzi, iż w ostatnich kilkunastu latach w empirycznych badaniach na temat pomocy prawnej nastąpił istotny postęp metodologiczny. Dotyczy on zwłaszcza podstawowych zagadnień związanych z konceptualizacją tematyki badań, ale także rozwoju wykorzystywanych narzędzi badawczych. Efektem tego jest możliwość prowadzenia coraz bardziej złożonych i coraz bardziej precyzyjnych badań odnoszących się do coraz bardziej szczegółowych zagadnień dotyczących całościowej skuteczności i efektywności systemu pomocy prawnej, a także szczegółowych kwestii związanych z potrzebami prawnymi konkretnych grup obywateli i działalnością podmiotów świadczących pomoc prawną.

Niewątpliwie, najbardziej zaawansowane prace badawcze prowadzone są w Wielkiej Brytanii. Obecnie prowadzi je agenda Ministerstwa Sprawiedliwości – Legal Services Research Comission, ale badania są wykonywane także niezależnie, na przykład przez prężne środowisko naukowe – empirycznych badaczy prawa, Legal Services Board, Law Society i organizacje prywatne. Dominuje referowane już wcześniej podejście *paths to justice* i wykorzystywane są zróżnicowane techniki badawcze, od wywiadów kwestionariuszowych przez różnorodne badania jakościowe, badania aktowe, analizy danych urzędowych, metody quasi-eksperymentalne aż po *mystery shopping*. Jak się wydaje, różnorodne są także źródła finansowania badań. Niezależnie więc od ogólnej oceny systemu brytyjskiego i różnic ustrojowych i społecznych między tym krajem a Polską, można sądzić, że to właśnie z Wielkiej Brytanii należy czerpać wzorce do naśladowania, gdy chodzi o prowadzenie badań nad funkcjonowaniem systemu pomocy prawnej.

Prowadzone w Wielkiej Brytanii i gdzie indziej badania nad systemami pomocy prawnej można podzielić na kilka typów. Po pierwsze, są to przekrojowe badania nad funkcjonowaniem systemu jako całości, takie jak referowane wyżej badania H. Genn i kolejne wzorowane na nich. Zbierają one informacje o ilości i zakresie potrzeb prawnych obywateli, działaniach przez nich podejmowanych w celu ich rozwiązania, uzyskiwanych efektach, całościowej skuteczności i

efektywności pomocy itd. Po drugie, są to badania odnoszące się do celowo wybranych kategorii osób lub problemów prawnych, ustalające podobieństwa i różnice między ich sytuacją a sytuacją całej populacji. Po trzecie, choć w badaniach zagranicznych jest to zdecydowanie najmniej liczna kategoria, prowadzi się przekrojowe badania instytucji udzielających pomoc.

Wreszcie, po czwarte, są to bardzo różnorodne metodologicznie badania ewaluacyjne zmierzające do oceny jakości usług świadczonych przez konkretne organizacje lub kategorie organizacji. Można je podzielić na następujące dalsze typy: badania subiektywnej satysfakcji klientów z otrzymanych porad, badania obiektywnej skuteczności pomocy w konkretnych sprawach, badania jakości pracy prawników i innych osób udzielających porad, badania jakości organizacji udzielających porad i jakości procesów poradnictwa, badania rzetelności wykorzystania publicznych środków finansowych (W sprawie wymiarów jakości w usługach prawniczych por. Sullivan 2011).

Trzeba podkreślić, że prowadzenie badań należących do wszystkich wymienionych kategorii jest niezbędne dla kontroli właściwego funkcjonowania systemu. Bez wiedzy o rzeczywistych problemach prawnych obywateli i poszukiwanych przez nich rozwiązaniach nie da się mianowicie ustalić, czy system pomocy prawnej funkcjonuje w sposób skuteczny i efektywny. Nie można zwłaszcza stwierdzić, jaki odsetek problemów jest w rzeczywistości rozwiązywany, jakie okoliczności stanowią bariery w dostępie do pomocy prawnej i dla jakich kategorii osób, ani też zmodyfikować warunków funkcjonowania systemu tak, aby osiągał założone cele.

Bez wiedzy wynikającej ze studiów ewaluacyjnych nie można natomiast określić tego, czy jakość świadczonych usług jest właściwa i czy nakłady ponoszone na pomoc świadczoną przez konkretne podmioty są wykorzystywane odpowiednio.

Właściwe prowadzenie badań wymaga też ich regularności, spójności metodologicznej i niezależności wykonujących je podmiotów . Jak dowodzą referowane wyżej badania, korzystanie z pomocy prawnej i jej świadczenie to złożone zjawiska społeczne, zależne na wiele sposobów od znacznej liczby zewnętrznych okoliczności. Ustalone w badaniach wyniki, nawet jeśli są względnie uniwersalne, wymagają więc regularnej aktualizacji, bo mogą ulegać zmianie wskutek przemian społecznych, ekonomicznych czy prawnych. Z tych też względów badania takie powinny być powtarzane cyklicznie i wykonywane za pomocą zbliżonej metodologii, tak aby możliwe było rejestrowanie zmian w czasie i akumulacja zbieranej wiedzy. Istotne jest także to, żeby badania były projektowane i prowadzone przez podmioty niezależne w stosunku do systemu pomocy prawnej, to znaczy nieświadczące pomocy i jej niefinansujące - jest to podstawowa zasada wszelkich prawidłowo prowadzonych studiów ewaluacyjnych, zasadniczo przestrzegana w badaniach prowadzonych w

innych krajach. Można sądzić, że wszystkie te postulaty można zrealizować za pomocą scentralizowanego systemu prowadzenia badań.

Wreszcie, rzeczą o kluczowym znaczeniu jest to, aby nie mieszać ze sobą ustaleń dotyczących poszczególnych wymienionych zagadnień, a zwłaszcza nie uogólniać wniosków wynikających z różnych kategorii badań ewaluacyjnych ponad ich zakres przedmiotowy (Wiele przykładów błędów wynikających z takiego działania omawia L. Curran 2012). Na przykład, miary efektywności ekonomicznej systemu, poszczególnych form świadczenia pomocy prawnej czy poszczególnych organizacji udzielających porad nie stanowią wskaźników skuteczności świadczenia pomocy (pomoc może być bardzo efektywna kosztowo i jednocześnie zupełnie nieskuteczna), ocena jakości porad nie jest tożsama z oceną ich skuteczności, jakość zarządzania organizacją nie musi przekładać się na jakość porad, badania ewaluacyjne nie dostarczają wiedzy o rozkładzie problemów w populacji itd. Inaczej mówiąc, doświadczenia zagranicznych systemów pomocy prawnej wskazują, że prawidłowo prowadzone badania powinny obejmować wszystkie wymienione aspekty, ale każdy z nich powinien być (nawet w ramach tego samego badania) badany za pomocą wyspecjalizowanych narzędzi.

W Wielkiej Brytanii, ale także w większości innych krajów, gdzie prowadzi się badania nad systemami pomocy prawnej, podstawowym źródłem wiedzy są przekrojowe badania sondażowe, prowadzone na reprezentatywnych próbach mieszkańców danego kraju lub gospodarstw domowych. W tym celu wykorzystuje się zróżnicowane techniki badawcze, jednak dominują kwestionariuszowe wywiady bezpośrednie lub wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI).

Częsta jest sytuacja, w której zasadnicze badanie, prowadzone metodą wywiadu bezpośredniego lub telefonicznego, jest poprzedzone przez badanie wstępne, prowadzone telefonicznie, którego zadaniem jest ustalenie, czy respondent miał w zadanym okresie jakieś problemy prawne (Por. tylko Genn 1999). Główne badanie przeprowadza się natomiast tylko wśród osób, które zadeklarowały, że jakichś problemów rzeczywiście doświadczyły. Taki schemat badania pozwala obniżyć jego koszty, bo główna część badania nie musi być realizowana wśród osób, które nie posiadały problemów prawnych. Z drugiej strony, konsekwentnie prowadząc badania w ten sposób, wyklucza się możliwość zbadania przyczyn czy społecznych korelatów *nieposiadania* problemów prawnych.

Trzeba podkreślić, że prawidłowe przeprowadzenie badań nad korzystaniem z pomocy prawnej wymaga zastosowania prób badawczych o znacznej liczebności. Wynika to z faktu, że otrzymanie statystycznie istotnych wyników, wykraczających poza proste określenie odsetków poszczególnych problemów w populacji a obejmujących kilka przecinających się kategorii osób, problemów i rozwiązań (a więc na przykład ustalenie odsetków osób bezrobotnych, które skorzystały

z pomocy prawnika w przypadku problemów z zatrudnieniem), wymaga uzyskania odpowiednich minimalnych liczebności w zrealizowanej próbie, w każdej tak określonej kategorii. Jest to trudne do osiągnięcia, ponieważ tak zdefiniowanych kategorii może w pojedynczym badaniu być kilkadziesiąt, oraz dlatego, że posiadanie problemów prawnych oraz (zwłaszcza) poszukiwanie ich rozwiązań w konkretny sposób jest, w reprezentatywnej próbie, zjawiskiem występującym stosunkowo rzadko.

W konsekwencji, liczebności prób wykorzystywanych w badaniu muszą być więc zdecydowanie większe niż w przypadku standardowych reprezentatywnych badań sondażowych. Jest to powszechnie akceptowana dyrektywa w badaniach z nurtu *paths to justice*. Dla przykładu, badania japońskie przeprowadzono na próbie 25014 respondentów (Murayama 2007), pierwsze badania brytyjskie na próbie 4125 (Genn 1999), a kolejne – od około 3500 do około 5500 badanych, badania holenderskie 3516 (Velthoven & Ter Voert 2004) i 5166 (Velthoven & Haarhuis 2010) respondentów, badania w Hongkongu: 10385 (Anon 2006), kanadyjskie – 6665 (Currie 2009) itd.

Trzeba też zauważyć, że alternatywą dla przekrojowych badań prowadzonych na dużych próbach reprezentatywnych dla całej populacji nie mogą być studia wykonywane na próbach celowych, określonych przez dowolne kryteria podmiotowe, przedmiotowe lub ich kombinację (np. wśród klientów biur pomocy prawnej lub klientów kancelarii prawnych). Wprawdzie pozwalają one na ustalenie charakterystyki problemów prawnych i ich poszukiwanych rozwiązań dla tak określonych grup, ale mają też bardzo daleko idące ograniczenia, wynikające ze sposobu dobierania respondentów do próby.

Po pierwsze, badania takie dotyczą najczęściej osób, które kontaktowały się z organizatorami pomocy prawnej lub z takiej pomocy korzystały. Sprawia to, że należy polegać na danych osobowych rejestrowanych i udostępnianych przez pomioty prowadzące takie usługi. Rodzi to oczywiste kłopoty prawne, ale także metodologiczne, ponieważ nie ma pewności, czy dane udostępnione są reprezentatywne dla wszystkich klientów korzystających z usług takich organizacji.

Po drugie, co bardziej istotne, badania przeprowadzone na próbie osób, które *już* zgłosiły swój problem prawny, w istotny sposób zaniża reprezentację (albo w ogóle eliminuje z badania) osób, które takich problemów nie zgłosiły oraz takich, które nie mają świadomości posiadania problemów prawnych. W efekcie, badania takie nie informują o problemach osób, które najsilniej cierpią z powodu deprywacji prawnej! Po trzecie, ten sposób prowadzenia badań nie pozwalają na ustalenie wzorów poszukiwania pomocy prawnej, a w szczególności wyjaśnienia powodów rezygnacji z prób jej uzyskania lub porażki w tym zakresie.

Z tych samych względów nie można ograniczyć badań nad problemami prawnymi obywateli do danych statystycznych wytwarzanych w organizacjach świadczących pomoc. Również one uwzględniają wyłącznie te problemy, o których takie organizacje wiedzą, co nie oznacza jednak, że jest to wiedza pełna. Ponadto, istnieje literatura naukowa, wskazująca na ograniczenia wiarygodności ustaleń, dokonywanych przez podmioty zbierające informacje na temat własnej działalności.

W badaniach brytyjskich podkreśla się natomiast potrzebę nałożenia na organizacje świadczące pomoc prawną dostarczania danych umożliwiających porównywanie ich działalności (Patel & M. Smith 2010). W badaniach tych rekomenduje się także prowadzenie badań w „fazach", co pozwala na ocenę jakości i skuteczności świadczonych usług na poszczególnych etapach ich świadczenia. W szczególności jednak autorzy przestrzegają przed dokonywaniem ocen jakości bezpośrednio po udzieleniu porady lub w krótkim czasie po tym zdarzeniu, zauważając, że dość często pozytywne efekty pomocy prawnej są odsunięte w czasie.

Do listy dobrych praktyk w badaniach należy dodać realizowanie badań nad systemami pomocy prawnej przy wykorzystaniu triangulacji, to znaczy prowadzenie równoległych badań na ten sam temat za pomocą różnych metod. Wynika to z faktu, że odmienne metody prowadzą do błędów różnego rodzaju, co można kontrolować za pomocą zróżnicowania ich repertuaru. Można w ten sposób zmniejszać choćby negatywne efekty niereprezentatywności badań prowadzonych na próbach celowych lub danych urzędowych. Na przykład zestawienie danych z wywiadów i danych aktowych, dokonane w jednym z badań brytyjskich (Moorhead & Robinson 2006) wskazuje na niedoreprezentowanie niektórych typów problemów w tym pierwszym lub nadreprezentowanie innych w tym drugim typie badań.

W badaniach eksploracyjnych, zmierzających do ustalenia częstości występowania problemów prawnych w populacji, kluczowe zagadnienie stanowi sposób zdefiniowania problemu prawnego (W kontekście metodologii zob. na ten temat Baker & Barrow 2006; Goriely et al. 2001). Trzeba silnie podkreślić, że niewłaściwe jest projektowanie narzędzi badawczych w taki sposób, by badani byli zmuszani do udzielenia bezpośredniej odpowiedzi na pytanie o to, jakich problemów prawnych doświadczyli w przeszłości. Konstrukcja pytań o posiadanie problemów powinna natomiast odpowiadać wzorcom opracowanym w ramach podejścia *paths to justice* i wielokrotnie wykorzystywanym w badaniach na całym świecie (Por. uwagi na temat pojęcia *justiciable problem* w przypisie 3, powyżej). Kwestionariusz powinien mieć w związku z tym budowę „lejkową" to znaczy powinien wychodzić od ogólnych pytań o problemy życiowe respondenta i za pomocą baterii pytań precyzować uzyskiwane odpowiedzi tak, aby owe problemy można było zaklasyfikować jako prawne lub nie i należące do konkretnej założonej kategorii problemów prawnych.

Powszechnie przyjęty w badaniach *paths to justice* sposób konstruowania narzędzi badawczych zakłada też badanie pomocy prawnej w kategoriach procesu dochodzenia przez obywatela do rozstrzygnięcia problemu. To zaś wymaga, by w odniesieniu do każdego z problemów prawnych, pytać badanych o kolejne kroki, które podejmowali w tym celu. Kwestionariusz taki powinien pozwolić na klasyfikowanie przyczyn niepowodzeń według zróżnicowanej typologii (problemy związane z brakiem świadomości własnych praw, problemy ekonomicznymi, dostępnością porad itp.) Analogiczny sposób postępowania można wykorzystać w badaniach na próbach celowych. Przykładowe kwestionariusze opierające się na takich założeniach można odnaleźć w większości referowanych w niniejszych opracowaniu raportów z badań, poczynając od (Genn 1999).

Również prowadzenie badań ewaluacyjnych nie jest zadaniem trywialnym. W obszernym opracowaniu poświęconym ewaluacji programów pomocy prawnej, australijska badaczka L. Curran (L. Curran 2012) zwraca uwagę, że pomiar jakichkolwiek efektów działań publicznych wymaga dogłębnej refleksji, wyboru odpowiednich miar i metod pomiaru, i że w tej kwestii nie należy polegać na prostym przenoszeniu wzorców z sektora prywatnego. Ryzykowne, jej zdaniem, jest zwłaszcza ustalanie pożądanych efektów funkcjonowania systemu poprzez określanie arbitralnych „wskaźników", które należy osiągnąć, a następnie mechaniczne rozliczanie organizacji z ich wykonania. Istnieje mianowicie znaczne prawdopodobieństwo, że w takiej sytuacji organizacje będą dążyć do osiągania tylko jak najlepszych wskaźników, a nie rzeczywistych efektów, które mają podlegać ocenie.

Problematyczne wyniki może także dawać stosowanie miar opierających się na zadowoleniu klientów, ponieważ wcale nie musi ono świadczyć o udzieleniu prawidłowej porady prawnej, choćby z przyczyn kompetencyjnych. Wskazują na to wyraźnie różnorodne badania brytyjskie, silnie sugerując równoległe stosowanie zarówno subiektywnych, jak i obiektywnych miar jakości usług (Sullivan 2011). Z drugiej strony, wspominany podręcznik mierzenia „dostępu do sprawiedliwości" sugeruje dokonywanie pomiaru właśnie poprzez odwołanie do percepcji użytkowników, a więc wykorzystanie miar subiektywnych (Gramatikov 2010; Gramatikov 2007).

Nie ulega też wątpliwości, że trudne może być również mierzenie obiektywnych wyników poradnictwa prawnego, ponieważ wymaga to określenia wskaźników, które można uznać za miarę sukcesu porady, a to nie jest jednoznaczne z osiągnięciem jakiegoś mierzalnego efektu, korzystnego dla beneficjenta (L. Curran 2012). Nie jest też zupełnie jasne, czy oceniając obiektywne konsekwencje porad, należy raczej kierować się korzyściami uzyskiwanymi przez klientów czy może ogólniejszymi skutkami społecznymi.

Niezależnie od takich uwag, można sądzić, że pomiędzy badaczami istnieje konsensus w sprawie najogólniejszych wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia badań. We wszystkich wymienionych wymiarach badań, badania ewaluacyjne, zwłaszcza opierające się na metodologii ilościowej, mają mianowicie charakter wskaźnikowy. Projektując takie badania, przyjmuje się pewien zbiór kryteriów, które mają kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania systemu w badanym aspekcie, a następnie ustala się szczegółowe wskaźniki, które wspólnie (np. tworząc indeks) mierzą realizację owych kryteriów. Wskaźniki takie są wreszcie przekładane na pytania w badaniach kwestionariuszowych, kategorie analizy w badaniach aktowych lub zagadnienia poruszane w wywiadach swobodnych i innych badaniach jakościowych.

W konsekwencji sprawą o zasadniczym znaczeniu dla badań ewaluacyjnych jest zidentyfikowanie kryteriów opisujących prawidłową praktykę poradnictwa prawnego i ich operacjonalizacja w każdym z badanych wymiarów czy aspektów funkcjonowania systemu pomocy prawnej. W zależności więc, czy bada się satysfakcję klientów, czy jakość porad, i jaką metodą się to robi, poszukuje się odpowiednich korelatów poszukiwanych wymiarów funkcjonowania systemu w świadomości i deklaracjach klientów, zawartości i formalnych cechach dokumentów wytworzonych podczas udzielania porad itd.

W badaniach wykorzystuje się wiele takich kryteriów (Por. tylko dyrektywy referowane w: L. Curran 2012) a w literaturze wymienia różne cele, jakim powinny służyć systemy pomocy prawnej czy, szerzej, „dostępu do sprawiedliwości" (Bedner & Vel 2010; M. Barendrecht et al. 2008; L. Curran & Noone 2008). Nawet nie wdając się w ich szczegółową analizę, można sądzić, że zagadnienie to nie doczekało się jednolitych standardów. Przeciwnie, oczekiwania w sprawie właściwego funkcjonowania systemu pomocy różnią się niekiedy pomiędzy badaniami prowadzonymi w tym samym kraju (Por. Patel & M. Smith 2010; L. Curran 2012), a problematyka celów systemu pomocy prawnej jest wyraźnie zależna od przyjmowanych przez badaczy perspektyw światopoglądowych.

W perspektywie ewaluacji ewentualnego polskiego systemu należy więc postulować wypracowanie przekrojowych, jednolitych kryteriów, których wykorzystanie we wszystkich badaniach ewaluacyjnych systemu byłoby obligatoryjne. Zależy to oczywiście od precyzyjnego ustalenia celów, jakie powinien osiągać system pomocy prawnych, co, wobec istnienia kwestii światopoglądowych, należy do sfery decyzji politycznych. Ustalanie natomiast poszczególnych wskaźników, które mierzą założone cele, powinno niewątpliwie być kwestią szerszych uzgodnień, obejmujących stosowne dyskusje w ramach środowisk zawodowych zajmujących się poradnictwem (zarówno samorządów zawodów prawniczych, jak organizacji poradniczych) i ostatecznie powinno odzwierciedlać poglądy praktyków na właściwe sposoby świadczenia poradnictwa. Jednocześnie jednak, do problematyki

pomocy prawnych podchodzi się niekiedy jako do szczególnego rodzaju praw konsumenckich, co skłania do uwzględnienia także perspektywy konsumentów.

Gdy chodzi o propozycje przedstawiane w literaturze, można wspomnieć, jako szczególnie dobrze opracowane, propozycje przedstawiane przez M. Gramatikova. Zakłada on, że jakość „dostępu do sprawiedliwości" daje się analizować w wymiarze kosztów, jakości procedury i jakości osiąganych rezultatów (Gramatikov 2010). Aspekty te rozbija następnie, odpowiednio, na: koszty finansowe, koszty utraconych możliwości i koszty niematerialne ponoszone przez klientów, zagadnienia sprawiedliwości proceduralnej, naprawczej, interpersonalnej i informacyjnej określające sposób uzyskiwania pomocy, oraz problemy właściwej dystrybucji, odpowiedniej funkcjonalności i transparentności efektów pomocy prawnych, które następnie uściśla w ośmiu aspektach sprawiedliwościowych. Każdy z tych aspektów jest z kolei mierzony baterią pytań.

Niezależnie od opisanych kwestii metodologicznych, powstaje tu dodatkowa kwestia prawna i praktyczna, związana z ewaluacją pomocy prawnej dostarczanej przez przedstawicieli korporacji zawodowych. O ile bowiem w przypadku organizacji zatrudniających doradców prawnych stosowanie technik ewaluacyjnych, dotyczących treści udzielanych porad, wydaje się dopuszczalne (zastrzeżenia można ewentualnie mieć w sprawie stosowania techniki *mystery shopping*, ale nie są one specyficzne dla usług prawniczych), o tyle w przypadku profesji prawniczych stałoby to w sprzeczności z przysługującym im przywilejem autonomicznego wykonywania czynności zawodowych. Zastrzeżenie to utrzymuje się nawet wtedy, gdy konsekwencją wykrycia usług niewłaściwej jakości byłaby w najgorszym przypadku rezygnacja z finansowania ze środków publicznych usług świadczonych przez danego prawnika lub daną kancelarię.

Zgodnie więc z zaleceniami formułowanymi w literaturze, celowe jest tu wykorzystanie metody *peer review*, polegającej na analizie akt wytworzonych w sprawie przez darzone autorytetem i posiadające najwyższe kwalifikacje osoby należące do korporacji zawodowych.(Paterson & Sherr 2008) Dzięki temu unika się naruszeń autonomii zawodowej adwokatów czy radców prawnych przy jednoczesnym zachowaniu możliwości oceny ich pracy, niezbędnej dla utrzymania skuteczności i efektywności systemu. Zauważa się jednak, że ten punkt widzenia nie zawsze jest podzielany przez klientów usług prawniczych (Sullivan 2011).

Podobnie jak w przypadku innych metod oceny jakości, także w przypadku metody *peer review* wykorzystuje się zestandaryzowane arkusze ocen, zawierające kilkanaście obszarów, które podlegają ocenie. Cytowani autorzy brytyjscy przytaczają jako ilustrację formularz oceny stosowany w Wielkiej Brytanii, obejmujący 17 kryteriów, podzielonych na trzy grupy: jakość komunikacji z klientem, merytoryczna trafność porady, zakres czynności podjętych przez prawnika.

Przy wszystkich zastrzeżeniach w sprawie oceny jakości prawników należących do korporacji zawodowych, należy pamiętać o tym, że także w przypadku kancelarii prawnych i indywidualnych praktyk przedmiotem oceny może i powinien być sposób funkcjonowania organizacji udzielającej pomoc prawną, obejmujący rozmaite zagadnienia niemerytoryczne, w tym finansowe. Praktyka taka istnieje min. w Holandii.

Reasumując wątki przedstawione w niniejszej części opracowania, trzeba podkreślić istnienie międzynarodowych standardów metodologicznych prowadzenia badań nad systemami pomocy prawnej. Przyszły polski system, aby mógł funkcjonować skutecznie efektywnie, powinien opierać się na najlepszej możliwej wiedzy na temat potrzeb obywateli, rzeczywistym funkcjonowaniu podmiotów prowadzących poradnictwo i skutkach, jakie wywołuje dla klientów i otoczenia. Powinien je ustalać, kierując się najlepszą dostępną wiedzą metodologiczną. Z tych względów celowe wydaje się korzystanie ze zreferowanych doświadczeń zagranicznych.

Wnioski

1. Zgromadzona literatura każe sądzić, że posiadanie problemów prawnych jest w nowoczesnych społeczeństwach zjawiskiem masowym.

2. Nie wynika stąd jednak powszechna deprywacja prawna obywateli, ponieważ dominującym sposobem rozwiązywania problemów prawnych i życiowych są metody nieformalne, samopomoc i kompromis prywatny.

3. Deprywacja taka występuje jednak w najsłabszych społecznie i ekonomicznie grupach obywateli.

4. W ich przypadku ujawnia się „efekt św. Mateusza" - pozostawanie w trudnej sytuacji życiowej wiąże się z posiadaniem większej liczby problemów prawnych i to często trudniejszych do rozwiązania. Dodatkowo osoby nimi dotknięte mają większe trudności niż pozostali obywatele, gdy chodzi o ich rozwiązywanie i są bardziej narażone na negatywne następstwa tych problemów.

5. W wielu analizowanych badaniach zarejestrowano istnienie zjawiska klastrów problemów prawnych. Jest prawdopodobne, że występuje tu mechanizm „zamkniętego kręgu" tj. że posiadanie problemów pewnych rodzajów wywołuje kolejne problemy, te zaś kolejne, itd.

6. Konsekwencje posiadania problemów prawnych wykraczają poza sferę prawną i obejmują negatywne następstwa finansowe, psychologiczne, rodzinne i zdrowotne.

7. Badania dowodzą, że gotowość do poszukiwania pomocy prawnej jest najsilniej uzależniona od typu problemu, o który chodzi. Na podstawie zreferowanych badań można twierdzić, że w większości badanych krajów największe znaczenie ma tu przymusowy charakter takich sytuacji. Oznacza to, że w większości kultur prawnych obywatele nie są z natury skłonni do podejmowania działań „skargliwych", nawet jeśli napotykają istotne problemy prawne.

8. W krajach, w których istnieją systemy nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej, udzielają one istotnego odsetka porad prawnych.

9. Bariery dostępu do pomocy prawnej można podzielić na ekonomiczne i pozaekonomiczne.

10. Badania nie udzielają definitywnej odpowiedzi na pytanie o znaczenie barier ekonomicznych dla dostępu do prawa. Można sądzić, że kwestie ekonomiczne mają największą wagę w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej nie jest na obywatelach bezpośrednio lub pośrednio wymuszone przez okoliczności życiowe, lub uregulowania prawne.

11. Największe znaczenie wydają się mieć bariery pozaekonomiczne: wiedza o prawie i kompetencje niezbędne do korzystania z pomocy prawnej, bariery mentalne, trudności w uzyskaniu kontaktu z organizacją świadczącą porady prawne lub kancelarią prawną, kwestie organizacyjne związane z odesłaniami z jednej instytucji pomocowej do drugiej, nadmierna biurokratyzacja pomocy i niedostatki w zakresie sprawiedliwości proceduralnej w procesie jej świadczenia.

12. Zarówno bariery ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne stanowią ograniczenie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

13. Osoby znajdujące się w szczególnych sytuacjach zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych charakteryzują się szczególnymi problemami prawnymi i szczególnymi trudnościami w ich rozwiązywaniu. Ze względu na niewielkie liczebności takich grup, ich problemy mogą być niedostrzegane a systemy pomocy prawnej – niedostosowane do ich rozwiązywania, nawet jeśli dla takich osób mają istotne znaczenie.

14. Badania dotyczące nietypowych sposobów świadczenia pomocy prawnej - na odległość, poza siedzibą organizacji pomocowej/kancelarii, za pomocą ADR, wskazują, że poszukiwanie innowacji w tej dziedzinie może przynieść zwiększenie skuteczności pomocy, a niekiedy także jej efektywności ekonomicznej. Istnieją jednocześnie wskazówki, że wypieranie standardowych form udzielania pomocy przez niestandardowe, a także ograniczanie dostępu do tych pierwszych może być niekorzystne dla beneficjentów pomocy i samego systemu.

15. Badania wskazują, że istnieje związek między formą finansowania pomocy prawnej a sposobem udzielania porad. Analiza literatury nie prowadzi do wniosku, żeby istniały takie formy finansowania pomocy prawnej, które są pozbawione negatywnych skutków ubocznych.

16. Badania nad efektami istnienia systemów bezpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej wskazują, że wywołują one pozytywne skutki zarówno dla samych beneficjentów, jak i szerszego otoczenia. Dane na temat efektów negatywnych są mniej przekonujące.

17. Skuteczność systemów pomocy prawnej wydaje się związana z właściwym sposobem ich organizacji i finansowania.

18. W krajach, w których istnieje system pomocy prawnej, prowadzone są kompleksowe, przekrojowe badania empiryczne dotyczące jego funkcjonowania i efektów, które przynosi. Liderem w tym zakresie jest Wielka Brytania.

19. Badania prowadzone są przez wyspecjalizowane w tym celu jednostki badawcze, niemające powiązań instytucjonalnych i personalnych z organizacjami zajmującymi się świadczeniem pomocy prawnej.

20. W ostatnich kilkunastu latach nastąpił znaczny postęp, gdy chodzi o metodologię badań tego rodzaju.

Rekomendacje

1. Należy przypuszczać, że masowość występowania problemów prawnych jest także zjawiskiem występującym w Polsce. Z tego względu utworzenie publicznego systemu pomocy prawnej jest celowe.

2. System taki powinien brać pod uwagę istniejące wzory rozstrzygania problemów prawnych i kierować się zasadą subsydiarności, to znaczy stwarzać możliwości uzyskiwania pomocy prawnej tam, gdzie jej brak wywołuje szczególnie poważne skutki społeczne. Nie powinien natomiast mieć roli sprawczej, to znaczy nie powinien zmierzać w stronę wykreowania popytu na nieistniejące dotąd usługi prawnicze.

3. Projektując system, należy w szczególności uwzględnić potrzeby prawne najsłabszych i wykluczonych grup obywateli.

4. Interwencja władz publicznych w odniesieniu do tych grup obywateli powinna być nieproporcjonalnie znaczna, tak aby pozwoliła na zmniejszenie przypuszczalnego „efektu św. Mateusza". Pomoc powinna być więc dostosowana w szczególności do potrzeb i możliwości grup najsłabszych społecznie i wykluczonych.

5. System powinien być zdolny do „wczesnej interwencji" to znaczy zapewnienia pomocy prawnej niezwłocznie po pojawieniu się problemu. Jest to sposób na zmniejszenie zjawiska klastrów problemów prawnych i ich eskalacji.

6. System powinien być skoordynowany z istniejącym systemem pomocy społecznej i innych świadczeń socjalnych, tak aby zapewniał zintegrowaną pomoc prawną i socjalną, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnych konsekwencji problemów prawnych i negatywnych prawnych konsekwencji problemów socjalnych.

7. System powinien w szczególności być nakierowany na pomoc w takich sytuacjach, w których od obywateli wymaga się podejmowania działań prawnych, lub takich, w których ich niepodejmowanie może być dla obywateli szczególnie niekorzystne.

8. Należy się spodziewać, że popyt na usługi systemu nieodpłatnej lub subsydiowanej pomocy prawnej będzie znaczny. Należy podjąć działania zmierzające do zapewnienia jego odpowiedniej wydajności, co wymaga przygotowań finansowych, organizacyjnych i komunikacyjnych. Niezbędne jest zwłaszcza wypracowanie rozwiązań uniemożliwiających nadużywanie usług świadczonych w systemie.

9. System powinien zmierzać do zminimalizowania zarówno barier ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych w dostępie do porad prawnych.

10. Bariery ekonomiczne należy szczególnie ograniczać w sytuacjach, w których korzystanie z pomocy prawnej jest na obywatelach wymuszone bezpośrednio lub pośrednio przez regulacje prawne, lub działania administracji publicznej.

11. Należy zwrócić szczególną uwagę na znoszenie barier pozaekonomicznych. System powinen być łatwo dostępny, co można osiągnąć eliminując zbędne wymogi biurokratyczne, zapewniając zróżnicowane kanały dostępu, i prowadząc umiejętne działania informacyjne. Może to także wymagać podejmowania szeroko zakrojonych działań edukacyjnych i wytworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej w organizacjach pomocowych.

12. Także projektując system nieodpłatnej czy subsydiowanej pomocy prawnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczne bariery dostępu, niewynikające jednak z konieczności wnoszenia opłat za usługi, ale związane z kosztami kontaktu, dojazdu itp

13. Projektując system pomocy prawnej, należy uwzględnić nietypowe potrzeby niektórych grup osób, pamiętając o tym, że jednolity i sformalizowany system pomocy prawnej sam będzie wytwarzał bariery dostępu dla takich osób.

14. Celowe jest poszukiwanie innowacyjnych sposobów świadczenia pomocy prawnej, pod warunkiem jednak że nie wykluczy to możliwości uzyskiwania pomocy drogą tradycyjną.

15. Ponieważ wszystkie mechanizmy finansowania usług prawnych mogą mieć negatywne skutki uboczne, należy minimalizować ich występowanie, wprowadzając zróżnicowanie, gdy chodzi o wykorzystywane przez system sposoby finansowania (system mieszany).

16. Należy prowadzić monitoring pozytywnych i negatywnych efektów istnienia systemu pomocy prawnej, modyfikując założenia systemu w zależności od wyników monitoringu.

17. Należy zapewnić satysfakcjonujące, konkurencyjne wynagrodzenia dla osób świadczących usługi w systemie, jednocześnie nie nakładając na nie nadmiernych obowiązków o charakterze biurokratycznym. Nie należy też dopuszczać do wytworzenia się sytuacji, w której system pomocy nieodpłatnej lub subsydiowanej oferuje gorszą jakość usług niż dostępna na rynku. Taki stan może być przeciwskuteczny, to znaczy może prowadzić do skutków gorszych, niż istniejące przed wprowadzeniem systemu.

18. Powołanie do życia systemu pomocy prawnej powinno wiązać się z utworzeniem kompleksowego mechanizmu jego monitoringu, obejmującego zbieranie danych o problemach prawnych obywateli, ewaluację jakości i ocenę skutków świadczonych usług, ocenę satysfakcji klientów i ocenę jakości warunków i procesu świadczenia usług. System powinien być również wyposażony w skuteczne narzędzia superwizji finansowej.

19. Mechanizm taki nie powinien ograniczać się do analizy danych statystycznych, wytwarzanych przez organizacje świadczące pomoc, a opierać się na niezależnie prowadzonych badaniach impaktowych i ewaluacyjnych. Badania takie powinny być zlecane centralnie, a nie przez organizacje zajmujące się świadczeniem pomocy. System monitoringu powinien być jednolity w czasie i na terenie funkcjonowania systemu pomocy prawnej.

20. Należy w szerokim zakresie korzystać z doświadczeń zagranicznych w zakresie badań nad funkcjonowaniem systemów pomocy prawnej, w szczególności narzędzi i metod wypracowanych w

ramach nurtu *paths to justice.* Należy jednocześnie mieć świadomość ograniczeń tych narzędzi i zmierzać w stronę wyeliminowania ich niedoskonałości.

Bibliografia

Abrego, L.J., 2011. Legal Consciousness of Undocumented Latinos:: Fear and Stigma as Barriers to Claims-Making for First- and 1.5-Generation Immigrants. *Law & Society Review*, 45(2), pp.337–371.

Anon, 2006. *Consultancy Study on the Demand for and Supply of Legal and Related Services*, Hong Kong.

Anon, n.d. *Zawody prawnicze w opinii i w doświadczeniu Polaków.: Omówienie badań przeprowadzonych przez TNS OBOP*, Prezentacja Powerpoint. Krajowa Izba Radców Prawnych.

Arcimowicz, J., 2001. *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich W Polsce*, Warszawa: Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej.

Baker, D. & Barrow, S., 2006. Proxy Models of Legal Need: Can They Contribute to Equity of Access to Justice?. *Journal of Social Policy*, 35(2), pp.267–282.

Balmer, N., Buck A. & Smith M., 2010. *Community Legal Advice Centres – A Survey of Clients in Reception Areas*,

Banik, D., 2009. Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication. *Hague Journal of the Rule of Law*, 1(1), pp.117–131.

Bankowski, Z. & Mungham, G., 1976. *Images of law*, London; Boston: Routledge & Kegan Paul.

Barendrecht, J.M. & de Langen, M., 2008. Legal empowerment of the poor: Innovating access to justice. In *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities*. Washington: Brookings institution press, pp. 250–271.

Barendrecht, M., Kamminga, P. & Verdonschot, J.H., 2008. Priorities for the Justice System: Responding to the Most Urgent Legal Problems of Individuals. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*.

Bedner, A. & Vel, J.A.C., 2010. An analytical framework for empirical research on Access to Justice. *Law, Social Justice & Global Development*, 2010(1), pp.1–30.

Bevan, G., 1996. Has there been supplier-induced-demand for legal aid. *Civil Justice Quarterly*, 15, pp.98–114.

Bickel, R., 2006. Limited Legal Services: Is It Worth It? *Columbia Journal of Law & Social Problems*, 39(3), pp.331–374.

Blankenburg, E. & Cooper, J., 1982. A Survery of Literature on Legal Aid in Europe. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, (2), pp.263–292.

Blankenburg, E., 1982. European experience in innovating legal services. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 2(1), pp.247–293.

Blankenburg, E., 1993. Private Insurance and the Historical "Waves" of Legal Aid. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 13, pp.185–201.

Borucka-Arctowa, M. & Pałecki, K., 2003. *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, Kraków: Wydaw. "Polpress".

Clark, C.E. & Corstvet, E., 1938. The Lawyer and the Public: An A. A. L. S. Survey. *The Yale Law Journal*, 47(8), p.1272.

Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2008. *Making the Law Work for Everyone*,

Coumarelos, C. & Wei, Z., 2009. *The legal needs of people with different types of chronic illness or disability*,

Coumarelos, C., Wei, Z. & Zhou, A.Z., 2006. *Justice Made to Measure. NSW legal needs survey in disadvantaged areas*,

Curran, B.A., 1977. *The Legal Needs of the Public: The Final Report of a National Survey, a Joint Undertaking by the American Bar Association Special Committee to Survey Legal Needs and the American Bar Foundation*, The Foundation.

Curran, L. & Noone, M.A., 2008. Access to Justice: A New Approach using Human Rights Standards. *International Journal of the Legal Profession*, 15(3), pp.195–229.

Curran, L., 2007. *Ensuring justice and enhancing human rights: a report on improving legal aid service delivery to reach vulnerable and disadvantaged people*, Bundoora, : La Trobe Law.

Curran, L., 2012. *A Literature Review: Examining the literature on how to measure the "successful outcomes": Quality, effectiveness and efficiency of Legal Assistance Services.*,

Currie, A., 2004. The nature and extent of unmet need for criminal legal aid in Canada. *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.191–212.

Currie, A., 2006. A National Survey of the Civil Justice Problems of Low- and Moderate- income Canadians: Incidence and Patterns. *International Journal of the Legal Profession*, 13(3), pp.217–242.

Currie, A., 2009. The Legal Problems of Everyday Life. In *Access to Justice*. Emerald, pp. 1–41.

Dannemann, G., 1996. Access to Justice: an Anglo-German Comparison'. *European Public Law*, 2, pp.271–292.

Digman, T., 2006. *Northern Ireland Legal Needs Survey: Statistical Annex Report prepared for Northern Ireland Legal Services Commission*,

Ellison, S. et al., 2004. *The legal needs of older people in NSW*,

Fennell, M.A., 2010. Using State Legal Needs Studies to Increase Access to Justice for Low-Income Families. *Family Court Review*, 48(4), pp.619–630.

Fleming, D. & Daly, A., 2007. The Retreat of the Legal Profession from Legal Aid: Labour Market Change in the Australian Mixed Model. *International Journal of the Legal Profession*, 14(1), pp.21–56.

Forell, S. & Clarke, S., 2007. *Pathways to justice: The role of non-legal services*,

Forell, S., Grunseit, A. & McCarron, E., 2008. *Taking justice into custody: The legal needs of prisoners - summary report*,

Forell, S., Laufer, M. & Digiusto, E., 2011. *Legal assistance by video conferencing: What is known?*,

Franklin, A. & Lee, R.G., 2007. The Embedded Nature of Rural Legal Services: Sustaining Service Provision in Wales. *Journal of Law and Society*, 34(2), pp.218–243.

Galanter, M., Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In *Law and Society*. pp. 165–230.

Genn, H. et al., 2003. Causes of Action: First Findings of the LSRC Periodic Survey. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.11–30.

Genn, H. et al., 2004. *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*,

Genn, H., 1999. *Paths to justice: what people do and think about going to law*, Oxford England; Portland Or.: Hart Pub.

Giddings, J. & Robertson, M., 2003. Large-scale Map or the A-Z? The Place of Self-help Services in Legal Aid. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.102–119.

Giesen, I. & Klaming, L., 2008. Access to Justice: The Quality of the Procedure. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (002).

Goriely, T. et al., 2001. *Local Legal Need*,

Gramatikov, M. & Klaming, L., 2009. Justice as Experienced by the User: A Study of the Costs and Quality of a Path to Justice in The Netherlands. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (004).

Gramatikov, M. & Verdonschot, J.H., 2010. Legal Needs of Vulnerable People: A Study in Azerbaijan, Mali, Rwanda, Egypt and Bangladesh. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (009).

Gramatikov, M., 2007. Methodological Challenges in Measuring Cost and Quality of Access to Justice. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, 10.

Gramatikov, M., 2008. Multiple Justicable Problems in Bulgaria. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems*, (16).

Gramatikov, M., 2010. *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Maklu.

Granfield, R., 2007. The Meaning of Pro Bono: Institutional Variations in Professional Obligations among Lawyers. *Law & Society Review*, 41(1), pp.113–146.

Gray, A. & Forell, S., 2009. *Outreach legal services to people with complex needs: What works?*,

Gray, A., Forell, S. & Clarke, S., 2009. Cognitive impairment, legal need and access to justice. *Justice Issues*, p.16.

Hunter, R. & De Simone, T., 2009. Women, Legal Aid and Social Inclusion. *Australian Journal of Social Issues*, 44(4), pp.379–398.

Hunter, R., 2003. Adversarial Mythologies: Policy Assumptions and Research Evidence in Family Law. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.156–176.

Johnsen, J.T., 1999. Progressive legal services in Norway? *International Journal of the Legal Profession*, 6(3), pp.261–310.

Kilian, M., 2003. Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.31–48.

Kojder, A., 2008.K*kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków: komunikat z badań „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie" BS/42/2008*, Warszawa: CBOS.

Krajewska, A., 2009. *Spory konsumenckie i ich rozwiązywanie*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.

Kritzer, H.M. & Silbey, S.S. (red.), 2003. *In litigation: do the haves still come out ahead?*, Stanford, Calif.: Stanford Law and Politics.

Kritzer, H.M., 2001. Lawyer Fees and Lawyer Behavior in Litigation: What Does the Empirical Literature Really Say. *Texas Law Review*, 80, p.1943.

Kritzer, H.M., 2008a. Examining the Real Demand for Legal Services. *Legal Studies Research Paper Series*, 5(102), pp.4–5.

Kritzer, H.M., 2008b. To Lawyer or Not to Lawyer: Is that the Question?. *Journal of Empirical Legal Studies*, 5(4), pp.875–906.

Kritzer, H.M., Bogart, W.A. & Vidmar, N., 1991. *Context, context, context: A cross-problem, cross-cultural comparison of compensation seeking behaviour*,

Kurczewski, J. & Fuszara, M (red.)., 2004. *Polskie spory i sądy*, Warszawa: Ośrodek Badań Społecznych ISNS UW.

Kurczewski, J., 1982. *Spór i sądy*, Warszawa: Wyd. UW.

Legal Services Corp., 1994. *Legal Needs and Civil Justice, a survey of Americans. Major Findings from the Comprehensive Legal Needs Study*,

Legal Services Corp., 2009. *Documenting the Justice Gap In America The Current Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans An Updated Report of the Legal Services Corporation*,

MacLean, S., 2000a. Public investment in private problems: legal aid and the family justice system. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 22(2), pp.145–157.

MacLean, S., 2000b. Public investment in private problems: legal aid and the family justice system. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 22(2), pp.145–157.

Magalhaes, L., Carrasco, C. & Gastaldo, D., 2010. Undocumented Migrants in Canada: A Scope Literature Review on Health, Access to Services, and Working Conditions. *Journal of Immigrant Minority Health*, 12, pp.132–151.

Mather, L., 2003. Changing Patterns of Legal Representation in Divorce: From Lawyers to Pro Se. *Journal of Law and Society*, 30(1), pp.137–155.

McLeay, F., 2008. The Legal Profession's Beautiful Myth: Surveying the Justifications for the Lawyer's Obligation to Perform "pro bono" Work. *International Journal of the Legal Profession*, 15(3), pp.249–271.

Millemann, M.A., 2007. Diversifying the delivery of legal services to the poor by adding a reduced fee private attorney component to the predominantly staff model, including through a judicare program. *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender & Class*, 7(2), pp.227–251.

Moorhead, R. & Cape, E., 2005. *Demand Induced Supply? Identifying Cost Drivers in Criminal Defence Work A Report to the Legal Services Commission*,

Moorhead, R. & Pleasence, P., 2004. Legal Aid and the Decline of Private Practice: Blue Murder or Toxic Job? *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.159–190.

Moorhead, R. & Robinson, M., 2006. *A trouble shared – legal problems clusters in solicitors' and advice agencies*,

Moorhead, R., 2010. Lawyer Specialization–Managing the Professional Paradox. *Law & Policy*, 32(2), p.226.

Moorhead, R., Paterson, A. & Sherr, A., 2003a. Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales. *Law & Society Review*, 37(4), pp.765–808.

Moorhead, R., Paterson, A. & Sherr, A., 2003b. Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales. *Law & Society Review*, 37(4), pp.765–808.

Moorhead, R., Sefton, M. & Douglas, G., 2004. *The advice needs of lone parents*,

Murayama, M., 2007. Experiences of problems and disputing behaviour in Japan. *Meiji Law Journal*,

14, pp.1–59.

Murayama, M., 2009. Expanding Access to Lawyers: The Role of Legal Advice Centers. In *Access to Justice*. Emerald Group Publishing, pp. 167–201.

Nelken, D. & Paterson, A.A., 1984. Evolution of Legal Services in Britain: Pragmatic Welfarism or Demand Creation, The. *Windsor Yearbook of Access to Justic*, 4, p.98.

Noone, M.A., 2009. Towards Integrated Legal Service Delivery.

Patel, A. & Smith, M., 2010. *Using Monitoring Data: Examining Community Legal Advice Centre Delivery*, Legal Services Research Centre.

Patel, A., Balmer, N. J. & Pleasence, P., 2008. Geography of advice seeking. *Geoforum*, 39(6), pp.2084–2096.

Paterson, A. & Genn, H., 2001. *Paths to justice Scotland: What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford: Hart Publishing.

Paterson, A. & Sherr, A., 2008. Professional Competence. Peer Review and Quality Assurance. *Alberta Law Review*, 45(5),

Pearson, J. & Davis, L., 2002. *The hotline outcomes assessment study final report-phase III: full-scale telephone survey*,

Pleasence, P. et al., 2004. Multiple Justiciable Problems: Common Clusters and Their Social and Demographic Indicators. *Journal of Empirical Legal Studies*, 1(2), pp.301–329.

Pleasence, P. et al., 2010. *English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey: Wave 1*, Legal Services Comission.

Pleasence, P. et al., *A Helping Hand The Impact of Debt Advice on People's Lives*,

Pleasence, P., Balmer, N. J. & Reimers, S., 2011. What Really Drives Advice Seeking Behaviour? Looking Beyond the Subject of Legal Disputes. *Oñati Socio-Legal Series*, 1(6), pp.2–13.

Pleasence, P., Kemp, V. & Balmer, N., 2005. Incentivising disputes: The Role of Public Funding in Private Law Children Cases. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 27(2), pp.125–141.

Regan, F. & Kilian, M., 2004. Legal Expenses Insurance and Legal Aid - Two Sides of the same Coin? The Experience from Germany and Sweden. *International Journal of the Legal Profession*, 11(3), pp.233–255.

Sandefur, R. L., 2008. Fulcrum Point of Equal Access to Justice: Legal and Nonlegal Institutions of Remedy. *Loyola of Los Angeles Law Rewiev*, 42, p.949.

Sandefur, R. L.. & Charn, J., 2009. Class and Advice-Seeking: Comparative Insights.

Sandefur, R. L.., 2007. Lawyers' Pro Bono Service and American-Style Civil Legal Assistance. *Law & Society Review*, 41(1), pp.79–112.

Sarat, A., Felstiner, W.L.F. & Abel, R.L., 1980. Emergence and Transformation of Disputes: Naming,

Blaming, Claiming..., The. *Law and Society Review*, 15(3-4), pp.631–674.

Seron, C. et al., 2001. The Impact of Legal Counsel on Outcomes for Poor Tenants in New York City's Housing Court: Results of a Randomized Experiment. *Law & Society Review*, 35(2), p.419.

Smith, M. et al., 2007. *Civil justice in England and Wales: Report of the 2006 English and Welsh civil and social justice survey*,

Smith, Marisol & Patel, Ashish, 2008. *Money Advice Outreach Evaluation: Cost and Effectiveness of the Outreach Pilots*, Legal Services Research Centre.

Snyder, D., 2003. Legal Aid in the United States: Past and Current Challenges. *Conference Papers -- American Sociological Association*, pp.1–11.

Sommerlad, H., 1999. The Implementation of Quality Initiatives and the New Public Management in the Legal Aid Sector in England and Wales: Bureaucratisation, Stratification and Surveillance. *International Journal of the Legal Profession*, 6(3), pp.311–343.

Sommerlad, H., 2001. "I"ve lost the plot': An everyday story of legal aid lawyers. *Journal of Law and Society*, 28(3), pp.335–360.

Sullivan, R., 2011. *Quality in legal services: A literature review*,

Tamaki, T., 2011. "Legal needs" of the parties in divorce cases in Japan. *Societas/Communitas*, (2), pp.167–185.

Tata, C., 2007. In the Interests of Clients or Commerce? Legal Aid, Supply, Demand, and "Ethical Indeterminacy" in Criminal Defence Work. *Journal of Law and Society*, 34(4), p.489.

TNS Social Research, 2006. *Study of the participation of private legal practioners in the provision of legal aid services in Australia*,

TSR, 2006. *Study of the participation of private legal practioners in the provision of legal aid services in Australia*,

Turska, A., 2010. *Prawo i wykluczenie: studium empiryczne*, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

van Boom, W.H., 2010. Juxtaposing BTE and ATE: the Role of the European Insurance Industry in Funding Civil Litigation. *Oxford University Comparative Law Forum*, 1.

Velthoven, B. C. J. & Haarhuis, K. C.M., 2011. Legal Aid and Legal Expenses Insurance, Complements or Substitutes? The Case of the Netherlands. *Journal of Empirical Legal Studies*, 8(3), pp.587–612.

Velthoven, B. C. J. & Haarhuis, K., 2010. *Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Boom Juridische uitgevers.

Velthoven, B.C.J. & Ter Voert, M., 2004. *Paths to justice in the Netherlands: Looking for signs of social exclusion*, Available at: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/21296/.

Vignola, S. & Abel, L.K., 2010. Economic and Other Benefits Associated with the Provision of Civil

Legal Aid. *Seattle Journal for Social Justice*, 9(1).

Villarreal, N., 2010. Improving Legal Aid to Rural Communities in California. *Berkeley La Raza Law Journal*, 20, pp.191–204.

Wall, D.S., 1996. Legal Aid, Social Policy, and the Architecture of Criminal Justice: The Supplier Induced Inflation Thesis and Legal Aid Policy. *Journal of Law and Society*, 23(4), pp.549–569.

Wintersteiger, L., 2008. *Young people's experience of law-related events: The role of public legal education*,