

Problematyka dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego w badaniach i literaturze

Agata Witkowska*

Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) przeprowadził w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹, szczegółowe i interdyscyplinarne analizy danych zastanych dotyczących dostępu do pomocy prawnej. Obejmowały one przede wszystkim analizę literatury i badań krajowych i zagranicznych, analizę danych statystycznych, przegląd prawa oraz analizy ekonomiczno-prawne. Miały one na celu dostarczenie wiedzy potrzebnej do wypracowania modelowych i systemowych rozwiązań dotyczących dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Poniższe opracowanie zawiera syntetyczne sprawozdanie obejmujące kluczowe ustalenia przeprowadzonych analiz.

W ramach polskiego ustawodawstwa brak jest jednego aktu normatywnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestę dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Luka ta tylko częściowo jest wypełniana przez przepisy prawa rozproszone w różnych ustawach, które jednak najczęściej

* Autorka jest prawniczką, pełniła rolę analityczki w INPRIS.

¹ Więcej informacji o projekcie można znaleźć na: www.ppio.eu.

dotyczą wyłącznie sądowej pomocy prawnej. Zdecydowanie mniejsza liczba przepisów prawa odnosi się do pomocy prawnej obejmującej dostarczanie porad prawnych i informacji na etapie przedsądowym. Jedną z ważniejszych ustaw dotyczących przedsądowej pomocy prawnej jest ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej², która wprowadza instytucję tzw. poradnictwa specjalistycznego definiowanego m.in. jako poradnictwo prawne i rodzinne. Na tle innych przepisów prawa, PomSpoU wydaje się regulować kwestię dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego w sposób stosunkowo szeroki, bowiem wprost stanowi, że osobom w trudnej sytuacji życiowej należy się pomoc prawna, której nie ogranicza do etapu sądowego. Pozostałe przepisy dotyczące omawianego zagadnienia można odnaleźć głównie w ustawach specjalistycznych, takich jak: ustawa z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³, ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych⁴, ustawa z 26.5.1982 r. o adwokaturze⁵ czy też ustawa z 9.6.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶.

Nieodpłatne poradnictwo prawne w Polsce cechuje się także wysokim poziomem rozproszenia instytucjonalnego, tzn. nieodpłatnych porad – niekiedy w znacznym zakresie – udziela ich wiele różnych instytucji publicznych i niepublicznych, często nie wiedząc wiele o sobie nawzajem. Wskazać tu można np. Państwową Inspekcję Pracy, Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowych Rzeczników Praw Konsumenta, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, uczelniane poradnie prawne. Różnice, jakie występują między podmiotami świadczącymi pomoc prawną, wynikają nie tylko ze specyfiki ich struktury i podmiotowości prawnej, ale także z braku wspólnych, jednolitych standardów w świadczeniu tej pomocy oraz sprzeczności w sposobie gromadzenia i analizy danych empirycznych. Prowadzi to do licznych trudności, m.in. w zakresie współpracy między tymi podmiotami, dublowanie danego rodzaju usług czy też brak źródła informacji o rzeczywistej skali problemów prawnych obywateli. Oznaczać to może również problemy ze

² T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.; dalej jako: PomSpoU.

³ T. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

⁴ T. jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

⁶ T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.

zidentyfikowaniem przez osobę poszukującą pomocy prawnej instytucji właściwej dla rozwiązania danego rodzaju problemu.

Od 2005 r. w debacie publicznej pojawiło się wiele projektów systemowych rozwiązań problematyki nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dwa z nich znalazły się w Sejmie, kilka było przedmiotem prac Rady Ministrów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Choć żaden z nich nie został uchwalony, nie można pomijać ich znaczenia. Projekty te, z dzisiejszej perspektywy, stanowią wartość dla obecnych prac, bowiem umożliwiają dokonanie oceny mocnych i słabych stron różnych rozwiązań. Do najciekawszych propozycji, jakie pojawiły się w dotychczasowych próbach regulacji, należą m.in.: przedmiotowy podział poradnictwa prawnego na poradę prawną, informację prawną oraz pomoc prawną kwalifikowaną; powołanie centralnej instytucji (Rady Pomocy Prawnej) zarządzającej systemem; rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy prawnej poza osoby fizyczne (np. o przedsiębiorców spełniających określone kryterium majątkowe); uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących usługi w ramach poradnictwa czy też wprowadzenie standardów jakości świadczonych porad.

Brak systemowych rozwiązań dotyczy także finansowania poradnictwa prawnego, zaś wszelkie dane dotyczące źródeł finansowania są trudno dostępne. W przypadku większości analizowanych źródeł istnieją ogólnodostępne dane, lecz nie informują one dokładnie o skali wydatków przeznaczonych dokładnie na poradnictwo prawne i obywatelskie (wyjątki stanowią programy organizacji pozarządowych oraz program wspierania poradnictwa w ramach środków unijnych).

Niedostatki w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce są szczególnie widoczne na tle praktyk i doświadczeń innych krajów. Analiza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej, dokonana przez INPRIS, pokazuje różnorodność rozwiązań, które mogą służyć jako przykład dla polskiego ustawodawcy i praktyków. Z jednej strony, ukazana jest waga kompleksowej regulacji nieodpłatnego poradnictwa prawnego, która obejmuje przejrzyste określenie: struktury instytucjonalnej, kryteriów dostępu oraz zasad finansowania; zaś z drugiej strony przedstawione zostały takie rozwiązania praktyczne, które warto rozważyć w ramach prac nad projek-

tem systemowym dotyczącym nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Tymi kwestiami, które mogą być poddane pod dyskusję, są m.in.: różnorodność podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną (obok profesjonalnych prawników czy wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych mogą być to kliniki prawa czy biura porad obywatelskich), możliwość świadczenia prostych porad i informacji przez osoby bez wykształcenia prawniczego (tzw. *paralegals*) czy też upowszechnienie możliwości dobrowolnego ubezpieczenia od kosztów pomocy prawnej (powszechne zjawisko w takich krajach jak Niemcy czy Szwecja). Niezmiernie istotnym zagadnieniem jest finansowanie systemu pomocy prawnej. Zagraniczne doświadczenia pokazują, że, co do zasady, koszty pomocy prawnej pokrywane są przez przede wszystkim przez państwo (ale też przez samorządy lokalne i regionalne, korporacje prawnicze, uniwersytety), ale większość krajów wprowadza tzw. partycypację w kosztach, która umożliwia otrzymanie pomocy prawnej przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, lecz pomimo to niekwalifikujące do całkowitego sfinansowania przez państwo. Możliwość partycypacji w kosztach stanowi szansę na otrzymanie profesjonalnej pomocy prawnej przez osobę niezamożną, dla której skorzystanie z usług prawniczych na zasadach w pełni komercyjnych mogłoby przynieść znaczny uszczerbek dla własnego utrzymania bądź budżetu rodzinnego. To bardzo korzystne rozwiązanie, bowiem dopuszczając pewnego rodzaju elastyczność, pomoc prawna może być dostarczona do większej grupy odbiorców. W tym kontekście pojawia się kolejne zagadnienie, stanowiące wyzwanie dla polskiego ustawodawcy, które dotyczy roli instytucji do spraw organizowania i administrowania systemem pomocy prawnej, bowiem jej funkcje kontrolne i ewaluacyjne pozwolą na sprawne dostosowywanie systemu do realnych i bieżących potrzeb społeczeństwa (przykładem jest działająca w Holandii Rada Pomocy Prawnej).

Szczególnie widocznym w Polsce problemem, ujawniającym się na tle zagranicznych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, jest brak jednolitych standardów, do przestrzegania których zobowiązane byłyby wszystkie podmioty świadczące poradnictwo prawne. Wnioski, jakie wypływają z badań⁷,

⁷ Zob. W. Klaus, Standardy usług a poradnictwo prawne, INPRIS, Warszawa 2012, s. ???.

wskazują, że w Polsce dominuje zdecydowanie refleksja nad standardami dotyczącymi kwalifikowanej pomocy prawnej i występują trudności z identyfikacją standardów w poradnictwie prawnym na etapie przedsądowym. Jest to problem, który w mniejszym zakresie dotyczy zawodowych prawników związanych zasadami etyki zawodowej, lecz ma głównie związek z wielością i różnorodnością podmiotów dostarczających porady prawne. Niektóre z nich wypracowują własne zbiory standardów, które muszą zostać spełnione przez podmioty chcące działać w ramach sieci instytucji i otrzymywać w związku z tym środki finansowe na działalność poradniczą (np. kliniki prawa działającymi pod auspicjami Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych). Problemem, jaki rysuje się w tym kontekście, są również różnice w rozumieniu pojęcia standardów przez pracowników poszczególnych instytucji, co może znacząco utrudniać dyskusję w tym zakresie. Wprowadzenie zbioru jednolitych standardów w nieodpłatnym poradnictwie prawnym pozwoli na jasne określenie prawa obywateli do otrzymania usługi określonej jakości oraz ewaluację i kontrolę świadczonych usług, bowiem wypracowanie standardów pociąga za sobą konieczność wypracowania mechanizmów kontroli i oceny ich stosowania. Niemniej istotne jest to, że dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę płaci Skarb Państwa.

W ramach analizy danych zastanych dotyczących nieodpłatnego poradnictwa prawnego dokonano przeglądu krajowej i zagranicznej literatury oraz wyników badań na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, który skłania do wielu istotnych wniosków w tym zakresie⁸. Przede wszystkim, zgromadzona wiedza każe sądzić, że istnienie problemów prawnych obywateli w nowoczesnych społeczeństwach jest zjawiskiem masowym. Z tego faktu nie wynika jednak to, że potrzeby uzyskania pomocy prawnej pozostają niezaspokojone, bowiem dominujący sposób rozwiązywania problemów prawnych wśród obywateli ma charakter niesformalizowany (samopomoc, kompromis prywatny). Jednak sytuacja nieco inaczej kształtuje się w przypadku najsłabszych społecznie i ekonomicznie grup obywateli, którzy, z jednej strony, posiadają więcej problemów prawnych, relatywnie bardziej

⁸ Zob. *J. Winczorek*, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, INPRIS, Warszawa 2012, s. ???.

skomplikowanych, a z drugiej strony napotykać większe trudności w ich rozwiązaniu i są bardziej narażeni na negatywne skutki społeczne. Analiza literatury dotyczącej dostępu do pomocy prawnej pokazuje, że prawdopodobnie występuje zjawisko „zamkniętego kręgu”, które oznacza, iż posiadanie pewnego rodzaju problemów generuje kolejne problemy, te zaś następne. Sytuacja taka rodzi wiele negatywnych następstw, nie tylko natury prawnej, ale również finansowej, psychologicznej, rodzinnej czy zdrowotnej. Badania pokazują, że dostęp do pomocy prawnej może być ograniczony zarówno warunkami ekonomicznymi, jak i pozaekonomicznymi. Obydwa rodzaje barier utrudniają dostęp do pomocy prawnej, ale wydaje się, że większe trudności generują bariery pozaekonomiczne: brak dostatecznej wiedzy o prawie i możliwościach skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, bariery mentalne, trudności w uzyskaniu kontaktu z organizacją świadczącą pomoc prawną bądź kancelarią prawną, nadmierna biurokratyzacja pomocy, kwestie organizacyjne związane z odsyłaniem klienta od jednej instytucji do drugiej czy też niedostatki w zakresie sprawiedliwości proceduralnej w procesie jej świadczenia. Szczególnego rodzaju trudności w dostępie do pomocy prawnej mogą napotykać pewne grupy znajdujące się w szczególnych sytuacjach zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych. Ze względu na niewielkie liczebności tych grup, ich problemy bywają niedostrzegane, a pomoc prawna nieadekwatna do sytuacji, w jakich się znajdują. W tym kontekście pojawia się kwestia niestandardowych sposobów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, głównie drogą internetową, poza siedzibą kancelarii/organizacji czy też za pomocą alternatywnych metod rozwiązywania sporów (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). Badania wskazują, że rezultatem poszukiwania innowacji w tej dziedzinie może być zwiększenie skuteczności pomocy, a niekiedy także jej efektywności ekonomicznej. Jednocześnie jednak wskazuje się, że wypieranie standardowych sposobów świadczenia pomocy prawnej przez niestandardowe, a także ograniczanie dostępu do osobistego kontaktu z prawnikiem, może być niekorzystne nie tylko dla samych beneficjentów, ale dla całego systemu pomocy prawnej.

Badania pokazują też, że skuteczność systemów nieodpłatnej pomocy prawnej wydaje się być powiązana z właściwym sposobem ich organizacji i finansowania. Wskazuje się także na to, że forma finansowania pomocy

prawnej ma wpływ na sposób jej świadczenia, choć, jak również badania pokazują, nie istnieje taka forma finansowania, która w zupełności byłaby pozbawiona negatywnych skutków ubocznych. Zadaniem systemu pomocy prawnej jest minimalizowanie tych skutków, co jest osiągalne dzięki wprowadzeniu różnicowania, gdy chodzi o wykorzystywane przez system sposoby finansowania (tzw. system mieszany). Niemniej jednak, badania nad efektami istnienia bezpłatnej bądź subsydiowanej pomocy prawnej pokazują, że mają one pozytywny wpływ nie tylko na osoby bezpośrednio korzystające z niej, ale także szersze otoczenie. W krajach, w których istnieją systemy nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzone są kompleksowe, przekrojowe badania empiryczne dotyczące efektów, jakie przynosi funkcjonowanie tych systemów. Liderem w tym zakresie jest Wielka Brytania, gdzie tego rodzaju działania prowadzone są przez niezależne od innych instytucji czy osób jednostki badawcze.

Z przeglądu literatury dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej, z których wnioski zostały przedstawione powyżej, płynie szereg rekomendacji dla polskiego systemu. Przede wszystkim należy rozpocząć od konstatacji, że w Polsce, podobnie jak w innych nowoczesnych społeczeństwach, występowanie problemów prawnych jest zjawiskiem masowym, a stąd bezpośrednio wynika konieczność stworzenia publicznego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. System ten powinien odpowiadać rzeczywistemu zapotrzebowaniu na usługi prawne w społeczeństwie, gdzie ich brak w sposób szczególnie może powodować negatywne konsekwencje. Nie powinien natomiast być rodzajem siły sprawczej, która zmierza do kreowania sztucznego popytu na nieistniejące dotąd usługi prawnicze.

System nieodpłatnej pomocy prawnej powinien być przede wszystkim skierowany do osób wykluczonych społecznie bądź zagrożonych takim wykluczeniem. Są to najsłabsze grupy społeczne, które często posiadają znacznie więcej problemów prawnych i dlatego to do nich w głównej mierze powinien być skierowany system, w ramach którego adekwatna i skuteczna pomoc prawna mogłaby być dostarczona odpowiednio wcześniej. System nieodpłatnej pomocy prawnej powinien być skoordynowany z istniejącym systemem pomocy społecznej, tak aby zapewnić zintegrowaną pomoc prawną i socjalną, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnych konsekwencji,

zarówno problemów o charakterze prawnym, jak i socjalnym. Projektując polski system, należy wziąć pod uwagę fakt, że jego celem musi być minimalizowanie utrudnień w zakresie dostępu do pomocy prawnej. Dlatego też musi uwzględniać dość szeroki wachlarz działań, które przyczynią się do eliminacji zarówno barier ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. To oznacza, że system musi uwzględnić w swoim zakresie: wszelkie starania zmierzające do ograniczenia wymogów biurokratycznych (co jest możliwe do osiągnięcia dzięki zróżnicowaniu kanału dostępu do pomocy prawnej) czy też wprowadzanie innowacyjnych sposobów świadczenia pomocy. Należy również pamiętać, aby system nieodpłatnej pomocy prawnej zapewniał realizację nietypowych potrzeb niektórych grup osób, zakładając, że jednolity i sformalizowany system sam będzie wytwarzał bariery dostępu dla takich osób.

Polski system nieodpłatnej pomocy prawnej powinien również uwzględniać kompleksowy mechanizm 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. Mechanizm monitoringu nie może opierać się jedynie na danych statystycznych organizacji świadczących pomoc prawną (które to, zresztą, nie są gromadzone w jeden, ustandaryzowany sposób, co w konsekwencji uniemożliwia ich porównanie), lecz musi uwzględniać centralne zlecenie badań, które będą mieć charakter obiektywny i niezależny. Na satysfakcję klientów wpływa z pewnością jakość świadczonych usług, ale aby ją zapewnić należy zagwarantować konkurencyjne wynagrodzenia dla osób świadczących usługi, jednocześnie nie obciążając nadmiernie obowiązkami o charakterze biurokratycznym. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której stworzony system nieodpłatnej pomocy prawnej będzie oferował gorszą jakość usług, co w rezultacie doprowadzi do odwrotnych od zamierzonych efektów.

Niezwykle cenna jest próba spojrzenia na system nieodpłatnego poradnictwa prawnego z perspektywy nauki ekonomicznej analizy prawa⁹. Analiza

⁹ Zob. *M. Araszkiewicz*, Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa, INPRIS, Warszawa 2012.

wskazuje na dosyć znaczny niedostatek w zakresie dostępności literatury odnoszącej się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania zjawiska pomocy prawnej. Ogólne opracowania w tym zakresie w przeważającej mierze pomijają kwestię ekonomicznej analizy prawa nieodpłatnej pomocy prawnej, traktując ten problem w sposób wycinkowy. Wnioski płynące z dostępnej literatury wskazują jednak na to, że z ekonomicznego punktu widzenia zjawisko nieodpłatnej pomocy prawnej należy oceniać pozytywnie. Przede wszystkim, pozytywne skutki ekonomiczne widoczne są w zakresie generowania korzyści finansowych dla beneficjentów pomocy prawnej, ale także odczuwalne są na zewnątrz, bowiem sprzyjają ograniczaniu takich niekorzystnych społecznie zjawisk jak: bezdomność, przemoc domowa czy ograniczone szanse edukacyjne. Z funkcjonowaniem nieodpłatnego poradnictwa prawnego, z perspektywy ekonomicznej, związane są także negatywne skutki, do których możemy m.in. zaliczyć niemożność zaspokojenia istniejącego popytu, szkodliwe skutki niedostatecznej kontroli podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie czy też negatywny wpływ faktu istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na motywację sprawców czynów niedozwolonych. Należy także zauważyć, że ze względu na brak dostatecznie dużej liczby badań w tym zakresie, ta optymistyczna ocena jest często bardziej konsekwencją dobrego uzasadnienia takiego stanowiska.

Problematyka dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego została poddana analizie ściśle ekonomicznej, dzięki której wypracowano pierwszą w warunkach polskich próbę operacjonalizacji kosztowej poradnictwa prawnego i obywatelskiego, opierając się na szacowaniu popytu i podaży poradnictwa¹⁰.

Analiza literatury dotyczącej dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej pokazała wyraźnie, jak ważne jest szukanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie świadczenia porad prawnych¹¹. Literatura dotycząca wykorzystania technologii w kontekstach prawnych jest bardzo szeroka, jednak z punk-

¹⁰ Szczegóły analizy w opracowaniu W. Florczaka, System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji, INPRIS, Warszawa 2012.

¹¹ Zob. M. Araszkievicz, Poradnictwo prawne a nowe technologie, INPRIS, Warszawa 2012.

tu widzenia założeń leżących u podstaw dokonywanych analiz w ramach projektu najistotniejsze są jej dwa zasadnicze nurty: z jednej strony nurt dotyczący komputerowego modelowania rozumowań związanych z prawem i rozwiązywaniem sporów (w szczególności online), z drugiej zaś strony nurt związany z zastosowaniem nowych technologii w zakresie ułatwiania dostępu do informacji prawnej oraz usprawnienia funkcjonowania podmiotów świadczących pomoc prawną.

Literatura dotycząca zastosowania nowych technologii w procesie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej wskazuje na potencjalną redukcję kosztów związanych z osobistym świadczeniem pomocy prawnej. Technologie umożliwiają kompetentnemu użytkownikowi samodzielne uzyskanie informacji prawnej, zaś podmiotom świadczącym pomoc prawną pomagają usprawnić katalogowanie informacji, zarządzanie sprawami, a w konsekwencji umożliwiają wydawniejszą kontrolę i ewaluację swojej pracy. Dowodzi się w literaturze, że nowoczesne technologie sprzyjają promocji alternatywnych metod rozwiązywania sporów, unikając w ten sposób prowadzenia długotrwałych procesów sądowych. Bariery może być brak kompetencji internetowej potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów, ale równocześnie niewątpliwie jest to trudność przewycięzalna.

Te argumenty bezspornie przemawiają za uwzględnieniem narzędzi informatycznych w projektowanym systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Należy rekomendować stworzenie mechanizmów instytucjonalnych stanowiących bodziec do implementowania rozwiązań związanych z wykorzystaniem nowych technologii w nieodpłatnym poradnictwie.

Szczególną wartość dodaną do rozważań na temat projektowanego modelu nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego wnosi ekspertyza zagraniczna, przygotowana dla Instytutu Prawa i Społeczeństwa, na temat doświadczeń zagranicznych i płynących z nich sugestii dla Polski. Przygotowała ją zespół ekspertów z ośrodka HiLL Innovative Justice¹² – wiodącej w Europie instytucji badającej dostęp do prawa¹³.

¹² Zob. www.hill.org.

¹³ M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. Zeeland, *Porady Prawne w Polsce: Sugestie, wynikające z praktyki międzynarodowej*, Warszawa 2012.

Ekspertyza wskazuje, że występowanie problemów prawnych jest zjawiskiem powszechnym, a ich rozwiązywanie najczęściej odbywa się w drodze uzgodnień z drugą stroną, bez udziału sądów lub innych neutralnych organów. Aby zapewnić polubowne rozwiązanie sporu możliwie jak największej liczbie osób, należy zapewnić wszystkim potrzebującym pomoc w postaci dostępu do porad i informacji prawnych. Obecnie na świecie rysuje się kilka wyraźnych trendów w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Po pierwsze, dostarczanie stronom sporów informacji prawnych dostosowanych do ich konkretnych potrzeb. Przede wszystkim chodzi tu o wyjaśnianie zawłości prawnych, tak aby prawo nie było postrzegane jako coś wrogiego i skomplikowanego oraz zapewnianie atmosfery sprzyjającej prowadzeniu negocjacji. Po drugie, dostarczanie prostych porad i informacji nie jest już wyłączną domeną prawników. Mogą to robić osoby posiadające odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje, po przeszkoleniu w zakresie rozwiązywania problemów danego typu. Po trzecie, między podmiotami świadczącymi poradnictwo musi istnieć stała płaszczyzna wymiany doświadczeń, co w rezultacie umożliwi dostosowanie systemu do rzeczywistych potrzeb jego beneficjentów. Ponadto, efektywny system nieodpłatnego poradnictwa prawnego to system wykorzystujący nowe technologie, których pozytywne skutki są niewątpliwe. Badania rozwiązań mających służyć lepszemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, pokazują, że nie wszystkie z nich przynoszą oczekiwane rezultaty, np. mediacja niepołączona z innymi środkami, szerokie dotacje na pomoc prawną w sprawach cywilnych, próby reform sądownictwa czy przekazywanie większych zasobów ludzkich lub finansowych na sądy nie spełniają pokładanych oczekiwań.

W ekspertyzie wskazuje się na wielość możliwości docierania z informacjami i poradami prawnymi do obywateli. Często mamy do czynienia z tzw. „pakietyzowaniem”, czyli świadczeniem bezpłatnych porad prawnych obok innych usług, np. udostępnianie informacji prawnych członkom związków zawodowych, partii politycznych, organizacji konsumenckich czy spółdzielni mieszkaniowych; objęcie informacji czy porad pakietami ubezpieczeń, zawierającymi również zastępstwo procesowe; sądy amerykańskie coraz częściej zaczynają udostępniać informacje i porady prawne stronom działającym bez profesjonalnego pełnomocnika. Niemniej jednak, wciąż

pozostaje luka wobec osób, które nie mogą skorzystać z poradnictwa wyżej wymienionymi drogami. Stąd jest oczekiwanie od państwa, że zainterweniuje i zapewni dostęp do systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego wszystkim osobom, które tego potrzebują. Badania wskazują, że podejścia władz państwowych do kwestii nieodpłatnego poradnictwa nie cechuje specjalna kreatywność, a reżim regulacyjny i programy pomocy finansowej rozwijają się głównie w oparciu o doraźne sygnały, lobbying poszczególnych środowisk oraz intuicję, że udostępnienie obywatelom pomocy prawnej na jak najwcześniejszym etapie, pozwoli odciążyć sądownictwo.

Przedstawione wyżej sprawozdanie z prac ekspertów INPRIS zostało ograniczone do wskazania kluczowych ustaleń i wniosków. Prace te stanowiły wstęp do dalszych prac badawczych i analitycznych¹⁴.

¹⁴ Całościowe opracowania, publikacje oraz wyniki dalszych prac dostępne są na: www.inpris.pl oraz na: www.ppio.eu. Znaleźć tam też można wybór ciekawych publikacji zagranicznych dotyczących pomocy prawnej wraz z ich tłumaczeniami.