



Unijne programy wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Paweł Maranowski
Grzegorz Wiaderek

W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007–2013 ZAPLANOWANO SILNE WSPARCIE ZE ŚRODKÓW UNIJNYCH (EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY) DLA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO. TEN OKRES WŁAŚNIE SIĘ KOŃCZY.

Można więc próbować ocenić pierwsze efekty wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego i wyciągnąć wnioski dotyczące przyszłości takiego wsparcia. INPRiS – Instytut Prawa i Społeczeństwa – w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, analizował szczegółowo wyniki dwóch badań ewaluacyjnych dotyczących projektów poradniczych.

1. „Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: – tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”. Badanie było realizowane przez PSDB sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na przełomie lat 2011 i 2012.

2. „Monitoring i ewaluacja projektu «Sieć biur porad prawnych i informacji obywatelskiej»” – badaniem objęto próbę 1000 klientów biur porad prawnych i informacji obywatelskiej prowadzonych przez Fundację Familijny Poznań (badania na zlecenie Fundacji Familijny Poznań).

W artykule przedstawiamy syntetyczne omówienie najważniejszych ustaleń i wniosków wynikających z analizowanych badań.

Zakres i skala projektów

W latach 2008 i 2010 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ogłoszone zostały przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dwa konkursy na dofinansowanie projektów poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Organizacje, które zgłaszały się do konkursów, miały możliwość uzyskania dofinansowania nie tylko na samo poradnictwo prawne i obywatelskie, ale też m.in. na działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne związane z poradnictwem prawnym i obywatelskim. Miały również możliwość zastosowania innowacyjnych rozwiązań technologicznych i stworzenia systemów rejestracji prowadzonych spraw w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W ramach wspomnianych konkursów zawarto umowy na realizację 65 projektów, których łączna kwota wyniosła ponad 103 mln zł (średnio ok. 1,6 mln zł na projekt). Połowa wszystkich projektów to projekty partnerskie, które zawierane były najczęściej z jednostkami samorządu terytorialnego (19 projektów). Większość projektów (35) obejmowała okres czterech lat lub dłuższy. Pozostałe projekty miały trwać 3 lata, co było zgodne z minimalnym kryterium dostępu do konkursów i dofinansowania.

Osoby korzystające z pomocy – trochę statystyki

Jak wskazują wyniki badań, z bezpłatnej pomocy wszystkich biur porad prawnych i obywatelskich skorzystały w większości kobiety (68,9% badanych), a średnia wieku osób korzystających wyniosła ok. 45 lat. Najmniej chętnie z pomocy korzystały osoby najmłodsze (18–24 lata – 6,3% badanych) oraz osoby powyżej 65. roku życia (9,1%). Osoby odwiedzające poradnie to przede wszystkim mieszkańcy wsi (34,8%). Wynik ten nie zaskakuje, ponieważ jednym z kryteriów dostępu do dofinansowania była diagnoza braku na danym terenie instytucji udzielających pomocy prawnej i obywatelskiej – deficyt takich organizacji występuje przede wszystkim w mniejszych miejscowościach. Jeżeli chodzi o wykształcenie, to z bezpłatnego poradnictwa korzystały przede wszystkim osoby z wykształceniem średnim (42,2%), mniej osób z wykształceniem podstawowym (11,1%) i wyższym (19,9%). Tak niski udział osób z wykształceniem podstawowym może być rezultatem przede wszystkim niskiej świadomości prawnej wśród osób gorzej wykształconych. Ponad 40% badanych korzystających z pomocy biur porad prawnych i obywatelskich to osoby, których łączny dochód wszystkich osób należących do gospodarstwa domowego mieści się

w przedziale od 501 do 2000 zł. Jeśli przyjrzymy się tematyce udzielonych porad, to okazuje się, że wyniki obu badań są zbliżone. Na czoło wysuwają się przede wszystkim problemy z zakresu spraw spadkowych, majątkowych, podatkowych, dotyczących prawa pracy, mieszkaniowych i alimentów.

Prawnicy i doradcy

W ramach badań analizowana była też kwestia udziału w projektach poradniczych prawników oraz osób, które nie mają wykształcenia prawniczego. Jak pokazują wyniki, udział tych ostatnich w poradnictwie był niewielki. Średnia liczba osób udzielających porad prawnych i obywatelskich razem wyniosła 5,65, zaś osób z wykształceniem prawniczym 4,46. Z badań wynika, że profil kompetencyjny doradców i prawników był dość zbliżony. W pracy doradców i prawników szczególnie istotne okazały się cztery elementy: wiedza, doświadczenie życiowe, umiejętności komunikacyjne i umiejętności związane z organizacją pracy.

Powyższe wyniki oraz wypowiedzi osób reprezentujących biura porad wskazują na nieco sztuczny podział pomiędzy poradami prawnymi a poradami obywatelskimi. Definicja zastosowana w ramach całego finansującego programu, zdaniem badanych, tylko komplikowała ten stan rzeczy. Przedstawiciele biur nie potrafili odróżnić porad prawnych od porad obywatelskich, gdyż w wielu przypadkach były one świadczone przez tego samego prawnika lub doradcę, a udzielona porada dotyczyła kwestii mieszczących się jednocześnie w definicji porady prawnej i obywatelskiej.

Wśród wielu pytań zadanych biurom znalazło się również pytanie dotyczące współpracy z potencjalnymi partnerami. Wśród takich instytucji, jak urzędy gminy, starostwa powiatowe czy powiatowe urzędy pracy, znalazły się również okręgowe izby radców prawnych (OIRP) i okręgowe rady adwokackie (ORA). Wśród 79 badanych biur tylko 6 zadeklarowało współpracę z OIRP, a 4 z ORA. Niewielki zakres współpracy z izbami wynika z tego,

że biura zlokalizowano w powiatach oddalonych od dużych miast. Pamiętać jednak też trzeba, że duża część biur zatrudniała zarówno praktykujących prawników, jak i aplikantów adwokackich i radcowskich. Szczególnie dla tych ostatnich praca w biurze to znakomita praktyczna nauka zawodu i kształtowania umiejętności pracy z klientem.

Kluczowe wnioski

Omawiane badania pozwalają sformułować kilka wniosków w kontekście przyszłości poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

1. Powinno ono być elementem systemu polityki społecznej państwa, stanowi bowiem istotny czynnik sprzyjający zmniejszeniu skali wykluczenia społecznego. Poradnictwo prawne i obywatelskie stanowi też jedną z form



Fys. Maciej Stanczyk

gwarantowania obywatelom prawa dostępu do sprawiedliwości – poprzez stwarzanie możliwości uzyskania wiedzy o prawie i pomocy w skorzystaniu z uprawnień.

2. Autorzy rozwiązań systemowych powinni brać pod uwagę fakt, że główną grupą klientów biur są osoby starsze i emeryci oraz bezrobotni, a także osoby ubogie, oraz że główny obszar zainteresowań klientów biur to sprawy rodzinne, alimentacyjne, spadkowe i sprawy z zakresu prawa pracy. To powinno mieć znaczenie przy dobieraniu osób świadczących poradnictwo.

3. Badania potwierdziły bardzo duży popyt na bezpłatne porady prawne i obywatelskie. W większości przypadków rzeczywista liczba korzystających z porad zdecydowanie przekraczała wstępne szacunki.

4. Warto kontynuować finansowe wspieranie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach przyszłych programów współfinansowanych z funduszy unijnych. Jednym z warunków skuteczności takiego wspierania będzie podniesienie stanu wiedzy na temat zapotrzebowania obywateli na bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie. Konieczne jest też podjęcie działań na rzecz wzmocnienia kompetencji analitycznych i ewaluacyjnych instytucji zajmujących się i chcących zajmować się poradnictwem.

5. Wśród ważnych rekomendacji, które z pewnością przyniosłyby podniesienie jakości pracy biur porad prawnych i obywatelskich wskazać też należy zwiększenie współpracy i wymiany informacji pomiędzy biurami oraz dzielenie się dobrymi praktykami i wypracowanymi standardami.

6. Istotną kwestią, zwłaszcza z uwagi na kształtowanie warunków finansowania projektów poradniczych w różnych mechanizmach grantowych, jest uporządkowanie nomenklatury pojęciowej. Badania pokazały istnienie pewnego zamieszania wokół podziału na poradnictwo prawne i obywatelskie, co stwarzało niekiedy praktyczne trudności w funkcjonowaniu biur (np. konieczność tworzenia dodatkowej dokumentacji).

7. Znaczna część biur ma szansę na zachowanie trwałości, pod warunkiem, że zbudują sieć lokalnych powiązań z instytucjami samorządu lokalnego oraz organizacjami pozarządowymi. Tym bardziej że – jak pokazują badania INPRIS w Polsce – istnieje wiele miejsc, do których obywatel może udać się po bezpłatną poradę bądź informację prawną (np. inspektoraty pracy, biura obsługi interesantów w sądach, powiatowe centra pomocy rodzinie, rzecznicy konsumentów). Większość instytucji posiada własne sposoby udzielania pomocy prawnej, nie istnieje jednak między nimi żaden system koordynacji i współpracy.

Silnym wsparciem dla trwałości biur porad prawnych i obywatelskich byłyby też porozumienia z organami korporacji prawniczych co do możliwości odbywania w nich praktyk czy aplikacji. Taka współpraca może przynieść korzyści dla obu stron.

Więcej informacji i opracowań na temat literatury i badań dotyczących różnych aspektów poradnictwa prawnego i obywatelskiego znaleźć można na stronie internetowej www.inpris.pl oraz na stornie www.ppio.eu.

Grzegorz Wiaderek jest prawnikiem, prezesem INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa.

Paweł Maranowski jest analitykiem INPRIS, socjologiem, pracownikiem naukowym Instytutu Studiów Politycznych PAN.