

Rekomendacje CCBE w sprawie pomocy prawnej z urzędu

23.03.2018 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	1
I. Wykształcenie podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu	2
II. Niezależność podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu	2
III. Wynagrodzenie podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu	4
IV. Uwzględnianie kosztów pomocy prawnej z urzędu w budżecie państwa	5
V. Obsługa pomocy prawnej z urzędu	8
VI. Nowe granice i możliwości w obszarze pomocy prawnej z urzędu	9

Wprowadzenie

W 2010 r. Rada Adwokatów i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE) opublikowała zbiór rekomendacji w sprawie pomocy prawnej z urzędu, w których wzywała instytucje europejskie oraz państwa członkowskie do podjęcia szeregu działań. Od tamtej pory CCBE monitoruje rozwój sytuacji, regularnie występując do członków Rady o informacje na temat istotnych zmian zachodzących w ich krajowych systemach pomocy prawnej.

W oparciu o sprawozdania nt. sytuacji w poszczególnych krajach Komitet ds. Dostępu do Wymiaru Sprawiedliwości CCBE podjął decyzję o opracowaniu nowego zbioru rekomendacji CCBE w sprawie pomocy prawnej z urzędu, z uwzględnieniem zmian, które zaszły od roku 2010, oraz ze wskazaniem dobrych praktyk stosowanych w różnych jurysdykcjach.

W tym celu w 2016 r. przeprowadzono obszerną analizę – obejmującą wszystkie dziedziny prawa – konkretnych aspektów różnych krajowych systemów pomocy prawnej. W analizie skoncentrowano się na następujących aspektach nieodpłatnej pomocy prawnej: niezależność i wykształcenie podmiotu świadczącego pomoc prawną, wynagrodzenie adwokatów/ radców prawnych świadczących taką pomoc, fakturowanie i uwzględnianie kosztów pomocy prawnej z urzędu w budżecie państwa oraz obsługę pomocy prawnej.

Wyniki analizy wykorzystano do opracowania nowego zbioru rekomendacji w sprawie pomocy prawnej z urzędu. **Rekomendacje przedstawiają kilka zasad kluczowych warunkujących właściwe świadczenie pomocy prawnej, która stanowi jedno z podstawowych narzędzi zapewniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości.**

W tym względzie należy zaznaczyć, że przy wdrażaniu prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości trzeba uwzględnić bogactwo różnych systemów pomocy prawnej i krajowych tradycji prawniczych.

Uznając różne tło historyczne i odmienną specyfikę poszczególnych krajowych systemów pomocy prawnej w Europie, niniejsze rekomendacje są skierowane przede wszystkim do tych krajów, których samorządy i stowarzyszenia prawnicze dostrzegają możliwość ulepszenia systemu pomocy prawnej z urzędu.

I. Wykształcenie podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu

I.1. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości usług w zakresie pomocy prawnej z urzędu każdy podmiot świadczący tę pomoc musi, jako minimum, dysponować wykształceniem prawniczym oraz musi posiadać zdolność do wykonywania zawodu adwokata/ radcy prawnego w danej jurysdykcji.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi jedno z praw podstawowych, zaś pomoc prawna stanowi jedno z zasadniczych narzędzi, które ten dostęp zapewnia.

CCBE odnotowuje, że w niektórych jurysdykcjach usługi nieodpłatnej pomocy prawnej są świadczone przez podmioty inne niż adwokaci i radcowie prawni (np. przez organizacje pozarządowe lub urzędników służby cywilnej). Aby móc jednak w pełni zrozumieć charakter kwestii prawnych, o których jest mowa, i docenić ich wagę, CCBE uważa za ważne, aby pomoc prawna z urzędu była świadczona przez adwokatów/ radców prawnych.

Kluczowe wartości prawnicze, takie jak: niezależność, tajemnica zawodowa i obowiązek unikania konfliktu interesów, stanowią gwarancję świadczenia usługi pomocy prawnej z urzędu zgodnie z poszanowaniem zasady praworządności.

II. Niezależność podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu

II.1. W celu zapewnienia całkowitej niezależności poprzez unikanie potencjalnych konfliktów interesu i podlegania niewłaściwemu wpływowi w trakcie wykonywania pracy oraz w celu zapewnienia ochrony tajemnicy zawodowej, podmiot świadczący pomoc prawną z urzędu nie może posiadać statusu urzędnika służby cywilnej/ urzędnika państwowego.

Obecnie w niektórych państwach pomoc prawną z urzędu świadczą osoby posiadające status urzędnika służby cywilnej/ urzędnika państwowego. Koncepcja niezależności wydaje się zasadniczo kolidować ze statusem urzędnika służby cywilnej/ urzędnika państwowego, który zazwyczaj przewiduje podległość służbową. Z tego też względu obowiązek stosowania się do poleceń służbowych może potencjalnie mieć negatywne skutki dla niezależności tych osób, gdy chodzi o świadczenie pomocy prawnej z urzędu.

Inne obawy pojawiają się, gdy chodzi o kontrolę kosztów. Urzędnik służby cywilnej/ urzędnik państwowy musi stosować się do zasad monitorowania kosztów pomocy prawnej świadczonej przez państwo/urząd publiczny i stąd może nie być w pełni niezależny przy podejmowaniu decyzji o tym, ile czasu oraz jakie inne zasoby ma przeznaczyć na każdą sprawę, którą musi się zająć.

Ponadto podmiot świadczący pomoc prawną posiadający status urzędnika służby cywilnej/ urzędnika państwowego może otrzymać polecenie niezajmowania się daną sprawą lub podejścia do danej sprawy w określony sposób. Z drugiej strony w sytuacji gdy – z różnych

powodów (np. ze względu na brak kompetencji w danej dziedzinie prawa, konflikt moralny itd.) – podmiot świadczący pomoc prawną odmówiłby zajęcia się daną sprawą, jego status może uniemożliwić mu zastosowanie takiego podejścia.

Podmiot świadczący pomoc prawną powinien być w pełni niezależny w takim sensie, że po wyznaczeniu do danej sprawy nie powinien otrzymywać instrukcji czy poleceń pochodzących bezpośrednio lub pośrednio od osób innych niż jego klienci. Dokonując osądu, podmiot świadczący pomoc prawną uwzględnia jedynie interes klienta, swoją obiektywną ocenę sytuacji faktycznej i prawnej klienta oraz przepisy ustawowe i/lub wykonawcze mające zastosowanie do określonej sytuacji klienta.

Pełna niezależność podmiotu świadczącego pomoc prawną stanowi warunek konieczny do stosowania się do tych prostych zasad i może stać w sprzeczności ze statusem urzędnika służby cywilnej/ urzędnika państwowego.

W krajach, w których urzędnik służby cywilnej/ urzędnik państwowy w dalszym ciągu jest umocowany do świadczenia usługi pomocy prawnej z urzędu, to umocowanie nie powinno być wyłączne, zaś beneficjent pomocy prawnej z urzędu powinien mieć możliwość wyboru pomiędzy podmiotem świadczącym pomoc prawną posiadającym status publiczny a tym dysponującym statusem prywatnym bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów w tym zakresie. Ponadto podmiot świadczący pomoc prawną będący pracownikiem państwowym musi podlegać tym samym zasadom wykonywania zawodu jak prywatny prawnik świadczący pomoc prawną z urzędu, w szczególności gdy chodzi o zasadę **niezależności i poufności**.

II.2. Podmiot świadczący pomoc prawną powinien mieć możliwość odrzucenia zlecenia tylko w określonych warunkach.

Zasada nieprzyjmowania zlecenia przez podmiot świadczący pomoc prawną powinna bezwzględnie obowiązywać w sytuacji gdy o pomoc prawną do takiego podmiotu zwraca się bezpośrednio obywatel i powinna mieć zastosowanie tylko w określonych okolicznościach (np. w sytuacji „konfliktu interesów”, „braku obiektywizmu”, „poważnych okoliczności”, „wyjątkowych okoliczności”, „ważnych przyczyn”, „poważnych przyczyn”, „uzasadnionych powodów”), gdy podmiot świadczący pomoc prawną zostaje wyznaczony przez samorząd prawniczy w sytuacji gdy decyzji nie podejmuje obywatel.

II.3. Zasadniczo beneficjenci pomocy prawnej z urzędu powinni mieć prawo do uwzględnienia ich preferencji i życzeń dot. zastępstwa procesowego.

W szczególności w sprawach karnych swobodny wybór adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu stanowi jedno z kryteriów skutecznej pomocy prawnej z urzędu świadczonej na odpowiednim poziomie. Stąd rekomendacje te są szczególnie ważne w sprawach karnych, przy czym ich znaczenie wcale nie jest mniejsze w pozostałych sprawach. Brak możliwości wyboru może potencjalnie skutkować nierównym traktowaniem stron, których stać na zatrudnienie adwokata/ radcy prawnego według własnego uznania i tych których nie stać na dokonanie takiego wyboru.

W tym względzie odnosimy się do faktu, że wszystkie państwa członkowskie muszą stosować się do zasad określonych w Dyrektywie 2013/48/UE¹, która w związku z *Zaleceniem Komisji z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie prawa do pomocy prawnej przysługującego podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu karnym* wskazuje, że ważnym jest, aby „uwzględniać preferencje oraz życzenia podejrzanego lub oskarżonego związane z wyborem adwokata świadczącego pomoc prawną”.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

III. Wynagrodzenie podmiotu świadczącego pomoc prawną z urzędu

III.1. Państwa powinny zapewnić, że podmiot świadczący pomoc prawną otrzymuje uczciwe wynagrodzenie za świadczone usługi. Środki przekazane w poszczególnych sprawach powinny być proporcjonalne do poziomu skomplikowania i charakteru sprawy tak by gwarantowały skuteczne zastępstwo procesowe i/lub skuteczną poradę prawną.

Państwa są prawnie zobowiązane do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonej pomocy prawnej z urzędu. Od podmiotu świadczącego pomoc prawną oczekuje się zapewnienia usług odpowiedniej jakości, a wynagrodzenie możliwe do otrzymania za te usługi musi być stosowne i musi adekwatnie odzwierciedlać wartość usług.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości zostaje ograniczony nie tylko wtedy, gdy osobie fizycznej odmówiono pomocy prawnej ze względu na brak dostatecznych środków (zob. Rekomendacja V.1), ale także wtedy, gdy wynagrodzenie adwokata/ radcy prawnego świadczącego pomoc prawną jest tak niskie, że utrudnia skuteczną obronę i/lub pomoc prawną z urzędu.

Toteż, mając na uwadze różny stopień skomplikowania i charakter spraw obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych świadczących nieodpłatną pomoc prawną, nie da się ujednoczyć ich wynagrodzenia; wynagrodzenie takich adwokatów i radców prawnych powinno natomiast uwzględniać te czynniki, jak to ma miejsce w przypadku adwokatów i radców prawnych świadczących usługi inne niż pomoc prawną z urzędu.

III.2. Gdy wynagrodzenie podmiotu świadczącego pomoc prawną jest dużo niższe od średnich stawek rynkowych za podobne usługi, państwa powinny dążyć do zredukowania tej różnicy w drodze zmiany kwot i/lub progów wynagrodzenia dla pomocy prawnej z urzędu lub poprzez podjęcie innych działań służących zmniejszeniu dysproporcji pomiędzy tymi stawkami a średnimi stawkami rynkowymi stosowanymi dla podobnych usług.

Standardy jakości i charakter świadczonych usług są zasadniczo takie same w przypadku pomocy prawnej świadczonej z urzędu i podobnych prac wykonywanych na wolnym rynku. Stawki rynkowe stanowią z zasady adekwatne odzwierciedlenie rzeczywistej wartości towarów i usług. Dlatego określenie wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu na poziomie o wiele niższym od właściwych stawek rynkowych stanowi poważne niedoszacowanie świadczonej pomocy prawnej. Jest to nieuczciwa praktyka stosowana wobec podmiotów świadczących pomoc prawną, która szkodzi jakości oraz zrównoważonemu rozwojowi całego systemu pomocy prawnej. Wiąże się też z negatywnymi konsekwencjami dla dostępu do wymiaru sprawiedliwości, które wskazano powyżej. Chociaż podwyższenie wynagrodzenia jest głównym krokiem do wyeliminowania tego problemu, można także podjąć tu inne działania, takie jak **zapewnienie bezpłatnych szkoleń** lub innego rodzaju wsparcia dla podmiotów świadczących pomoc prawną, np. **niższych stawek podatkowych**.

III.3. Przepisy dot. stawek wynagrodzenia i innych warunków wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną z urzędu powinny być jasne, przejrzyste i dostępne dla szerokiego ogółu. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji gdy od beneficjenta pomocy prawnej z urzędu wymaga się częściowego lub pełnego pokrycia kosztów pomocy prawnej na danym etapie postępowania.

Ważne jest, aby zarówno podmioty świadczące usługi pomocy prawnej z urzędu, jak i beneficjenci tej pomocy w pełni rozumieli warunki, na których oparty jest dany system wynagrodzeń.

III.4. Przepisy dot. stawek wynagrodzenia i innych warunków wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną z urzędu muszą podlegać regularnemu przeglądowi, w ramach którego uwzględnia się takie czynniki, jak: inflacja, zmiany kosztów utrzymania i świadczenia danych usług, problemy dotyczące dany system itd.

Przepisy, które nie podlegają zmianie przez dłuższy okres zazwyczaj skutkują obniżeniem rzeczywistego poziomu wynagrodzenia przysługującego za świadczoną pomoc prawną z urzędu ze względu na wywołany czynnikami makroekonomicznymi wzrost różnych kosztów związanych z usługą. Regularny przegląd jest potrzebny, aby móc uwzględnić te czynniki, a także odnieść się do problemów praktycznych zidentyfikowanych w istniejącym systemie.

III.5. Państwa powinny stosować procedury z zakresu płatności, które gwarantują, że podmiot świadczący pomoc prawną otrzymuje wynagrodzenie w rozsądnym terminie. Państwa powinny dopuścić możliwość przekazywania płatności pośrednich w regularnych odstępach czasu w trakcie postępowania w sytuacji gdy pomoc prawna jest świadczona w postępowaniu toczącym się przez dłuższy czas.

Dla każdego podmiotu świadczącego jakiegokolwiek usługi liczy się nie tylko kwota wynagrodzenia, ale także warunki płatności wynagrodzenia, a w szczególności termin otrzymania zapłaty. To samo dotyczy podmiotów świadczących pomoc prawną z urzędu. Sytuacja gdy podmiot świadczący pomoc prawną wykonuje pracę przez dłuższy czas bez żadnego pośredniego wynagrodzenia skutkuje niepożądanym obciążeniem finansowym.

III.6. Państwa powinny zapewnić, że zawsze wtedy, gdy ostateczna decyzja określająca kwotę wynagrodzenia płatnego na rzecz podmiotu świadczącego pomoc prawną w znaczącym stopniu różni się od kwoty zawnioskowanej lub oczekiwanej przez ten podmiot, może on odwołać się od takiej decyzji do niezależnego organu czy sądu.

III.7. Wynagrodzenie podmiotu świadczącego pomoc prawną powinno obejmować całość poniesionych kosztów.

W bardzo wielu jurysdykcjach wynagrodzenie nie obejmuje wszystkich kosztów ponoszonych przez podmiot świadczący pomoc prawną, np. kosztów ogólnych, kosztów podróży, kosztów parkingu, nakładów czy innych wydatków itd. CCBE nie widzi powodu, dla którego powyższe koszty powinny obciążać podmiot świadczący pomoc prawną.

IV. Uwzględnianie kosztów pomocy prawnej z urzędu w budżecie państwa

IV.1. Pomoc prawna z urzędu stanowi jedno z podstawowych narzędzi zapewniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym państwa powinny gwarantować pomoc prawną, przeznaczając na nią odpowiednie środki tak, aby żadna osoba uprawniona do jej uzyskania nie została jej pozbawiona.

Pomoc prawna z urzędu i dostęp do wymiaru sprawiedliwości są ze sobą nierozzerwalnie związane. Jeżeli danej osoby nie stać na pokrycie kosztów porady prawnej, osobie takiej odmawia się dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wskutek czego zostaje ona pozbawiona możliwości ochrony swoich praw. Stąd przepisy prawa międzynarodowego i europejskiego wskazują dostęp do wymiaru sprawiedliwości jako zasadniczy element ochrony prawa człowieka. Dostęp ten postrzega się także jako jeden z filarów praworządności i godności każdej osoby.

Oczywistym jest fakt, że pomoc prawna z urzędu zależy od poziomu finansowania. Jeżeli budżet przeznaczony przez państwo nie jest wystarczający do pokrycia potrzeb osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej, dostęp do wymiaru sprawiedliwości zostaje ograniczony, a państwa nie wywiązują się z ciążącego na nich obowiązku poszanowania i ochrony praw podstawowych.

Z tego powodu państwa powinny przeznaczać na pomoc prawną z urzędu budżet wystarczający na pokrycie potrzeb wszystkich jej beneficjentów. Wyczerpanie środków przeznaczonych na pomoc prawną z urzędu nie powinno stanowić usprawiedliwienia dla

pozostawienia potencjalnego beneficjenta bez tej pomocy czy też obniżenia poziomu świadczonych usług.²

IV.2. W procesie planowania budżetu na pomoc prawną z urzędu każde państwo powinno uwzględnić wskaźniki typowe dla tego obszaru, np. budżet na pomoc prawną z urzędu i liczba spraw obsługiwanych w poprzednim roku wraz oszacowaniem liczby spraw na kolejny okres.

Liczbę spraw do obsługi szacuje się na podstawie przybliżonej liczby oczekujących na akceptację wniosków o pomoc prawną z urzędu, etapu postępowania, charakteru sporów, terminu płatności wynagrodzenia na rzecz adwokata/ radcy prawnego, oraz przy wykorzystaniu innych podobnych wskaźników.

IV.3. Każde państwo powinno zapewnić, że procesie opracowania budżetu na pomoc prawną z urzędu uczestniczą w dostatecznym stopniu podmioty świadczące pomoc prawną z urzędu, samorządy i stowarzyszenia prawnicze, rady pomocy prawnej i inne jednostki świadczące pomoc prawną z urzędu.

Kluczową kwestią jest zasięgnięcie przez organy sporządzające budżet na pomoc prawną z urzędu opinii podmiotów świadczących tę pomoc, ponieważ to właśnie te podmioty dysponują najlepszą wiedzą na temat liczby spraw obsługiwanych w poprzednim roku i mogą pomóc oszacować liczbę spraw na kolejny okres.

Dane do sporządzenia budżetu można pozyskać na kilka sposobów, np. poprzez umożliwienie podmiotom świadczącym pomoc prawną przekazania swoich propozycji lub uwag do przewidywanego budżetowego; sytuacja taka ma już miejsce w większości krajów.³

IV.4. Państwa powinny zaplanować dodatkowy budżet, który może zostać uruchomiony w sytuacji całkowitego wykorzystania budżetu podstawowego przed upływem okresu budżetowego, w celu uniknięcia opóźnień w wypłacie wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych.

W dużej większości państw członkowskich UE wyczerpanie środków z budżetu skutkuje opóźnieniem płatności wynagrodzenia dla adwokatów i radców prawnych lub ich odroczeniem na kolejny rok. Jako że przeważająca większość członków Rady narzekała, że wynagrodzenie przyznawane za pomoc prawną z urzędu jest zazwyczaj niższe od standardowych stawek usług prawniczych, państwa powinny dokładać starań, aby nie dopuszczać do występowania opóźnień czy odroczeń ich zapłaty. Ponadto w sytuacji gdy kwota dodatkowego budżetu (lub jego część) nie zostaje wykorzystana, powinna ona podlegać przeniesieniu na kolejny okres budżetowy.

² Są kraje, np. **Niemcy, Szwajcaria i Austria**, które służą dobrymi praktykami dot. budżetowania środków na pomoc prawną z urzędu. W żadnym z tych trzech krajów przyznanie pomocy prawnej z urzędu osobie fizycznej nie jest uzależnione od dostępności budżetu. Co za tym idzie, pomoc ta jest zawsze świadczona na rzecz osób uprawnionych do jej otrzymania. Inny system funkcjonuje w **Zjednoczonym Królestwie** (a konkretnie w **Szkocji**), gdzie w sytuacji całkowitego wykorzystania budżetu koszty spraw są pokrywane z funduszu pomocy prawnej, który nie podlega żadnym ograniczeniom. To oznacza, że koszty często przewyższają zabudżetowane środki.

³ Pozytywnym przykładem jest współpraca organów państwowych i podmiotów świadczących pomoc prawną z urzędu w ramach systemu **litewskiego**. Jak wynika z informacji przekazanych przez członków Rady z tego kraju, aby zapewnić realizację funkcji przypisanych Ministerstwu Sprawiedliwości w zakresie gwarantowanej przez państwo pomocy prawnej, na Litwie powołano Radę ds. koordynowania gwarantowanej przez państwo pomocy prawnej. Rada składa się z przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, litewskiego samorządu prawniczego oraz innych instytucji i stowarzyszeń, których działalność dotyczy świadczenia gwarantowanej przez państwo pomocy prawnej. Rada proponuje kwotę oraz sposób wykorzystania środków publicznych na gwarantowaną przez państwo pomoc prawną.

Innym możliwym do wprowadzenia rozwiązaniem jest system **norweski**, który opiera się na formalnej umowie zawartej pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości a norweskim samorządem prawniczym, która zapewnia samorządowi udział w określaniu tych elementów, które mają znaczenie dla budżetu na pomoc prawną z urzędu.

IV.5. Państwa powinny przekazywać do wiadomości publicznej całość informacji na temat środków przeznaczonych na pomoc prawną z urzędu oraz sposobu wykorzystania tych środków.

Aby zapewnić możliwie największą dostępność informacji, zarówno podmioty świadczące pomoc prawną, jak i organy państwowe (zgodnie z podziałem kompetencji w każdym kraju) powinny publikować dane finansowe na swoich stronach internetowych.

IV.6. Jako że nieodpłatna pomoc prawna stanowi jedno z praw podstawowych gwarantujących wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, państwa członkowskie muszą podejmować właściwe działania zapewniające jej stałe finansowanie.

Jeżeli zwyczajowe środki asygnowane na pomoc prawną z urzędu nie są wystarczające, należy skorzystać z innych środków, tak aby móc zapewnić wsparcie finansowe pośrednią drogą.

Proponuje się np. **obniżenie podatku lub składek na ubezpieczenie społeczne dla podmiotów świadczących pomoc prawną**. Mając na uwadze utratę dochodu przez adwokatów i radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu, obniżenie podatku czy składek na ubezpieczenie społeczne mogłoby stanowić dla nich pewien rodzaj rekompensaty.

Jeżeli chodzi o dobre wykorzystanie środków proponuje się wprowadzenie **indywidualnej analizy *prima facie* każdej sprawy** przez adwokatów i radców prawnych zamiast opierania decyzji o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu tylko na potrzebach finansowych beneficjenta. Można by to zrobić poprzez zaangażowanie podmiotu świadczącego pomoc prawną do świadczenia ogólnych usług konsultacyjnych oraz w celu uniknięcia sporów sądowych. Na te sprawy powinno się zarezerwować wystarczającą część budżetu na pomoc prawną z urzędu, ponieważ w ten sposób możliwe stałoby się wyeliminowanie wielu spraw nierokujących szans na powodzenie.

Inny pomysł polega na wprowadzeniu **specjalnego podatku** od czynności prawnych podlegających zgłoszeniu. Uzyskane w ten sposób środki zostałyby przeznaczone na sfinansowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Proponuje się bardzo niską stawkę podatku od każdej czynności podlegającej zgłoszeniu przez adwokatów i radców prawnych, komorników, notariuszy i sędziów. Kwestią problematyczną jest tu przeniesienie obowiązku państwa na podmioty zobowiązane do działania w ramach wymiaru sprawiedliwości.⁴

Odnosząc się do opublikowanych w 2010 roku rekomendacji CCBE w sprawie pomocy prawnej, CCBE ponawia swoje wezwanie skierowane do instytucji UE **o ustanowienie dedykowanej linii budżetu UE w celu zapewnienia rozwoju europejskiego systemu pomocy prawnej i zapewnienia wsparcia systemom krajowym państw członkowskich.**

⁴ **Inne podejście proponuje irlandzki „system wstępnej selekcji”**. W 2012 roku irlandzka Rada ds. pomocy prawnej z urzędu wprowadziła „system wstępnej selekcji”, w ramach którego wnioskujący o pomoc prawną z urzędu muszą odbyć krótkie spotkanie konsultacyjne z radcą prawnym w ciągu miesiąca od zawniaskowania o tę pomoc. Jednym z podstawowych celów tego systemu jest pewne osłabienie presji, której podlega Rada ds. pomocy prawnej poprzez wskazanie wnioskującym innych opcji, np. mediacji czy pozasądowego rozwiązywania sporów, w oczekiwaniu na konkretną pomoc prawną. Dzięki temu możliwe jest zidentyfikowanie i wyeliminowanie wniosków, którzy nie przeszłyby selekcji kwalifikowalności po stronie Rady.

V. Obsługa pomocy prawnej z urzędu

V.1. Każdy kraj powinien posiadać jasne przepisy prawa z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, obejmujące kompetentny organ władzy/ kompetentne organy władzy, które obsługiwały pomoc prawną z urzędu, oraz zasady gwarantujące standardy świadczenia tej pomocy na rzecz beneficjentów. Samorządy lub stowarzyszenia prawnicze stanowią zazwyczaj najbardziej kompetentne organy do obsługi pomocy prawnej z urzędu, w tym wyboru/wyznaczenia podmiotów świadczących pomoc prawną.

Gdy przepisy prawa są fragmentaryczne lub niepełne, beneficjenci mogą napotkać trudności w procesie uznawania ich praw i wnioskowania o pomoc prawną z urzędu, w sytuacji gdy naprawę jej potrzebują. Procedura uzyskiwania pomocy prawnej z urzędu powinna być łatwo dostępna i zrozumiała, a warunki jej uzyskania powinny być przejrzyste. To samo dotyczy procedury wyboru/wyznaczenia podmiotów świadczących pomoc prawną, która musi być konkretna i transparentna.⁵

V.2. W celu skutecznego wywiązania się ze swojej roli organ kompetentny do obsługi i zarządzania systemem pomocy prawnej z urzędu powinien dysponować dostatecznymi uprawnieniami i kompetencjami. Stąd wskazane jest istnienie formalnych przepisów prawa.

V.3. Rola adwokatów i radców prawnych/ podmiotów świadczących pomoc prawną w obsłudze administracyjnej systemu pomocy prawnej z urzędu powinna zostać zasadniczo zwiększona.

Chociaż pomoc prawną najczęściej świadczą adwokaci i radcowie prawni, ich zaangażowanie w obsługę administracyjną pozostaje zazwyczaj raczej ograniczone. Adwokaci i radcowie prawni jako podmioty świadczące pomoc prawną powinni uczestniczyć, lub przynajmniej służyć doradztwem, w wielu kwestiach dot. obsługi pomocy prawnej, w tym w procesie raportowania, monitorowania czy usprawniania systemu pomocy prawnej z urzędu.

V.4. System przydzielania spraw z zakresu pomocy prawnej z urzędu poszczególnym podmiotom świadczącym pomoc prawną powinien być bezstronny i nie powinny mieć na niego wpływu partykularne interesy. Powinien także zapewniać równy dostęp do pomocy prawnej z urzędu możliwie jak najszerzej grupie osób, które jej potrzebują.

System przydzielania spraw może przewidywać dla beneficjentów możliwość wyboru podmiotu świadczącego pomoc prawną, o ile nie narusza to zasady równego dostępu. Zaleca się także, aby podmioty świadczące pomoc prawną przystępowały do systemu na zasadzie dobrowolności.⁶

V.5. Aby móc identyfikować potencjalne problemy i zapewnić sobie możliwość stosownego się do nich odniesienia, organ ds. pomocy prawnej z urzędu powinien monitorować sposób świadczenia oraz jakość pomocy prawnej z urzędu.

Zaleca się zapewnić beneficjentom możliwość przekazania informacji zwrotnej nt. otrzymanych usług (informacji nt. zadowolenia/niezadowolenia z usług).

⁵ Są kraje, np. **Niemcy** i **Austria**, w których sądy stanowią organy kompetentne do obsługi pomocy prawnej z urzędu, a podmioty świadczące pomoc prawną są wybierane przez strony (w Niemczech) lub wskazywane przez samorząd prawniczy (w Austrii).

⁶ Jako inspirujące przykłady skutecznego przyznawania pomocy prawnej z urzędu można wskazać **Norwegię** i **Estonię**. W Norwegii adwokaci i radcowie prawni świadczą pomoc prawną w ramach zwykłej działalności. Mają obowiązek poinformować klienta o możliwości zawnioskowania o pomoc prawną z urzędu, jeżeli są podstawy, aby przypuszczać, iż klient kwalifikuje się do uzyskania takiej pomocy. Estoński system pomocy prawnej bazuje na podmiotach świadczących pomoc prawną z urzędu na zasadzie dobrowolności. Dzięki **estońskiej** elektronicznej (internetowej) bazie danych zarejestrowani adwokaci i radcowie prawni mogą przyjmować sprawy na zasadzie dobrowolności. Baza umożliwia także losowe wyznaczanie adwokatów i radców prawnych do spraw, do których nikt się nie przypisał.

Jeżeli chodzi o pomoc prawną z urzędu świadczoną przez adwokatów i radców prawnych, taki monitoring powinien być prowadzony raczej przez właściwy samorząd czy stowarzyszenie prawników, niż przez inny podmiot obsługujący nieodpłatną pomoc prawną.⁷

VI. Nowe granice i możliwości w obszarze pomocy prawnej z urzędu

VI.1. Systemy pomocy prawnej muszą być elastyczne i muszą podlegać regularnej ocenie z uwzględnieniem zachodzących zmian i pojawiających się nowych potrzeb. Zakres pomocy prawnej musi zostać poszerzony o obszary charakteryzujące się szczególnymi potrzebami.

Dzisiejsze społeczeństwa stoją przed nowymi wyzwaniami, a zapotrzebowanie na pomoc prawną i wsparcie wzrasta w nowych obszarach i dziedzinach prawa. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w drodze uzyskania pomocy prawnej z urzędu, musi odpowiadać na nowe potrzeby zarówno na poziomie jednostki, jak i społeczeństwa.

Tradycyjnie pomoc prawna z urzędu jest najczęściej stosowana w postępowaniu sądowym, chociaż większość państw członkowskich potwierdza jej stosowanie w postępowaniu administracyjnym, upadłościowym, konsumenckim oraz w ramach pomocy udzielanej małoletnim i przedprocesowej porady prawnej.

Niektóre obszary wymagają szczególnej uwagi, np. metody pozasądowego rozwiązywania sporów czy wnioski o pomoc kierowane przez imigrantów i uchodźców. W tym względzie ważnym jest zwrócenie uwagi na potrzebę ochrony i zabezpieczenia interesów słabszej strony.

Gdy chodzi o pozasądowe procedury rozstrzygania sporów, pomoc prawna z urzędu jest najczęściej stosowana w przymusowym i dobrowolnym przedsądowym postępowaniu mediacyjnym oraz częściowo w postępowaniu arbitrażowym. Różne procedury, np. procedury dobrowolnego poddania się karze, mediacje rodzinne, mediacje w miejscu pracy, postępowanie upadłościowe, postępowanie negocjacyjne czy procedury zarządzania wierzytelnościami, charakteryzują się jednakże rosnącą liczbą wniosków o pomoc prawną z urzędu i jako takie także domagają się należytej uwagi.

Ponadto wzrost procesów migracyjnych w całej Europie rodzi potrzebę ochrony praw imigrantów i uchodźców. Mając na uwadze rozwój sytuacji, należy spodziewać się większej liczby wniosków o specjalną pomoc prawną z urzędu ze strony społeczności imigrantów i uchodźców, i przygotować się do ich obsługi.

Na koniec, państwa członkowskie powinny zapewnić pomoc prawną z urzędu i/lub wsparcie prawne w więzieniach, w szczególności więźniom będącym obywatelami w celu zapewnienia im prawa do odwołania i uzyskania zadośćuczynienia.”

⁷ **Finlandia**, na przykład, do monitorowania jakości obsługi oraz w celu pozyskania informacji zwrotnej od obu stron wykorzystuje kwestionariusze wypełniane przez obie strony – podmioty świadczące pomoc prawną i beneficjentów.

W **Estonii** „stowarzyszenie prawników otrzymuje informacje od policji, prokuratury i sądu nt. problemów po stronie świadczących pomoc prawną adwokatów i radców prawnych oraz reklamacje od beneficjentów tej pomocy. Informacje i reklamacje są obsługiwane zgodnie z regulaminem stowarzyszenia prawników, a gdy zachodzi taka konieczność wszczyna się postępowanie dyscyplinarne.

W **Danii** monitoruje się jakość usług pomocy prawnej i rokrocznie publikuje się listę instytucji dopuszczonych do świadczenia pomocy prawnej z urzędu.

VI.2. Także w postępowaniu pozasądowym działanie organu odpowiedzialnego za przyznanie pomocy prawnej z urzędu musi być przejrzyste i neutralne.

Organ przyznający pomoc prawną z urzędu w sprawach i procedurach pozasądowych musi być tym samym organem, który przyznaje pomoc prawną z urzędu w zwykłych sprawach sądowych.

VI.3. Ludzie muszą być właściwie informowani o przysługującym im prawie do pomocy prawnej z urzędu.

Informowanie obywateli o pomocy prawnej z urzędu poprawiłoby dostęp do wymiaru sprawiedliwości i zaufanie ogółu publicznego do instytucji.

Państwa muszą w większym stopniu rozpowszechniać te informacje we wszystkich właściwych językach oraz za pomocą środków elektronicznych.

Należy zapewnić możliwość wnioskowania o pomoc prawną z urzędu drogą internetową.