

BADANIA

**EKSPERTYZY**

REKOMENDACJE

NATALIA KLOREK

**ANALIZA PORADNICTWA PRAWNEGO  
ŚWIADCZONEGO MIGRANTOM  
PRZYMUSOWYM  
PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE  
W POLSCE  
RAPORT Z BADANIA**

**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

W ramach piątej edycji projektu „Prawnicy na rzecz uchodźców” przeprowadzono badanie, które objęło siedemnaście wywiadów dotyczących bezpłatnego poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych<sup>1</sup>. Celem badania było poddanie analizie:

- ogólnej charakterystyki poradnictwa dla migrantów przymusowych prowadzonego przez organizacje pozarządowe w Polsce (miejsce poradnictwa w działalności organizacji pozarządowej, źródła finansowania poradnictwa, zasięg terytorialny poradnictwa),
- charakterystyki udzielanych porad (zakres przedmiotowy poradnictwa, odmowy udzielenia porady prawnej, osoby udzielające porad),
- profilu klienta korzystającego z poradnictwa prawnego świadczonego przez organizacje pozarządowe,
- organizacji poradnictwa (sposób organizacji pracy, kontakt z klientem, kontrola jakości poradnictwa i standardy poradnictwa, współpraca z innymi podmiotami).

Wyniki badania w zakresie poszczególnych obszarów przedstawiono w kolejnych częściach niniejszego opracowania.

Wywiady miały charakter półustrukturyzowany. W ramach badania przeprowadzono czternaście rozmów z przedstawicielami dwunastu organizacji pozarządowych<sup>2</sup>, dwie rozmowy z reprezentantami uniwersyteckich poradni prawnych<sup>3</sup> i jedną rozmowę z pracownikiem instytucji publicznej, której istotną grupę klientów stanowią migranci przymusowi. W rozmowach wzięły udział przede wszystkim osoby udzielające porad lub koordynujące pracę zespołów udzielających porad. Wywiady przeprowadzono w okresie od października do grudnia 2013 roku<sup>4</sup>. Można uznać, że w badaniu zostały uwzględnione najważniejsze polskie organizacje pozarządowe świadczące porady prawne dla migrantów przymusowych.

---

<sup>1</sup> Określenie „migranci przymusowi” stosowane w niniejszym opracowaniu dotyczy zarówno osób, które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy i oczekują na rozpatrzenie sprawy, jak i cudzoziemców, którzy uzyskali jedną z form ochrony międzynarodowej lub krajowej.

<sup>2</sup> W dwóch wypadkach przeprowadzono dwa wywiady z przedstawicielami tej samej organizacji pozarządowej, przy czym w jednym wypadku były to dwa biura tej samej organizacji, działające w innych lokalizacjach.

<sup>3</sup> Poradnie te, zwane powszechnie klinikami prawa i tworzone przy wybranych uczelniach, są zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Ich sposób funkcjonowania odbiega trochę od sposobu działania innych jednostek trzeciego sektora objętych badaniem, między innymi ze względu na usytuowanie w ramach struktur uniwersyteckich czy sposób finansowania poradnictwa.

<sup>4</sup> W ramach piątej edycji projektu „Prawnicy na rzecz uchodźców” przeprowadzono także wywiady z migrantami przymusowymi (por. I. Józwiak, *Bezpłatne poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych w Polsce – perspektywa beneficjentów* [w niniejszym tomie]) i dokonano analizy funkcjonowania poradnictwa w innych krajach Europy (por. A. Foryś, *Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim oraz w wybranych krajach Europy* [w niniejszym tomie]).

## Ogólna charakterystyka poradnictwa dla migrantów przymusowych świadczonego przez organizacje pozarządowe

Poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych opiera się w Polsce niemal wyłącznie na działalności organizacji pozarządowych. Jest to sytuacja odmienna niż obserwowana w zakresie poradnictwa prawnego dla migrantów dobrowolnych, do których są kierowane komercyjne usługi związane między innymi z postępowaniami administracyjnymi z zakresu legalizacji pobytu lub pracy<sup>5</sup>.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wspominali o sporadycznych sytuacjach, gdy zgłosił się do nich cudzoziemiec w sprawach uchodźczych, który wcześniej – lub w momencie zwrócenia się do organizacji – korzystał z odpłatnych usług prawnych. Nieliczne przykłady takich zdarzeń rozmówcy przywoływali najczęściej w ujęciu negatywnym, mówiąc między innymi o prawniku, który *sknocił, bo się na tym nie zna* [R3], lub o adwokacie z urzędu, który nie posiadał wystarczającej wiedzy, żeby udzielić rzetelnej pomocy. Sytuacje te dotyczyły najczęściej procedury związanej ze złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Jak opisał swoje doświadczenia w tym zakresie jeden z rozmówców: *Wiemy o pewnych incydentach. Klienci nam opowiadają, że szczególnie w czasie procedury dawali się naciągać, bo prawnicy z różnych kancelarii poza organizacjami pozarządowymi obiecywali im „gruszki na wierzbie”, a często zawalali sprawę. [...] opłacani pełnomocnicy nie informowali uchodźców o nadaniu statusu, przez co spóźniali się do nas z wnioskiem o pomoc [integracyjną]. A ten wniosek to sześćdziesiąt dni, po których nie można już nic uzyskać ani zrobić. Znamy też przypadki organizowania wyjazdów za granicę z obiecanymi statusami na zachodzie* [R17].

Brak wyspecjalizowanych usług skierowanych do osób, które oczekują na decyzję w związku ze złożeniem wniosku o status uchodźcy lub już ją otrzymały, jest spowodowany przede wszystkim ograniczonymi możliwościami finansowymi tej grupy cudzoziemców. W połączeniu z koniecznością zaangażowania znacznych zasobów (wiedza, doświadczenie, wdrożenie się w specyfikę prawa dotyczącego cudzoziemców, znajomość języków) i innymi kwestiami (na przykład różnice międzykulturowe, trudne doświadczenia migrantów przymusowych, wpływające niekiedy na relacje z nimi<sup>6</sup>) zyski – z punktu widzenia osób świadczących komercyjne usługi prawne – mogą być niewspółmierne do kosztów: *adwokaci i radcy nie chcą*

<sup>5</sup> Por.: G. Szymańska-Matusiewicz, *Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach cudzoziemców*, [w:] *Przyjaźniejszy urząd? Ewaluacja funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w 2012 roku*, red. W. Klaus, N. Kłorek, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2013; N. Kłorek, *Funkcjonowanie WSC MUW z perspektywy pracowników organizacji pozarządowych*, [w:] *ibidem* – [http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/przyjazniejszy\\_urzad.pdf](http://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/przyjazniejszy_urzad.pdf) [dostęp: 17 grudnia 2013 roku].

<sup>6</sup> Szerzej o specyfice poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych wynikającej z profilu klienta – por. A. Gutkowska, *Ewaluacja funkcjonowania poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

*tego robić, bo to nie jest dochodowe* [R13]. Niewątpliwie znaczenie ma również dostępność bezpłatnych usług oferowanych przez organizacje pozarządowe, która obniża popyt na usługi komercyjne. Jeden z rozmówców podkreślił ponadto wartości leżące u podstaw organizacji pozarządowych, powodujących, że przejęły one tę grupę klientów: *Nikt [żadna osoba oferująca odpłatne usługi prawne] nie będzie się po kilka razy z jednym klientem spotykał, tak jak my to robimy* [R3].

### **Miejsce poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych w działalności organizacji**

Charakteryzując organizacje świadczące porady prawne migrantom przymusowym, można uwzględnić następujące, nakładające się na siebie kryteria:

- Czy organizacja specjalizuje się w poradnictwie prawnym?
- Czy cudzoziemcy są główną grupą docelową organizacji?
- Czy organizacja oferuje migrantom oprócz porad prawnych inne rodzaje wsparcia?

Na podstawie informacji uzyskanych w omawianym badaniu można uznać, że najbardziej istotne w opisie organizacji jest pierwsze wymienione kryterium. Pozwala ono wyróżnić dwie grupy podmiotów. Pierwsza z nich to organizacje, dla których świadczenie pomocy prawnej jest jednym z głównych obszarów działalności (na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, uniwersyteckie poradnie prawne). W wypadku niektórych organizacji należących do pierwszej grupy cudzoziemcy mogą stanowić tylko część klientów. Dla organizacji z drugiej grupy poradnictwo prawne jest jedną z form wsparcia, która pojawiła się w wyniku innych działań na rzecz cudzoziemców (na przykład Fundacja „Ocalenie”, Fundacja dla Somalii). Nie oznacza to jednocześnie, że organizacje specjalizujące się w poradach prawnych nie prowadzą innych działań wspierających dla migrantów przymusowych, ale to właśnie na poradnictwo jest przeznaczana istotna część zasobów finansowych i pozafinansowych, co przejawia się między innymi w liczbie (i przygotowaniu) osób udzielających porad, organizacji poradnictwa i stopniu standaryzacji usług. Organizacje te najczęściej mają również co najmniej dziesięcioletnie doświadczenie w świadczeniu porad prawnych.

Choć w większości wypadków podmioty objęte badaniem specjalizowały się w pomocy cudzoziemcom – ze względu na profil całej organizacji albo zespołu działającego w jej ramach – często migranci przymusowi stanowili tylko jedną z grup cudzoziemców korzystających z usług organizacji, obok migrantów dobrowolnych

(niekiedy stanowiących główną grupę objętą docelowo wsparciem). Wśród innych specyficznych grup rozmówcy wymieniali także migrantów powracających i nieudokumentowanych migrantów. Czasem głównym celem organizacji było świadczenie pomocy osobom zagrożonym marginalizacją, wśród których obok polskich obywateli zdarzają się migranci przymusowi, lub innych grup o specyficznych potrzebach, na przykład więźniów lub samotnych matek: *Nas sytuacja zmusiła do tego, żeby zacząć udzielać takiego poradnictwa, ze względu na to, że mieliśmy takich klientów. Chociaż stricte poradnictwo prawne dla cudzoziemców nie było celem projektu, tam było poradnictwo dla osób ubogich i w trudnych sytuacjach* [R10].

Większość badanych podmiotów ma wieloletnie **doświadczenie w prowadzeniu poradnictwa prawnego** na rzecz migrantów przymusowych – sześć organizacji zajmuje się udzielaniem porad skierowanych do tej grupy co najmniej od dziesięciu lat. Tylko jeden rozmówca stwierdził, że reprezentowana przez niego organizacja świadczy porady prawne dla migrantów przymusowych krócej niż trzy lata.

Organizacje objęte badaniem w większości nieprzerwanie zajmują się udzielaniem porad. Niektórzy rozmówcy zwrócili jednak uwagę na zdarzające się nieregularności w dostarczaniu porad, spowodowane brakiem płynności finansowej i trudnościami w pozyskaniu środków. Dwie organizacje w momencie badania nie prowadziły regularnych działań poradniczych skierowanych do migrantów przymusowych, a ich przedstawiciele odwoływali się głównie do wcześniejszych doświadczeń. W wypadku uniwersyteckich poradni prawnych należy wspomnieć o specyficznym trybie działania, zgodnym z kalendarzem akademickim (pomoc nie jest udzielana w miesiącach wakacyjnych).

Dla większości organizacji (wyjątek stanowiły tutaj przede wszystkim uniwersyteckie poradnie prawne) poradnictwo było **jednym z działań wspierających cudzoziemców**. Rozmówcy wspominali między innymi o kursach języka polskiego, pomocy tłumaczeniowej w urzędach, pomocy psychologicznej, wsparciu na rynku pracy (doradztwo zawodowe, szkolenia zawodowe), *mentoringu*, pomocy w znajdowaniu mieszkań, zajęciach dla młodzieży, pomocy rzeczowej. Zakres wsparcia oferowanego przez daną organizację może się zmieniać, co wiąże się zazwyczaj z dostępnością środków finansowych: *Charakter [pomocy] zmienia się w zależności od funduszy* [R5]. Zróżnicowane wsparcie ma na celu zapewnienie cudzoziemcom całościowej pomocy: *Ogólnie zależy nam, żeby podejść do obcokrajowców i pomóc im w odnalezieniu się tutaj: na rynku pracy, w prawie polskim, z integracją, z nauką języka polskiego* [R9]. W takim rozumieniu poradnictwo

prawne jest postrzegane w organizacjach pozarządowych jako jeden z elementów procesu, który obejmuje często sprawy różnego rodzaju i na różnych etapach życia cudzoziemca: *Jeżeli oni najpierw są w procedurze, a potem mają decyzje pozytywną, to my im pomagamy załatwić wszystko, od wniosków o wydanie karty pobytu czy potem o wymianę karty pobytu, przez zapisanie się do programu IPI [indywidualny program integracyjny], załatwianie szkoły dla dzieci, poszukiwanie mieszkania pod wynajem, rozmowy z właścicielami mieszkań [R2].*

## Źródła finansowania poradnictwa

W Polsce brakuje stałego i stabilnego mechanizmu finansowania poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych. Porady są świadczone w zdecydowanej większości przez organizacje pozarządowe w ramach projektów charakteryzujących się określonym okresem realizacji. Projekty te są finansowane przede wszystkim z publicznych środków unijnych – w wypadku zarówno organizacji specjalizujących się w poradnictwie prawnym, jak i podmiotów, dla których świadczenie porad prawnych jest jednym z równorzędnych obszarów wsparcia. Najczęściej wymienianym źródłem finansowania, wspomnianym przez niemal wszystkich rozmówców, był Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Jeden z przedstawicieli organizacji powiedział nawet: *to jest jeden sponsor, który ma monopol [R3].* Poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych jest również finansowane ze środków samorządowych (urzędy miast, urzędy marszałkowskie), administracji centralnej (urzędy wojewódzkie, budżet państwa) i z innych źródeł (na przykład fundusze norweskie, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Instytut Spraw Publicznych, Open Society Institute<sup>7</sup>, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców). W nielicznych sytuacjach – wspomnianych przede wszystkim przez przedstawicieli uniwersyteckich poradni prawnych – poradnictwo jest finansowane ze środków własnych (w wypadku poradni uniwersyteckich są to uczelnie, w wypadku innych organizacji środki te mogą pochodzić między innymi z mechanizmu jednego procentu – jeśli podmioty są organizacjami pożytku publicznego – lub z darowizn). Żadna organizacja nie pobierała odpłatności za świadczone porady prawne czy czynności prawne.

Zdaniem rozmówców, finansowanie projektowe jest przyczyną wielu **trudności**. Jedną z nich jest brak dłuższej perspektywy w działaniach poradniczych, ponieważ można je zaplanować tylko na okres trwania projektu (zazwyczaj nie dłużej niż na trzy lata). Jednocześnie trwałość oferty poradniczej jest – w opinii respondentów – istotną,

---

<sup>7</sup> Obecnie Open Society Foundations.

między innymi dlatego, że informacja o działalności danej organizacji jest często przekazywana z ust do ust i wymaga czasu, aby rozprzestrzenić się wśród cudzoziemców. Zdarza się co prawda, że organizacje prowadzące poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych otrzymują finansowanie w kolejnych konkursach, zapewniając sobie tym samym ciągłość działań, ale przygotowanie projektu, jego wdrożenie i rozliczenie wiąże się każdorazowo z istotnym nakładem pracy i czasu. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zwracali uwagę na czynności związane z pisaniem wniosków projektowych, składaniem ich, zarządzaniem projektem, sprawozdawczością. Powodują one, że środki, które mogłyby być przeznaczane na udzielanie porad, są lokowane w obsłudze projektu<sup>8</sup>.

Niektórzy rozmówcy zwrócili uwagę na zmniejszanie budżetów przez grantodawców i opóźnienia w wypłacaniu transz (sięgające nawet roku). Dezorganizuje to pracę osób udzielających porad, utrudnia długoterminowe planowanie i stworzenie stabilnego, profesjonalnego zespołu. Jest także krzywdzące dla klientów, szczególnie jeśli powoduje konieczność zawieszenia działań: *Przyzwyczailiśmy ludzi, że takie poradnictwo jest, i kiedy wystąpiło kiedyś czteromiesięczne zawieszenie projektu i nie wiedzieliśmy co mamy zrobić... Ludzie pukali, a my nie mieliśmy możliwości ich przyjęcia ani lokalu* [R10]. Finansowanie projektowe wiąże się również z istotnym problemem wkładu własnego, wymaganego w większość projektów. Ponadto przedstawiciele organizacji pozarządowych objętych badaniem podkreślali kwestię grupy beneficjentów porad. Zazwyczaj grantodawca określa, kto może być objęty wsparciem w ramach danego źródła finansowania, wykluczając pewne grupy. W wypadku głównego źródła finansowania, jakim jest Europejski Fundusz Uchodźczy, mogą to być obywatele państwa trzeciego lub bezpaństwowcy, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, uzyskali status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub ochronę tymczasową, i przesiedleńcy.

Wspomniane trudności z finansowaniem projektowym powodują, że – według niektórych rozmówców – poradnictwo prawne na rzecz migrantów przymusowych powinno być finansowane bezpośrednio (z ominięciem operatorów) ze środków budżetowych w trybie ciągłym: *Pomoc prawna powinna być finansowana przez państwo. [...] Pomoc prawna nie jest systemowa, jest finansowana z funduszy europejskich, nie ma charakteru ciągłego. A to, co zauważamy – klienci bardzo przywiązują się do osoby prowadzącej sprawę, więc tu powinni być stali prawnicy, którzy się tym zajmują i którzy mają finansowanie, bo to są sprawy trudne, zawile,*

---

<sup>8</sup> Szerzej o finansowych aspektach poradnictwa prawnego świadczonego przez organizacje społeczne – por. T. Schimanek, *Finansowanie porad prawnych i obywatelskich przez organizacje społeczne w Polsce – potrzeba rozwiązań systemowych*, „Analizy i Opinie”, nr 137, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

*bardzo często z danymi wrażliwymi. Są to osoby po traumach, z PTSD [zespół stresu pourazowego], więc musi być ta ciągłość [R1]. Respondenci wspominali o konieczności zwiększenia roli państwa w finansowaniu poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych także w wymiarze dyrektywy 013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej z 2013 roku, obowiązującej Polskę jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, której przepisy powinny się przyczynić do stworzenia systemu informacji, poradnictwa i pomocy prawnej dla migrantów przymusowych<sup>9</sup>. Według jednego z rozmówców, należałoby stworzyć system opierający się na lokalnej administracji: *Myślę, że potrzeba regulacji [...] na szczeblu instytucji samorządowych, które tworzyłyby wydziały zajmujące się tymi wszystkimi sprawami i były wsparciem i pomocą dla cudzoziemców. Organizacje pozarządowe mogą robić to projektowo, ale to jest doraźne, adwokaci i radcy nie chcą tego robić, bo to nie jest dochodowe. To jest obowiązek państwa, jak wynika z ustawodawstwa unijnego, my jako organizacja chętnie przeszkolimy urzędników [R13].* Inny rozmówca podkreślił brak zapisów dotyczących poradnictwa prawnego w nowej Ustawie o cudzoziemcach.*

Mimo sugestii zwiększenia zaangażowania państwa w system poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych nie było powszechnej zgody wśród rozmówców co do tego, że informacje i porady prawne powinny być świadczone bezpośrednio przez pracowników administracji publicznej. Według osób, z którymi przeprowadzono wywiady, organizacje pozarządowe są często darzone większym zaufaniem niż urzędy, cudzoziemcy mogą więc chętniej korzystać z udzielanych przez nie porad. Poza tym charakteryzują się większą elastycznością pracy niż instytucje publiczne i oferują całościowe wsparcie dla migrantów, wykraczające poza pomoc prawną. Ważną rolę organizacji pozarządowych podkreślił rozmówca reprezentujący instytucję publiczną: *Nie mamy na stałe opłacanego prawnika. Utrzymywanie prawnika na dwie, czasem trzy sytuacje w ciągu roku mija się z celem, szczególnie że istnieje wiele wspaniałych organizacji pozarządowych, które idealnie wykonują te zadania. My wtedy czasem delegujemy tych ludzi do odpowiednich miejsc [R17]*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Dyrektywa 013/32/UE – będąca przekształconą wersją dyrektywy 2005/85/WE z 2005 roku – nakłada na państwa członkowskie minimalne obowiązki związane z poradnictwem prawnym dla migrantów przymusowych (każde państwo może wprowadzić bardziej rozbudowane wsparcie): w pierwszej instancji zapewnienie dostępu do bezpłatnej informacji prawnej, w postępowaniu odwoławczym – do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej. Termin transpozycji dyrektywy upływa – z pewnymi wyjątkami – 20 lipca 2015 roku. Szerzej o tak zwanej dyrektywie proceduralnej i innych europejskich regulacjach prawnych dotyczących poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych – por. A. Forys, *Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim oraz w wybranych krajach Europy*, op. cit.

<sup>10</sup> W krajach Europy są stosowane różne modele świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Niektóre z nich opierają się na współpracy administracji publicznej z podmiotami trzeciego sektora. W Austrii na przykład część poradnictwa jest prowadzona na zlecenie państwa przez organizacje pozarządowe. Przekazanie zadania świadczenia bezpłatnej dla beneficjentów pomocy prawnej wiąże się z przestrzeganiem pewnych standardów, określających między innymi to, kto może udzielać porad. Zgodnie z dyrektywą proceduralną, zadanie bezpłatnego udzielania informacji prawnych i proceduralnych w postępowaniach w pierwszej instancji może być w państwach członkowskich Unii Europejskiej przekazane przez państwo na przykład organizacjom pozarządowym. Szerzej – por. *ibidem*.



W wypowiedziach niektórych rozmówców pojawiły się argumenty za zachowaniem wielości podmiotów świadczących porady dla migrantów przymusowych – zapobiegnie to monopolizacji poradnictwa, umożliwi cudzoziemcowi zwrócenie się po pomoc gdzie indziej, jeśli nie jest zadowolony z otrzymywanego wsparcia, pozwoli także na wybór podmiotu, z którym współpraca spełnia oczekiwania obcokrajowca. W tym wymiarze formuła otwartych konkursów – pozwalająca starać się o finansowanie wielu organizacjom spełniającym kryteria postawione przez grantodawcę – powinna być oceniona pozytywnie. Jednocześnie mnogość źródeł finansowania i sposobów przyznawania środków rodzi ryzyko dublowania się pomocy i obniżenie jakości poradnictwa przez nieskupianie się organizacji na obszarach specjalizacji. Ponieważ środki finansowe są limitowane przez grantodawcę, niektóre organizacje decydują się na zatrudnienie prawnika w wymiarze kilku lub kilkunastu godzin. Osoba taka ma ograniczone możliwości rozwoju i zdobycia doświadczenia, co jest kluczowe dla udzielania rzetelnej pomocy prawnej. Podobna sytuacja może być również niekorzystna dla klienta. Dostrzegł to jeden z respondentów, zauważając, że każda organizacja *ma poczucie, że musi mieć własnego prawnika* [...], [podczas gdy] *idea, że w jednym miejscu ludzie robią wszystko, jest błędna*. [...] *Nie może być tak, że wszyscy robią wszystko, bo wtedy nikt nie robi nic* [R3]. Lepszym modelem byłoby funkcjonowanie organizacji skoncentrowanych na jednym zagadnieniu czy obszarze specjalizacji, które ściśle by ze sobą współpracowały.

Inny aspekt powielania się wsparcia wiąże się z tym, że porady są świadczone przez niezależne od siebie organizacje. W związku z tym istnieje ryzyko, że klient korzysta ze pomocy w więcej niż jednym miejscu. Z jednej strony, jest to swoista kontrola jakości, z drugiej jednak strony – *może spowodować więcej szkód niż korzyści i się trochę mija z celem* [R12]. Szczególnie że niekiedy klienci zwracają się do innego podmiotu nie tylko ze względu na niezadowolenie z poziomu świadczonych usług przez daną organizację, ale także mając nadzieję na bardziej pomyślny przebieg sprawy: *Gorzej, że te osoby szukają pomocy mimo to... Inne osoby udzielają im informacji różnych, a to są osoby, którym trudno zrozumieć pewne uwarunkowania prawne, szukają pomocy mimo wszystko, nawet jak się im zakomunikuje, że nie ma wyjścia, dają się przez to naciągać finansowo* [R13]. Aby zapobiec takim sytuacjom, niektóre organizacje uzależniają przyjęcie danej sprawy od tego, czy była ona prowadzona przez inną organizację. Podejmują także współpracę między sobą, konsultując się niekiedy w sprawie konkretnego klienta (o czym będzie jeszcze mowa).

Kwestia źródła finansowania poradnictwa wiąże się nie tylko z przygotowaniem organizacji do świadczenia porad i z ryzykiem dublowania przez nie wsparcia, ale

także z zapotrzebowaniem na poradnictwo. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Do dziś tak naprawdę nie są dobrze zbadane potrzeby poradnictwa prawnego w naszym kraju. Zalecenie przekazywania kwot większych pieniędzy w niektórych rejonach może mijać się z celem. Jak wszystkim będziemy rozdzielać pieniądze, nawet tam, gdzie nie ma cudzoziemców, to nie będzie wystarczającej ilości spraw. To zależy od diagnozy. Musimy wiedzieć, gdzie i jakie są potrzeby. Między innymi dzięki badaniom* [R10]. Obecnie w niektórych lokalizacjach dostęp do bezpłatnych porad prawnych dla migrantów przymusowych nie jest zapewniony – dotyczy to między innymi mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców (zamkniętych i otwartych).

### Zasięg terytorialny poradnictwa

Wszystkie organizacje objęte badaniem miały – z jednym wyjątkiem – siedziby w dużych miastach, zamieszkałych przez ponad 250 tysięcy osób, przede wszystkim w Warszawie (dziewięć z piętnastu badanych podmiotów), Lublinie i Krakowie. Wśród organizacji uczestniczących w badaniu nie znalazły się podmioty z Białegostoku.

Niemal wszyscy rozmówcy zadeklarowali, że ich organizacje nie wprowadzają ograniczeń co do miejsca zamieszkania klientów: *Mamy klientów ze wszystkich ośrodków, zarówno otwartych, jak i strzeżonych, które się znajdują na terenie Polski* [R6]. Jednocześnie zasoby finansowe znacznie zawężają zasięg terytorialny wsparcia prawnego. Większość organizacji udzielała porad w siedzibach organizacji, nie mając środków na pracę w terenie. Sześcioro respondentów wspomniało, że w momencie badania ich organizacje świadczyły porady w ośrodkach (o czym będzie jeszcze mowa). W praktyce oznacza to, że do organizacji działających stacjonarnie najczęściej trafiają osoby z tej samej miejscowości lub z okolic, choć zdarzają się wyjątki. W sytuacji, gdy zgłasza się osoba z bardziej odległej lokalizacji, organizacje te sugerują skontaktowanie się z podmiotem działającym w danym regionie, lub przyjmują cudzoziemca: *Nie wyjeżdżamy do cudzoziemców, to oni przyjeżdżają do nas, a czy oni są ze strzeżonego ośrodka i się z nami kontaktują telefonicznie, czy z Białegostoku, czy gdzieś mieszkają prywatnie na zachodzie – to nie odmawiamy im pomocy. Zdarzają się przypadki, na przykład kiedyś [...] cudzoziemiec przyjechał przez pół Polski, naprawdę miał chyba 500 kilometrów do nas* [R2]. W niektórych wypadkach źródło finansowania (najczęściej administracja lokalna) może określać grupę docelową klientów ze względu na miejsce zamieszkania. Jak podsumował kwestię zasięgu terytorialnego poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych przedstawiciel jednej z organizacji: *Nie narzucamy sami ograniczeń, jesteśmy natomiast ograniczeni funduszami i logistyką* [R8].

## Charakterystyka udzielanych porad

Kryterium doboru organizacji pozarządowych w badaniu było świadczenie przez nie poradnictwa prawnego migrantom przymusowym. Choć zidentyfikowanie takich podmiotów nie przysporzyło trudności, należy w tym miejscu wspomnieć o braku ogólnej i powszechnie przyjętej definicji „poradnictwa prawnego”<sup>11</sup>. Jedną z nich, zaakceptowaną przez część podmiotów trzeciego sektora<sup>12</sup>, wskazuje pewne właściwości poradnictwa prawnego. Zgodnie z nią porada prawna to: **skonkretyzowana informacja, która ma zastosowanie w konkretnej sprawie, oparta na danych i materiałach przekazanych przez klienta, udzielona przez prawnika lub studenta prawa pod odpowiednim nadzorem (porada prawna może polegać na sporządzeniu projektu pisma prawnego, w tym procesowego, i na wspieraniu klienta w jego postępowaniu przed organem administracji lub sądem)**<sup>13</sup>.

Mówiąc o zakresie wsparcia oferowanego cudzoziemcom przez organizacje pozarządowe, należy jeszcze wspomnieć, że w wypadku wielu organizacji migrantom są także przekazywane **informacje prawne** (nie zaś porady prawne). Można je zdefiniować jako informacje dotyczące powszechnie obowiązującego w Polsce prawa lub praktyki jego stosowania, szczególnie przez podanie i omówienie odpowiednich przepisów, przekazanie wzorów pism prawnych, wręczenie ulotki lub broszury informacyjnej<sup>14</sup>. O tym, czy udzielane wsparcie można zakwalifikować jako poradę, czy też jako informację, decyduje zakres przedmiotowy informacji lub porady prawnej albo wykształcenie osób ich udzielających (w wypadku informacji prawnej nie jest konieczne wykształcenie prawnicze). Rozróżnienie na poradę prawną i informację

<sup>11</sup> Termin ten nie jest zdefiniowany w aktach prawnych. Różne definicje można spotkać między innymi w dokumentach programowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (stanowiącego istotne źródło finansowania poradnictwa prawnego świadczonego przez podmioty trzeciego sektora), w literaturze analitycznej dotyczącej poradnictwa i w praktyce organizacji pozarządowych. Co więcej, obok pojęcia „poradnictwo prawne” często są także stosowane inne terminy, na przykład „pomoc prawna”, „informacja prawna”, „porada prawno-obywatelska”, ale różnica między nimi nie zawsze jest doprecyzowana (szerzej – por. na przykład *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Warszawa 2012, s. 31–40). Specyficzna sytuacja występuje w wypadku „poradnictwa obywatelskiego”. Nazwa ta jest zastrzeżona dla biur porad obywatelskich i oznacza: „Poradnictwo obywatelskie polega na wyszukiwaniu w posiadanych zasobach informacyjnych różnych możliwości rozwiązania problemu, przedstawianiu klientowi możliwych rozwiązań i ich konsekwencji, wsparciu klienta w dokonaniu wyboru sposobu postępowania z poszanowaniem jego samodzielności w podejmowaniu decyzji oraz w razie potrzeby sporządzeniu wspólnie z klientem planu działania” (por. <http://poradnictwo.waw.pl/index.php/informacje-o-poradnictwie> [dostęp: 12 grudnia 2013 roku]). Niejasności definicyjne miały być zlikwidowane częściowo dzięki uchwaleniu Ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych. Rada Ministrów przyjęła w 2010 roku założenia do tego aktu prawnego w części dotyczącej nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, do tej pory nie został jednak przyjęty projekt ustawy.

<sup>12</sup> Por. *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego* – <http://www.zbpo.org.pl/file/ccb20e029716243f8154995f28a23695> [dostęp: 14 grudnia 2013 roku]. W pracach nad stworzeniem standardów wzięły udział między innymi Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich.

<sup>13</sup> Definicja zaproponowana w raporcie z badania zrealizowanego w ramach projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” dodaje do tego zestawu cech także aspekt regularności w świadczeniu porad (por. A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska, *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 194). Raport jest dostępny na stronie internetowej: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl). Informacje o projekcie są dostępne na stronie internetowej: [www.ppio.eu](http://www.ppio.eu).

<sup>14</sup> Por. *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, op. cit.

prawną pojawiło się w wypowiedzi tylko jednego rozmówcy. Można jednak zakładać, że respondenci – w większości osoby z wykształceniem prawniczym – nie uznali za konieczne doprecyzowywanie definicji porady prawnej.

### **Zakres przedmiotowy poradnictwa**

Pytani o konkretne czynności związane ze świadczeniem poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych wspominali o:

- udzielaniu informacji o przepisach prawnych dotyczących cudzoziemców (dotyczących postępowań związanych ze złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy, ale także relacji z innymi instytucjami publicznymi),
- przygotowywaniu pism, wyjaśnień, zażaleń i innego rodzaju dokumentów związanych z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi o nadanie statusu uchodźcy,
- przygotowywaniu wniosków dowodowych,
- udziale w przesłuchaniach związanych z postępowaniami prowadzonymi przez Urząd do spraw Cudzoziemców,
- pisaniu odwołań od decyzji administracyjnych w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy,
- przygotowywaniu skarg do sądu administracyjnego,
- pełnieniu funkcji pełnomocnika administracyjnego,
- pomocy w przygotowywaniu skarg na działalność instytucji publicznych,
- przystępowaniu do postępowania administracyjnego jako organizacja społeczne (jako strona lub na zasadzie przedstawienia poglądu w sprawie),
- występowaniu w roli kuratorów w sądzie administracyjnym (dla osób, które złożyły skargę, ale nie jest znane miejsce ich pobytu).

Należy zwrócić uwagę, że choć czynności te były wskazywane przez rozmówców jako element poradnictwa prawnego, to część z nich ma charakter informacji prawnej.

Niektórzy przedstawiciele organizacji pozarządowych wspominali o angażowaniu się w postępowania sądowe, były to jednak sporadyczne sytuacje, wynikające zwykle ze współpracy z zewnętrznym adwokatem lub z kancelarią. Nieangażowanie się w sprawy sądowe wynika przede wszystkim z polityki danej organizacji i braku odpowiednich uprawnień (adwokackich lub radcowskich) osób zajmujących się świadczeniem porad prawnych w podmiotach trzeciego sektora. Respondenci mówili

o prostych czynnościach, niewymagających takich uprawnień, na przykład o napisaniu wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych czy występowaniu w roli kuratorów w sądach rodzinnych (dla małoletnich bez opieki – osób poniżej osiemnastego roku życia, które przekroczyły granicę Polski bez opiekunów prawnych). W bardziej skomplikowanych sprawach klienci są jednak kierowani do komercyjnych usługodawców: *Jeśli są to proste sprawy rodzinne, typu zwolnienie z dokumentów do zawarcia związku małżeńskiego, to przygotowujemy taki wniosek. Ale w innych sprawach wysyłamy naszych klientów już do profesjonalnych pełnomocników na bezpłatne konsultacje. Idzie z nimi nasz doradca tak, żeby dokładnie zrozumieli, co dokładnie należy zrobić, i żeby nie popełnić pomyłki* [R2]. W wypadku postępowań karnych wsparcie organizacji ograniczało się zazwyczaj do wystąpienia o przyznanie obrońcy z urzędu: *Kończy się to tym, że piszemy wniosek o bezpłatnego adwokata i kontaktujemy się później z tym adwokatem. Zdarzało się na przykład, że jeździłam do sądu robić kopie dokumentów czy byłam na rozprawie sądowej, ale nie dążyliśmy do tego, żeby jako fundacja reprezentować cudzoziemca. Zawsze jest tak, że przydziela [się] tego adwokata, więc korzystamy z tego po prostu* [R2]. Jeden z rozmówców przywołał sytuację udzielenia pomocy prawnej osobie, która skorzystała z pomocy obrońcy z urzędu, ten jednak nie posiadał odpowiednich kwalifikacji.

W rozmowach nie zostały uwypuklone wątki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zaangażowania organizacji w proces legislacyjny (wspomniała o tym zaledwie jedna badana osoba) czy podejmowanie działań na rzecz kształtowania orzecznictwa w precedensowych sprawach, choć z innych źródeł wiadomo, że niektóre organizacje zajmujące się poradnictwem prawnym dla migrantów przymusowych są aktywne w tych obszarach.

Zakres świadczonej pomocy prawnej wynika z potrzeb klientów zwracających się do organizacji pozarządowych. W dużej mierze są one skorelowane z ich **statusem pobytu**. Z wywiadów wynika, że istotna część wsparcia prawnego dotyczy postępowań administracyjnych o nadanie statusu uchodźcy: *Jeżeli chodzi o osoby w procedurze [...], to są typowo sprawy proceduralne i ich inne sprawy w zasadzie nie dotyczą* [R2]. W wypadku tej grupy wsparcie dotyczy głównie kontaktów z Urzędem do spraw Cudzoziemców (niekiedy także z instytucjami odwoławczymi). Informacji i pomocy innego rodzaju poszukują z kolei osoby, które otrzymały negatywną decyzję lub którym przyznano jedną z form ochrony. Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na zakres udzielanego wsparcia prawnego jest to, czy cudzoziemiec pozostaje w ośrodku o charakterze otwartym lub zamkniętym, czy też mieszka poza ośrodkiem: *Zakres pomocy jest taki sam, ale jest różnica, czy taka osoba przebywa w otwartym*

*czy półotwartym ośrodku. Wtedy, wiadomo, wchodzi w grę też inne pisma i inne wnioski czasami* [R6].

W wypadku osób, które otrzymały jedną z form ochrony, poradnictwo dotyczy często relacji z administracją publiczną i innymi podmiotami (między innymi szkoły, przychodnie, ośrodki pomocy społecznej, urzędy stanu cywilnego), egzekwowania praw cudzoziemców względem tych instytucji i sposobów kontaktów z nimi. Jak zauważali rozmówcy, obszary tematyczne mogą być rozmaite: *Później* [po otrzymaniu pozytywnej decyzji] *zaczynają się już problemy natury funkcjonowania w społeczeństwie polskim* [...]. *Już takie życie się zaczyna* [R15]; *to są już inne kwestie do załatwienia*. [...] *Bardziej sprawy życiowe* [R1]. Osobom, które uzyskały jedną z form ochrony, są świadczone porady przede wszystkim z zakresu stałego pobytu, obywatelstwa polskiego, przekraczania granic, polskiego dokumentu podróży, prawa cywilnego (między innymi rodzinnego), prawa pracy, prowadzenia własnej działalności gospodarczej, podejmowania zatrudnienia za granicą, ale także związane z ochroną zdrowia, edukacją, ze sprowadzaniem rodzin z kraju pochodzenia, z prawem konsumenckim. Jak podsumował jeden z respondentów: *Wszystkie te sprawy, które dotyczą także nas* [Polaków], *tylko że oni* [pracownicy urzędów] *nie zawsze są w stanie wyjaśnić* [R2].

Często wsparcie prawne ma złożony charakter, wiążący się z koniecznością podjęcia wielu czynności wynikających z danej sprawy, nie sprowadza się zaś do pojedynczej wizyty zakończonej uzyskaniem informacji: *Na tym polega przechodzenie przez całą procedurę z daną osobą. Przez to, że jesteśmy pełnomocnikami, to od pierwszej porady aż do końca procedury jesteśmy zaangażowani w sprawę. Każdy krok rodzi kolejny aż do zakończenia pozytywnego bądź negatywnego* [R8]. Niekiedy te same osoby zgłaszają się na różnych etapach życia z różnymi potrzebami, w związku z czym można mówić o poradzie wielokrotnej: *Mamy tu klientów, z którymi jesteśmy w kontakcie, odkąd pracujemy, którzy mają już status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, a w dalszym ciągu się u nas pojawiają*. [...] *taka pomoc nie kończy się na jednym wniosku bądź jednym piśmie. W bardzo wielu przypadkach jest to tak zwana pomoc ciągła* [R6]. Często podczas długotrwałych – niejednokrotnie nawet wieloletnich – kontaktów między osobą udzielającą porad a cudzoziemcem powstaje więź oparta na zaufaniu.

Pracownicy organizacji zajmujący się udzielaniem porad prawnych prowadzą niekiedy dodatkowe czynności, niepolegające zawsze na przekazaniu informacji na temat przepisów i wskazywaniu możliwych rozwiązań. W niektórych wypadkach poradnictwo prawne przeplata się z innymi formami wsparcia oferowanymi przez

daną organizację. Rozmówcy wspominali między innymi o pomocy w tłumaczeniu podczas wizyty w urzędzie, wsparciu w procedurze zameldowania, przyjęcia dziecka do szkoły, pomocy w korzystaniu z opieki zdrowotnej. Część czynności przywoływanych w wywiadach mieści się w definicji porady prawnej. I tak, osoba udzielająca porady prawnej może, jeśli wymaga tego dana sprawa, pośredniczyć w kontaktach cudzoziemca z instytucją publiczną, towarzyszyć mu podczas wizyty w instytucji czy pomagać cudzoziemcowi w zrozumieniu korespondencji związanej z danym postępowaniem. Jeden z respondentów przytoczył na przykład następującą sytuację: *Zazwyczaj [klienci] mówią: „Dostałem coś [jakieś pismo], nie wiem, co to jest”, bo niektórzy nie czytają po polsku, albo nawet jak czytają, to nie do końca rozumieją, o co chodzi z tym pismem* [R2]. Wówczas rolą osoby prowadzącej daną sprawę jest wyjaśnienie pisma, wskazanie, jak wpływa ono na sytuację klienta, i przedstawienie możliwości dalszego działania. Pewne czynności mogą się jednak mieścić w definicji informacji prawnej, na przykład wypełnienie wniosku o kartę pobytu czy wskazanie niezbędnych załączników do wniosku. Niektórzy badani stosowali termin „pomoc integracyjna” na określenie całości działań skierowanych do cudzoziemców, w których porada prawna była jednym z elementów, ściśle niekiedy połączonym ze wsparciem innego rodzaju.

Granice między pomocą prawną a innymi działaniami, które mają pomóc odnaleźć się cudzoziemcom w warunkach instytucjonalnych, zacierają się niekiedy za sprawą osób świadczących wsparcie. Szczególnie w niewielkich organizacjach pozarządowych lub tam, gdzie zespół wspierający cudzoziemców nie jest tak rozbudowany, zdarza się niejednokrotnie, że osoby udzielające porad prawnych prowadzą inne działania wspierające, a cudzoziemcy korzystają z informacji, nie zaś z porad prawnych, ze względu na wykształcenie osób je przekazujących.

### **Odmowa udzielenia porady prawnej**

Zgodnie z deklaracjami rozmówców, organizacje pozarządowe zazwyczaj nie odmawiają porad prawnych cudzoziemcom, starając się udzielić pomocy niezależnie od statusu pobytu zgłaszającej się osoby czy charakteru sprawy. Jednocześnie – zastrzegając, że są to wyjątkowe sytuacje – niemal każdy z respondentów był w stanie przytoczyć sprawy, których prowadzenia dana organizacja się nie podjęła. Można je pogrupować ze względu na:

o rodzaj sprawy – w ogromnej większości dotyczyło to spraw z zakresu prawa karnego. Podawanymi przez respondentów powodami niepodejmowania się ich prowadzenia były: brak uprawnień umożliwiających reprezentowanie klienta w

sądzie: *Wiadomo, my nie mamy takich uprawnień, by reprezentować w sprawie, więc musimy odmówić* [R6], lub polityka organizacji: *Chodzi o zasady przyjęte, ponieważ, nie oszukujemy się, nie chcemy, by nasi beneficjenci popełniali przestępstwa. My dajemy im do zrozumienia, że to jest przez nas potępiane. Próbujemy ich wdrożyć w specyfikę naszego kraju i pokazywać, co jest dobre, a co jest złe* [R2]; *jeśli pojawiały się kwestie karne, żeby nie powodować żadnego konfliktu z prawem naszej działalności, kierowaliśmy te osoby do odpowiednich instytucji czy fundacji* [R14]. Zazwyczaj w takich wypadkach osobie, która zgłosiła się do organizacji, są wskazywane dalsze możliwości działania: *Staramy się wyjaśnić, gdzie może uzyskać pomoc, napisać wniosek o przydzielenie bezpłatnego adwokata, czy po prostu wyjaśnić, gdzie może znaleźć płatnego, jeżeli osobę na to stać* [R2],

o brak wystarczających kompetencji czy wiedzy pozwalającej na udzielenie porady: *Czasami nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć, udzielić informacji, ponieważ nie mamy do tego danych. Na przykład jak ktoś pyta o sprawy, które dotyczą warunków rozpoczęcia pracy w Szwecji. To przerasta nasze kompetencje. Czasem są to też bardzo szczegółowe pytania, ale bardzo odległe od naszej rzeczywistości* [R5],

o ograniczenia związane z komunikacją językową: *Nie mamy możliwości obsługiwania wszystkich języków* [R11],

o prowadzenie danej sprawy przez inną organizację pozarządową: *W porozumieniu z tą organizacją (jeżeli ta organizacja zadeklaruje, że ona się będzie w dalszym ciągu zajmowała ta osobą), no to my odmawiamy i kierujemy ją do tej organizacji. Żeby nie dublować po prostu pomocy prawnej* [R6],

o podejrzenie czerpania korzyści finansowych z udzielania informacji innym cudzoziemcom przez osobę zgłaszającą się bezpośrednio do organizacji po poradę: *Możemy odmówić pomocy, jeżeli się zorientujemy, że cudzoziemiec jest pośrednikiem i zarabia na naszych usługach, które są zaprojektowane jako bezpłatne dla naszych beneficjentów, natomiast widzimy w dokumentach, że jest ustanowiony pełnomocnikiem i dowiadujemy się od innych osób, że tym pełnomocnikiem jest, że on pobiera od nich pieniądze na przykład* [R12]; *Zdarzają się takie sytuacje, kiedy mamy uzasadnione podejrzenie, że osoba bierze pieniądze za to, że przyprowadzi kogoś do fundacji [...]. I kiedy ta osoba traktuje nas jako biuro podawczo-obługowe, czyli odbiera od nas faksy, a nie pokazuje pełnomocnictwa* [R1],



o wyczerpanie możliwych działań, brak perspektyw na pozytywny przebieg sprawy: *Po wnikliwym przejrzaniu dokumentów zdarza się odmowa pomocy. Był taki przypadek: cudzoziemka przebywa w Polsce, od dwóch lat bez prawa pobytu, wie o tym, jest świadoma i nic już się nie da zrobić, bo ona przyjechała na wizę turystyczną [...]. Ona o wszystkim wie, mówi, że będzie czekała na następną abolicję – i co wtedy? Musimy podziękować, bo nie jestem w stanie nic zrobić, i czekamy na abolicję [R10]; Jeśli analizujemy dokumenty i fakty, i widzimy, że z tej sprawy nic nie będzie, to trzeba o tym otwarcie powiedzieć [R13],*

o nastawienie klienta: *Odmawiamy pomocy, jeżeli ktoś nas obraża, jeżeli zachowuje się w sposób niewłaściwy względem nas czy naszych pracowników. [...] to były może ze dwa [wypadki] w całej historii, kiedy osoby były agresywne, i to tak, że mogły stworzyć poczucie zagrożenia u osoby, z którą się kontaktowały [R12],*

o osobiste motywy pracowników: *Jeżeli ktoś ma konflikt sumienia, jeżeli jest sprawa tego rodzaju, że nie będzie się czuł komfortowo, wykonując pracę dla danego klienta, albo jeżeli to jest klient przemocowy, który bije żonę, bije dzieci i ma z tego tytułu jakieś postępowanie, jakąś sprawę, to ktoś może być mniej przekonany, w związku z tym odsyła do innego prawnika [R12].*

W niektórych wypadkach przeszkodą może być brak możliwości osobistego kontaktu z klientem, który to kontakt często jest istotny dla przebiegu sprawy, choć – jak już wspomniano – zdecydowana większość organizacji zadeklarowała, że miejsce zamieszkania cudzoziemca nie jest istotne dla podjęcia się prowadzenia sprawy.

Ponadto należy wspomnieć o odmowach udzielenia pomocy prawnej deklarowanych przez przedstawicieli uniwersyteckich poradni prawnych, niespotykanych w wypowiedziach osób reprezentujących organizacje pozarządowe:

o odrzucenie sprawy ze względu na jej zbyt złożony charakter lub niski walor edukacyjny, co jest tłumaczone tym, że uniwersyteckie poradnie z założenia mają umożliwiać zdobycie doświadczenia studentom kierunków prawniczych (jednocześnie nie zostały przytoczone w rozmowach bardziej precyzyjne kryteria doboru spraw),

o nieobsługiwanie klientów, którzy zadeklarują nieudokumentowany pobyt w Polsce – w opinii przedstawiciela jednej z uniwersyteckich poradni prawnych, powodowałoby to „konflikt interesów” i konieczność zgłoszenia danej osoby do organów ścigania (podobne wątpliwości nie były sygnalizowane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, a nawet były przez nich negowane:

*To byłoby nieetyczne, gdybyśmy informowali o czyimś nielegalnym pobycie [R11]).*

W sytuacji, gdy organizacja nie podejmuje się prowadzenia danej sprawy, najczęściej sugeruje cudzoziemcowi dalsze możliwości, między innymi wskazując inną organizację (instytucję) czy możliwość skorzystania z komercyjnych usług prawnych lub oferując pomoc w napisaniu pisma o obrońcę z urzędu (w wypadku spraw karnych). W związku z tym uzasadnione wydaje się następujące określenie podobnych sytuacji: *Raczej nie odmowa tylko przekierowanie* [R16].

### **Osoby udzielające porad**

Na podstawie wypowiedzi rozmówców można stwierdzić, że **liczba osób** zajmujących się świadczeniem porad prawnych migrantom przymusowym w organizacjach pozarządowych wynosi od jednej do nawet czternastu (w badanej uniwersyteckiej poradni prawnej, opierającej się na pracy studentów). Wielkość zespołu udzielającego poradnictwa prawnego cudzoziemcom zależy często od możliwości finansowych danej organizacji, te zaś zmieniają się w związku z realizowanymi projektami. W opiniach respondentów występowały jednak pewne prawidłowości. W dużych organizacjach specjalizujących się w poradnictwie prawnym (zgodnie z podziałem zaproponowanym na początku niniejszego opracowania) porady są zazwyczaj świadczone przez kilkuosobowe zespoły osób z wykształceniem prawniczym lub będących w trakcie studiów prawniczych, z kolei w mniejszych podmiotach, w których często poradnictwo jest traktowane jako jeden z wielu obszarów wsparcia, świadczeniem porad zajmuje się indywidualnie prawnik, a jego praca jest niekiedy wspomagana przez inne osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego (wówczas jest uzasadnione mówienie o informacji prawnej). Co najmniej jedna organizacja w ogóle nie zatrudniała prawnika, ale jej pracownicy przekazywali informacje dotyczące obowiązujących przepisów. Osoby świadczące porady przeważnie są zatrudnione przez organizację na umowę (umowę o pracę lub umowę-zlecenie) w zakresie udzielania porad w siedzibie organizacji lub w ośrodkach otwartych i zamkniętych. Zdarza się jednak także współpraca z osobami prowadzącymi własne kancelarie. Przynajmniej w jednym wypadku prawnik współpracujący z organizacją zajmował się świadczeniem porad prawnych cudzoziemcom także w innej organizacji.

Poniżej krótko scharakteryzowano najważniejsze pożądane **kompetencje** wymieniane przez respondentów w odniesieniu do osób zajmujących się świadczeniem porad migrantom przymusowym w organizacjach pozarządowych.

**Kompetencje merytoryczne i doświadczenie w pracy z cudzoziemcami.** Jak podkreślali rozmówcy, niewielu jest w Polsce prawników specjalizujących się w przepisach prawa dotyczących cudzoziemców, którzy posiadaliby całościową wiedzę na temat osób z różnym statusem pobytu. Kancelarie prawne nie zajmują się zazwyczaj prowadzeniem spraw uchodźczych – możliwość dokończenia się w tej dziedzinie zapewniają zatem przede wszystkim uniwersyteckie poradnie prawne działające przy wybranych uczelniach (obecnie w trzech miejscowościach) lub same organizacje pozarządowe (na przykład w formie stażu czy wolontariatu). Nieduża jest przy tym liczba studentów zainteresowanych zdobywaniem doświadczenia w tej dziedzinie prawa. Jak zauważył przedstawiciel jednej z uniwersyteckich poradni prawnych: *Ludzie nie pchają się tu drzwiami i oknami ze względu na specyfikę. Więc zwykle z radością przyjmuję tych, którzy się zgłaszają do tej sekcji*<sup>25</sup>. Jeden z rozmówców odniósł się także do szerszego problemu braku ukierunkowania studiów prawniczych i systemu prawnego w Polsce na kwestie migracyjne: *Wydaje mi się, że brak jest w Polsce głębszego zrozumienia migracji dla Europy. Polska jest zawsze później dotykana pewnymi zjawiskami, ale my, jako Polska, jesteśmy tym zagadnieniem dotykani bardzo często przez nasze położenie, nasza wiedza, sędziów orzekających, jest często żadna. Nowe pokolenie prawników powinno być lepiej przygotowane do tych zagadnień* [R11].

**Kompetencje językowe.** Językiem najczęściej postrzeganym przez badanych jako przydatny w poradnictwie dla migrantów przymusowych w Polsce był język rosyjski, choć niekiedy występowała także potrzeba udzielenia informacji w języku angielskim czy arabskim lub w innych językach. Niektóre organizacje w podobnych sytuacjach korzystają z dodatkowej pomocy: *Jeżeli są to języki egzotyczne, typu arabski, perski, wtedy korzystamy z pomocy tłumacza, który tłumaczy nasze poradnictwo* [R1].

**Nastawienie i kontakt z klientem.** Nastawienie do pracy i zaangażowanie pracownika świadczącego porady były postrzegane jako istotne cechy osób zajmujących się poradnictwem dla migrantów przymusowych: *Chciałabym, żeby może więcej prawników zajmowało się cudzoziemcami, ale w sposób taki zaangażowany bardziej, poważniejszy. Żeby nie było tak, że mamy program i sobie odbębniemy, tylko żeby wychodzili do tych ludzi bardziej* [R15]. Inny rozmówca podkreślił *otwartość i cierpliwość* [R10] jako cechy pożądane. Podejście do klienta jest istotne także ze względu na rolę osób udzielających porad, która polega *na przełożeniu prawnego języka na ludzki język, który rozumie osoba, która ma niewielkie wykształcenie i słabo*

---

<sup>25</sup> Kod wywiadu został zatajony ze względu na wysokie prawdopodobieństwo identyfikacji instytucji.

*mówi po polsku. Bardzo często mówimy w sposób ultraprosty, przełożony na język codzienny po to, żeby ktoś zrozumiał meritum swojej sytuacji* [R5].

**Kompetencje międzykulturowe.** Rozmówcy wspominali o pewnych predyspozycjach do pracy z klientem odmiennym kulturowo, związanych między innymi z otwartością na inne kultury. Czasami jest to kwestia wyznawanych wartości i cech osobowościowych: *Nie trzeba mieć ścisłych kompetencji* [międzykulturowych]. [...] *Trzeba być otwartym i nie mieć nacjonalistycznych poglądów. Gotowość do zmiany siebie, dalej – otwartość i rozumienie różnic kulturowych* [R13]. Wśród takich osób, jak zauważył jeden z respondentów, pewne kwestie wydają się oczywiste: *Oczywiście nikt nie przychodzi do pracy z odkrytym dekoltem i w krótkiej spódnicy* [R1]. Badani odnosili się także do innych aspektów pracy z klientem cudzoziemskim, związanych z kulturą czy ze znajomością języka polskiego: *Dostosowujemy też poziom odpowiedzi do poziomu pytania. Jeśli wynika z pytania, że ktoś posługuje się polskim w podstawowym zakresie, to my mu odpowiadamy, używając podstawowych słów, prostymi, krótkimi zdaniami* [R5]. Niektórzy rozmówcy wspominali również o sytuacjach, gdy różnice międzykulturowe rodzą ich sprzeciw: *Najmniej, jak gdyby, możliwości mam pomocy, jeżeli chodzi o obowiązek szkolny. Bo tutaj mentalność nasza się zderza. Czy warto jest kształcić dzieci, szczególnie dziewczynki. Bo jak dziewczynka osiąga pewien wiek, no to po co ona ma iść do szkoły. I tu namawianie, same dzieci proszą, czy namawianie tych rodziców, że kształćcie [dzieci] dalej, to jest trudne. [...] Jeżeli mogę jakoś popchnąć, żeby ta dziewczynka dalej się uczyła, to robię to* [R15].

**Gotowość do podjęcia współpracy z organizacją pozarządową.** W związku z brakiem dużej liczby osób po studiach prawniczych, które posiadają odpowiednie kompetencje merytoryczne i są zainteresowane pracą w trzecim sektorze, organizacje pozarządowe, szczególnie poza Warszawą, mają czasami trudności ze znalezieniem pracowników.

Organizacje napotykają także inne problemy w podejmowaniu współpracy z osobami świadczącymi porady. Tryb pracy w trzecim sektorze, który może odbiegać od spotykanego w innych podmiotach, ograniczenia finansowe i bezpośrednia praca ze specyficzną grupą klientów mogą sprawiać, że czasami twarda wiedza związane ze znajomością przepisów nie jest traktowana priorytetowo: *Nie mamy możliwości wymagać znajomości prawa bardzo dokładnego, ta praca jest ciężka, są załamania, sytuacje ciężkie, śmierć* [R11].

Pewnym rozwiązaniem problemów z pozyskaniem prawników, którzy oprócz kompetencji merytorycznych spełnialiby inne wymienione wyżej kryteria, jest

udzielanie porad przez osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego. U podstaw tego podejścia leży przekonanie, wyrażane przez niektórych rozmówców, że w wielu wypadkach doświadczenie i wiedza na temat tego, jaka jest praktyka stosowania prawa, są niemal równie ważne co znajomość przepisów. Mówiąc o osobach nieposiadających wykształcenia prawniczego, które udzielają informacji prawnych, respondenci wspominali między innymi o doradcach integracyjnych, doradcach społecznych, pracownikach socjalnych, mentorach i doradcach międzykulturowych. W jednej organizacji *prostych informacje udziela każdy, nawet w sekretariacie może to zrobić. Osoby, które są kompetentne, żeby udzielić danej informacji, udzielają ją* [R16]. Jak zauważył prawnik z innej organizacji, osoby mające wieloletnie doświadczenie w pracy z cudzoziemcami *są obyte z różnego rodzaju przepisami. Czasem tylko zostawiam wzór pisma i się podobnym typem sprawy już nie zajmuje, bo one* [osoby z organizacji] *niektóre sprawy są w stanie same załatwić* [R2]. Pracownicy ci *są w stanie udzielić mniej skomplikowanych porad, pomóc w mniej skomplikowanych sprawach bez potrzeby odsyłania do prawnika. [...] Jeżeli cudzoziemiec wymaga większej pomocy, wtedy jest odsyłany do prawnika* [R12]. W jednej organizacji dopiero liczba spraw i stopień ich złożoności zadecydowały o zatrudnieniu prawnika: *Bardzo często te pytania miały prosty charakter, można było udzielać na nie odpowiedzi po przeczytaniu Ustawy o cudzoziemcach, co ja mogłam zrobić sama. W pewnym momencie złożoność tych pytań i natłok spowodowały, że podjęliśmy tę decyzję o zatrudnieniu prawnika, który zajmuje się pytaniami bardziej skomplikowanymi* [R5]. Oceną, w czyich kompetencjach leży dana sprawa, zajmują się zazwyczaj pracownicy organizacji przyjmujący klienta. Cudzoziemcy *często przychodzą i mówią, że chcą prawnika, a na przykład to nie jest problem dla prawnika, to sami potrafimy to rozwiązać. [...] Staramy nie wchodzić w kompetencje prawników, wolimy odesłać do prawnika, niż udzielić złej informacji* [R16]. Jednocześnie należy podkreślić, że choć udzielanie informacji przez osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego może się przyczynić do zwiększenia zasięgu pomocy i liczby osób nią objętych, to jednak brak odpowiedniej wiedzy na temat systemu prawa może działać na szkodę klientów. W związku z tym beneficjenci powinni być informowani o kompetencjach osób udzielających informacji.

Organizacje w zakresie udzielania poradnictwa prawnego posiłkują się także **wolontariuszami i stażystami**. Rozmówcy wspominali między innymi o studentach wydziału prawa i filologii rosyjskiej (wspomagających tłumaczeniowo osoby udzielające porad). Nieodpłatnie wykonują taką pracę również studenci zdobywający doświadczenie w uniwersyteckich poradniach prawnych (osoby te udzielają porad

w ramach przedmiotu uniwersyteckiego). Zaangażowanie i zakres zadań osób działających na zasadzie nieodpłatnej pracy społecznej różnią się między organizacjami, na przykład w niektórych podmiotach osoby te nie są dopuszczane do kontaktów z klientami.

Wielu rozmówców podkreślało, jak istotne w pracy osób zajmujących się poradnictwem jest zdobywanie doświadczenia, **dokształcanie się** i rozwój zawodowy. Wśród najczęściej wskazywanych form znalazły się:

o zdobywanie doświadczenia przez pracę: *Pamiętam pierwsze pół roku, jedna prawniczka posiadała doświadczenie z pracą z dziećmi cudzoziemskimi, więc dawała sobie radę, reszta musiała się uczyć* [R10],

o samodzielne dokształcanie się pracowników udzielających porad w zakresie przepisów, orzecznictwa, sytuacji panującej w krajach obywatelstwa klientów: *Musimy cały czas powiększać swoją wiedzę, czytać literaturę, śledzić zmiany w ustawodawstwie polskim i unijnym, w konwencjach światowych, obserwować trendy obecne, żeby móc się zmierzyć z tym* [R14]; *przygotowanie pism wymaga poszerzenia swojej wiedzy, poszukiwania nowych wyroków, nowego orzecznictwa, nowych publikacji, więc to jest automatyczne, że się szkoli* [R1],

o szczególnie w wypadku organizacji specjalizujących się w poradnictwie – wewnętrzne formy podnoszenia poziomu wiedzy i kompetencji (na przykład zespołowe omawianie konkretnych spraw, szkolenia wewnętrzne, dzielenie się orzecznictwem),

o szkolenia, konferencje i seminaria związane z kwestiami uchodźstwa i migracji (jednocześnie, zdaniem jednego z rozmówców, *w temacie też mało się dzieje. Konferencje są głównie o wymiarze społecznym, migracyjnym, a nie prawniczym* [R8]), zagraniczne kursy i szkolenia (są one jednak kosztowne),

o kursy językowe (organizowane we własnym zakresie przez pracowników lub w ramach organizacji – najczęściej były to kursy języka rosyjskiego),

o wizyty studyjne i letnie szkoły prawa.

Jak podsumował jeden z przedstawicieli organizacji pozarządowych: *To, co mamy, to zbiór literatury z najwyższej półki, praca własna i dzielenie się doświadczeniami* [R11]. W badanej uniwersyteckiej poradni prawnej studenci otrzymują całościowe przygotowanie w ramach przedmiotu: *Cały rok są seminaria, jest normalny kurs przedmiotu i całości problematyki. Mają wprowadzenie z problemów migracji, szkolenia z krajów pochodzenia, prawo uchodźcze i migracyjne polskie i międzynarodowe* [R8].

Jeśli chodzi o rozwój **kompetencji międzykulturowych** i lepsze przygotowanie do pracy z klientem odmiennym kulturowo, to zaledwie kilkakrotnie wspomniano szkolenia, które mają wyposażyć osoby zajmujące się poradnictwem prawnym w odpowiednią wiedzę oraz adekwatne umiejętności lub kompetencje. Przedstawiciel uniwersyteckiej poradni prawnej wspomniał o ośmiogodzinnym szkoleniu psychologicznym dla studentów udzielających porad. Inny mówił o regularnych spotkaniach pracowniczych, na których są omawiane kwestie związane z różnicami kulturowymi. Należy podkreślić brak bieżącego wsparcia psychologicznego dla osób zajmujących się świadczeniem porad prawnych, mimo że mogą się one mierzyć z problemem wypalenia zawodowego, trudnościami związanymi z poczuciem odpowiedzialności za przebieg sprawy czy konsekwencjami psychologicznymi pracy z klientem odmiennym kulturowo.

Część informacji i wiedzy osoby zajmujące się świadczeniem porad zdobywają na własną rękę, w kontaktach z klientami: *Z beneficjentami, z którymi jesteśmy bardziej zżyci, są bardziej otwarci, którzy mówią o swoich zasadach, mówią, jak to wygląda u nich, z czym jest się im trudno pogodzić* [R2]. Co najmniej w trzech badanych organizacjach są zatrudnieni pracownicy cudzoziemscy. Ich głównym zadaniem jest bezpośrednia praca z klientem, nie tylko w zakresie porad prawnych – wartością dodaną podobnej współpracy jest jednak to, że mogą przybliżyć oni innym doradcom aspekty kulturowe, *pomóc na styku tych kultur* [R15].

## Profil klienta korzystającego z poradnictwa prawnego świadczonego przez organizacje pozarządowe

Najczęstszymi – w opinii rozmówców – beneficjentami poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych są osoby pochodzące z kaukaskich republik Federacji Rosyjskiej (przede wszystkim z Czeczenii, ewentualnie z Dagestanu i Inguszetii), co pokrywa się z charakterystyką populacji cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Często wspomniano także osoby z Gruzji. Wśród innych krajów przywoływanych w wywiadach, choć znacznie rzadziej, były Syria, państwa Azji Południowej (Bangladesz, Indie, Pakistan) i Afryki oraz kraje sąsiadujące z Polską na wschodzie (na przykład Białoruś).

Najczęściej deklarowanymi przez cudzoziemców **powodami** ubiegania się o status uchodźcy były prześladowania ze względu na przekonania polityczne lub z przyczyn religijnych. W opinii rozmówców, niektórzy klienci niechętnie mówią o powodach wyjazdu z ojczyzny: *Osoby, które były bojownikami albo są prześladowane, najczęściej są skryte. I one tak nie otwierają się do końca, wręcz boją się mówić o tym, że brały*

*udział w wojnie, że są na przykład poszukiwane* [R15]. Respondenci wspominali również o – zazwyczaj nieujawnianych – ekonomiczno-socjalnych lub innych motywach przyjazdu do Polski. Przykładem może być sytuacja w Federacji Rosyjskiej związana z olimpiadą zimową w Soczi, która, nie powodując bezpośredniego zagrożenia życia, istotnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa: *Ludzie tego nie ujawniają, ale my wiemy, że z obawy zwiększonego rygoru bezpieczeństwa w rejonie, jeśli nie były pewne czy wyjechać, to teraz nabierają tej pewności* [R11].

Niektórzy rozmówcy przywoływali szczególne kategorie migrantów przymusowych spotykanych wśród klientów: cudzoziemców cofniętych do Polski na podstawie rozporządzenia Dublin II<sup>16</sup>, małoletnich cudzoziemców bez opieki czy osoby przebywające w ośrodkach – zarówno w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, jak i w ośrodkach strzeżonych.

Migranci przymusowi korzystający z porad prawnych mają różny **status pobytu**. Część nie otrzymała jeszcze decyzji administracyjnej w związku ze złożonym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, część zaś zakończyła już procedurę, otrzymując decyzję negatywną lub pozytywną (rozmówcy wspominali między innymi o osobach z ochroną uzupełniającą, z pobytem tolerowanym i ze statusem uchodźcy). Z rozmów z przedstawicielami organizacji pozarządowych wynika jednak, że w większości wypadków ich klientami są osoby będące w procedurze związanej ze złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Charakterystyka klientów pod względem statusu pobytu zależy między innymi od regionu, w jakim działa dana organizacja, i zasięgu terytorialnego udzielanych porad (tego, czy w okolicy siedziby organizacji znajdują się ośrodki, w których przebywają cudzoziemcy – i jakiego typu są to placówki – lub czy pracownicy organizacji udzielają porad w ośrodkach).

Jak już wspomniano, grupa docelowa poradnictwa prawnego oraz innych działań wspierających cudzoziemców jest często określona zgodnie z **wytycznymi grantodawców**. Powoduje to, że część migrantów jest wykluczona ze wsparcia oferowanego w ramach danego projektu. Rozmówcy wspominali między innymi o osobach ze zgodą na pobyt tolerowany wykluczonych z grupy docelowej projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, nieudokumentowanych migrantach i polskich obywatelach będących w związku małżeńskim z cudzoziemcem. Często osoby takie są obsługiwane w miarę możliwości organizacji: *Jeżeli ktoś przyjdzie do mnie i ma pobyt tolerowany, czy na przykład*

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego.



*wszedł w abolicję, to absolutnie ja nie odmawiam takiej osobie pomocy. Udzielam jej, aczkolwiek nie wykazuję, po prostu nie mogę [R2].*

Z rozmów z badanymi nie wyłania się wyraźna charakterystyka migrantów przymusowych korzystających z porad prawnych ze względu na ich **wiek i płeć**. Niektórzy rozmówcy nie zauważyli jakiegokolwiek prawidłowości w odniesieniu do tych cech: *Większość spraw z poradnictwa nie ma dominacji płci. Najczęściej przychodzą parami, bo są związani, albo sobie pomagają, bo na przykład nie znają języka [R10].* Obecność w czasie dyżuru organizacji jest często uwarunkowana sytuacją rodzinną. Ponieważ klienci mają często liczne rodziny, zazwyczaj jedna z osób opiekuje się dziećmi, podczas gdy druga korzysta z porady: *Jak jest rodzina, to zawsze jedna osoba przychodzi, bo taki przyjazd, nawet jeżeli oni są w [nazwa miejscowości], zawsze łączy się z kosztami czy opieką nad dziećmi. Więc najczęściej jest tak, że jeden małżonek przychodzi do nas w sprawie porady, natomiast drugi zajmuje się dziećmi. [...] Jeżeli chodzi o mężczyzn i kobiety, nie zauważamy żadnej prawidłowości. Przychodzą zarówno mężczyźni, jak i kobiety [R6].* Przedstawiciele kilku organizacji mówili, że częściej z poradnictwa korzystają mężczyźni, inni zaś wskazywali, że kobiety przychodzą niekiedy w sprawach nie tylko swoich, ale także mężów i dzieci. Wyjaśnienie większej reprezentacji kobiet może być uzasadnione kulturowe: *Widząc kobietę prawnika czy kobietę doradcę społecznego oni [mężczyźni] nie mogli się przełamać, a kobieta nie [R15].* Jednocześnie rozmówcy zauważali, że w podobnych sytuacjach nie ma specjalnego traktowania: *Jeśli klient nie chce przyjść do dziewczyny prawnika, to jest jego wybór. Kobiet jest więcej niż mężczyzn. I musi wtedy dłużej czekać na ten dyżur [R1].* Jeden z respondentów zwrócił również uwagę na obserwowany przez siebie analfabetyzm wśród niektórych mężczyzn pochodzących z Kaukazu, który może ich zniechęcać do bezpośrednich kontaktów z organizacją.

W niektórych wypadkach wyjaśnieniem dużego zróżnicowania w liczbie kobiet i mężczyzn wśród klientów zgłaszających się po poradę może być charakterystyka populacji cudzoziemców w regionie, w którym działa organizacja (*Generalnie zamknięte ośrodki najczęściej zajmują samotni mężczyźni między dwadzieścia parę a trzydzieści parę lat, a ośrodki otwarte to rodziny i wielodzietne rodziny [R11]*), lub typ sprawy (*Jeżeli chodzi na przykład o ubezpieczenie samochodu, z czym się często spotykam, czy z mandatami za przekroczenie prędkości – są to mężczyźni. A jeżeli chodzi o zasiłki, czy problemy w szkole, są to najczęściej kobiety. Chociaż z zasiłkami też jest różnie w zależności od specyfiki rodziny, czy kobieta jest raczej tą, która zostaje w domu i opiekuje się dziećmi, czy ma na tyle wolności, że chodzi i załatwia różne sprawy. To różnie z tym bywa [R2]*).

Migranci przymusowi korzystający z poradnictwa prawnego udzielanego przez organizacje pozarządowe **dowiadują się** o takiej możliwości w różny sposób. Organizacje same docierają z informacją do osób, które mogą potrzebować pomocy prawnej, między innymi przez strony internetowe w różnych językach, ulotki, materiały filmowe. Aby zwiększyć zasięg informacji, podmioty trzeciego sektora podejmują także współpracę z Urzędem do spraw Cudzoziemców, ośrodkami dla cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o nadanie statusu, i ośrodkami strzeżonymi (na przykład zostawiając materiały informacyjne lub udzielając porad w tych placówkach), a także z innymi instytucjami publicznymi, z którymi mają styczność cudzoziemcy (powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej). Zdarza się czasem, że cudzoziemiec dowiaduje się o danej organizacji od przedstawiciela Straży Granicznej. Migranci przymusowi wiedzą również o możliwości skorzystania z porad prawnych od organizacji oferujących innego rodzaju wsparcie (organizacje kierują do innych podmiotów). Informacje o działalności organizacji pojawiały się także w gazecie „Refugee.pl” wydawanej przez Polską Akcję Humanitarną. Niekiedy z porady prawnej decydują się skorzystać cudzoziemcy, którzy wcześniej byli beneficjentami innych działań danej organizacji (na przykład kursów językowych).

Jednym z najczęściej wspomnianych kanałów docierania z informacją do cudzoziemców była jednak „poczta pantoflowa”, działająca na zasadzie *z ust do ust – znajomi znajomym* [R5]; *Najczęściej [cudzoziemcy trafiają do nas] z polecenia innych klientów, zazwyczaj dzwonią, mówią, że mają telefon od znajomego, który korzystał z naszych usług* [R6]. Jak zauważył jeden z rozmówców, jest to jeden z najskuteczniejszych sposobów dotarcia do osób, które mogą potrzebować pomocy prawnej: *Nasze plakaty zostały rozesłane do wszystkich ośrodków zamkniętych, strzeżonych, otwartych. Zrobiliśmy promocję projektu, czyli informacja o nas jest na stronie Urzędu do spraw Cudzoziemców, wysłaliśmy informację do organizacji pozarządowych zajmujących się cudzoziemcami i oczywiście mamy stronę internetową projektu. Ale wydaje mi się, że to jest trochę informacja przekazywana ustnie. Jeżeli ktoś jest zadowolony, to mówi innym* [R1]. Informacja przekazywana przez inne osoby może zdecydować o tym, czy dany imigrant skorzysta ze wsparcia: *Zazwyczaj jest tak, że on [cudzoziemiec] po wyjściu rozmawia jeszcze z Czeczenami, żeby się upewnić, że jesteśmy ludźmi, którym on może zaufać* [R2].

Jak zauważyli rozmówcy, najbardziej widocznym potwierdzeniem **zapotrzebowania** na poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych jest liczba klientów organizacji pozarządowych: *Dużo przychodzi. Mamy coraz więcej klientów, coraz więcej* [R1]; *po ilości klientów widać, że jest taka potrzeba* [R6]; *Telefon jest*

*ciągle zajęty, uchodźcy dzwonią z różnych miejsc* [R11]. Jeden z respondentów wspomniał o dwustu dorosłych osobach zarejestrowanych w reprezentowanej przez niego organizacji jako korzystające z porad prawnych w ostatnim roku. Niekiedy są to osoby powracające z inną sprawą: *Jeśli są zadowoleni, to przychodzą cyklicznie* [R8]. Tacy „stali klienci” korzystają często także z innych form wsparcia oferowanych przez organizację. Duża liczba cudzoziemców zwraca się jednak po jednorazową poradę: *Gros osób to są cudzoziemcy, które przepływają przez naszą pomoc i gdzieś później wychodzą. Albo są wydalani, albo sami rezygnują, albo gdzieś dalej idą, albo po prostu mieszkają w innej części Polski* [R15].

Wielu rozmówców podkreślało, że organizacje pozarządowe cieszą się większym zaufaniem cudzoziemców niż urzędy. Nie wszyscy jednak podzielali to zdanie: *Oni tego [wsparcia prawnego] nie poszukują. Wolą być w sytuacji takiej niejednoznacznej i nawet zagrożenia, niż szukać pomocy. [...] Nawet sytuacja zagrożenia deportacji nie motywuje ich do zgłaszania się po pomoc, bo z tyłu głowy mają lęk, że ktoś ich może zgłosić i znaleźć* [R10].

Inny respondent zauważył: *Oni [migranci przymusowi] obawiają się jakiegokolwiek kontaktu z jakąkolwiek organizacją. Tłumaczenie, że my jesteśmy organizacją pozarządową, która działa z własnej inicjatywy, nic nie daje, bo ludzie bardzo sceptycznie do tego podchodzą. Ciężko jest trafić do takich środowisk, ciężko jest ludziom powiedzieć, że jest coś takiego: „Chodźcie do nas, jesteśmy wam w stanie pomóc!”* [R14].

Mówiąc o klientach organizacji, warto wspomnieć o osobach zgłaszających się po poradę, które prawdopodobnie czerpią zyski z przekazywania dalej uzyskanych informacji. Jeden z rozmówców określił to zjawisko mianem *poradnictwa „na kolegę”* [R4]. Polega ono na tym, że te same osoby przychodzą często z różnymi problemami, robiąc szczegółowe notatki. Można w takich sytuacjach podejrzewać, że zdobyta wiedza jest wykorzystywana gdzie indziej, prawdopodobnie na zasadzie odpłatności. Zdarza się, że klienci są przyprowadzani przez drugą osobę, która jest obecna przy udzielaniu pomocy. Również wówczas nie można – zdaniem respondentów – wykluczyć, że jest to pomoc interesowna.

## Organizacja poradnictwa

### Sposób organizowania pracy

Zdecydowana większość organizacji pozarządowych świadczy porady prawne w swojej siedzibie. Najczęściej wymienianą przez badanych formą organizacji pracy są **dyżury** – osoby udzielające porad przyjmują klientów w określonych godzinach. Liczba i długość dyżurów różniły się w poszczególnych organizacjach – jeden z rozmówców wspomniał o czterech pięciogodzinnych dyżurach prawnych w tygodniu, podczas gdy przedstawiciel innej organizacji przyznał, że dyżury, które mają źródło finansowania, obejmowały dwanaście godzin w miesiącu. Jednocześnie, jak podkreślali niektórzy respondenci, godziny dyżurów są niekiedy traktowane elastycznie: *Jak mamy dyżur do czternastej, a ktoś może [przyjść] na przykład dopiero po piętnastej, to jeżeli jesteśmy w pracy, to nie robimy problemów. [...] jeżeli zachodzi taka potrzeba, że ktoś się musi z nami spotkać pilnie poza godzinami dyżurów, to jak najbardziej jesteśmy otwarte na to* [R6]. W większości organizacji osoby, które chcą skorzystać z porady, muszą się wcześniej zapisać (na przykład telefonicznie), w niektórych jednak mogą przyjść na dyżur bez zapowiadania swojej wizyty. Jak zauważył jeden z rozmówców, często zanim klient pojawi się w siedzibie organizacji, kontaktuje się z nią na różne sposoby: *Piszą, dzwonią, na Facebooku piszą. Wszystkie możliwe kanały, nawet listy* [R11]. Zdarza się przyjmowanie klientów poza ustalonymi godzinami dyżurów. W kilku badanych organizacjach, szczególnie z długim doświadczeniem w poradnictwie, obowiązują dodatkowe zasady korzystania z porad: *Klient musi zapisać się na listę, przychodzą według kolejki. Jeżeli są kobiety z dziećmi i w ciąży, to staramy się [je] przyjąć w pierwszej kolejności, ale zasada jest taka, że pytamy kolejki, czy wyrażają zgodę. Jeśli nie, to osobno u kogoś innego się je przyjmuje* [R1]. Część rozmówców wspomniała o szczególnych warunkach związanych z udzielaniem porad, na przykład o wydzielonym pokoju, który zapewnia klientowi prywatność.

Można wyróżnić dwie sytuacje, gdy porady prawne są świadczone poza siedzibą organizacji lub bez zachowania osobistego kontaktu z klientem. Pomoc pierwszego rodzaju wiąże się z załatwieniem czegoś „w mieście”, gdy wymaga tego prowadzona sprawa – *w urzędzie, na przesłuchaniu* [R8]. Są to sporadyczne sytuacje, wynikające z indywidualnego charakteru sprawy. Pomoc drugiego rodzaju wiąże się ze świadczeniem porad w **ośrodkach** – zarówno w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, jak i w ośrodkach strzeżonych. Zgodnie z deklaracjami rozmówców, w czasie prowadzenia badania podobną pomoc świadczyło sześć organizacji (dwie kolejne miały wcześniejsze

doświadczenia w udzielaniu porad w ośrodkach). Zazwyczaj wizyty w ośrodkach są prowadzone równoległe do dyżurów pełnionych w organizacji. Przedstawiciel jednej organizacji wspominał, że niemal wszystkie porady prawne są świadczone w ośrodkach. Najczęściej były to placówki położone w regionie, w którym znajdowała się siedziba organizacji. Podmioty aktywne w ośrodkach miały siedziby w Warszawie, Krakowie i Lublinie.

Rozmówcy podkreślali, że stacjonarność poradnictwa świadczonego przez ich organizacje wynika z braku wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów dojazdu. Powoduje to, że niektórzy migranci przymusowi mają ograniczony dostęp do poradnictwa: *Sami beneficjenci, zdarza się, że nie mają środków, żeby do nas dojechać, a my nie jesteśmy w stanie za podróż tych pieniędzy zwrócić* [R12]. Respondenci zgodnie zauważali, że skala poradnictwa w ośrodkach jest niewystarczająca, dlatego dostęp do porad w tych placówkach powinien być zwiększony. Praca w ośrodkach umożliwia dotarcie do cudzoziemców, którzy z różnych powodów nie zgłoszą się sami do organizacji, i przekonanie ich do skorzystania z porad prawnych: *Ja jeżdżę do tych ośrodków, wychodząc naprzeciw tym ludziom, bo niejednokrotnie jest tak, że oni w pierwszej fazie są zagubieni, więc jak wiedzą nagle, że przyjeżdża prawnik, to podchodzą do mnie i ta więź się nawiązuje, później już wiedzą, że mogą przyjść tu [do biura]* [R15]. Świadczenie porad w ośrodkach pozwala także dotrzeć do osób, które nie mają rozeznania w terenie, nie stać ich na to lub popadają w beczynność i nie wykazują zainteresowania swoją sprawą. Jak podkreślał jeden z rozmówców, jest istotne, żeby zrozumieć powody takiego zachowania: *W obcym kraju człowiek najbardziej przebojowy i obyty jednak czuje się obco [...]. Te mechanizmy, które w swoim kraju dawały mu pewną przewagę albo były pozytywne, tutaj mogą go zablokować. On nie zawsze potrafi do mnie trafić, czy do jakiegokolwiek prawnika, inaczej, niż przyjść do tej sali telewizyjnej w ośrodku* [R15]. Jak podsumował jeden z rozmówców: *Potrzeba jeżdżenia jest do wszelkich ośrodków, natomiast z powodów ograniczeń finansowych nie możemy tego robić* [R6].

Rozmówcy podkreślali znaczenie dla przebiegu sprawy osobistego kontaktu z klientem i możliwości zapoznania się z dokumentami. Zdarzają się jednak odstępstwa od osobistych kontaktów z klientami – dzieje się tak w sytuacji:

o braku możliwości stawienia się klienta w siedzibie organizacji (dotyczy to szczególnie osób niemieszkających w pobliżu biura organizacji, a także przebywających w ośrodkach). Jedna z osób udzielających porad podkreśliła, że w podobnych sytuacjach zdalny kontakt może być warunkiem dotarcia z

pomocą prawną: *Jeżeli jest możliwe dla tej osoby, żeby przyjechać do [nas] [...], to nam jest na rękę z nią porozmawiać, wyjaśnić wszelkie wątpliwości [...]. Ale są przypadki, że osoba nie może przyjechać albo jest w ośrodku zamkniętym i tym bardziej nie może przyjechać, bo nie może z niego wyjść. I wtedy rzeczywiście zostaje tylko telefon [R6].* Inny respondent zadeklarował, że w jego organizacji blisko połowa spraw jest prowadzona w trybie zdalnym, co wynika z dużej liczby klientów przebywających w ośrodku,

o konieczności uwzględnienia dokumentów klienta poza wyznaczonymi dniami dyżurów: *[Jeśli] dokumenty nie mogą czekać do [...] [dnia dyżuru], albo wypadaloby, żebym się z nimi zapoznała, zanim przyjadę [...], [to] jak najbardziej są skanowane, wysyłane faksem. Zdarzało się, że [były wysyłane] pocztą, jak na przykład faks nie działał [R2],*

o konieczności uzyskania szybko jakiejś informacji przez doradcę, przypomnienia klientowi o terminie lub określonej czynności związanej ze sprawą – w takich sytuacjach zdarza się komunikacja telefoniczna,

o długiej historii kontaktów (w wypadku stałych klientów – osób korzystających z porady po raz kolejny).

Jedna z badanych organizacji z założenia dostarcza informacje tylko na stronie internetowej i pocztą elektroniczną, nie spotykając się bezpośrednio z klientami.

W większości opisanych sytuacji kontakt z klientem, który wykracza poza ustalone godziny dyżurów, odbywa się za pośrednictwem organizacji. Osoby udzielające porad zazwyczaj nie udostępniają swoich prywatnych numerów telefonów, choć podobne sytuacje także się zdarzają (na przykład w wypadku stałych klientów).

## Kontakt z klientem

Zanim klient uzyska poradę prawną, przeważnie zostają mu przekazane **dotatkowe informacje** i następuje **dopełnienie formalności** związanych ze wsparciem oferowanym przez organizację pozarządową. To, jak wygląda etap poprzedzający udzielenie porady, różni się w zależności od podmiotu świadczącego poradnictwo.

Na podstawie wywiadów można wyróżnić kilka czynności realizowanych na tym etapie kontaktu. Pierwsza z nich to przekazanie klientowi informacji i poproszenie o wypełnienie dokumentów wynikających z wytycznych instytucji finansującej poradę *(Jest to często wymóg grantodawcy, żeby poinformować, na czym polega ta działalność, jakie ma ograniczenia i kto ją finansuje [R5]; Klienci podpisują oświadczenie, że są osobami ubogimi i nie stać ich na profesjonalnego pełnomocnika*

[R7]) lub z obowiązków nakładanych przez inne instytucje, na przykład Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Klienci podpisują między innymi deklarację beneficjenta, zgodę na przetwarzanie danych osobowych, oświadczenie, że nie korzystają ze świadczeń finansowanych z innych programów. Wspomniane dokumenty mogą niekiedy zawierać podstawowe informacje o zasadach poradnictwa. Przeważnie ich podpisanie jest warunkiem skorzystania ze wsparcia.

Drugi typ czynności obejmuje spełnienie formalności wprowadzonych przez daną organizację pozarządową i wynikających z przyjętych przez nią zasad organizacji pracy. Zdarza się często, że klienci są proszeni o potwierdzenie prawdziwości danych osobowych, które podają (*Przy założeniu karty musi się podpisać, że jest faktyczną osobą, składa podpis, że to są jego dane* [R2]). Jeden z rozmówców zauważył: *Skupialiśmy się na tym, żeby wszystko było wyjaśnione, że [...] działamy analogicznie do tajemnicy adwokackiej czy radcowskiej. W tych kwestiach nie odbiegaliśmy od profesjonalnych form „klient – prawnik”. [...] Osoby korzystające z pomocy podpisywały klauzulę, że wiedzą, że nie jesteśmy profesjonalnymi pełnomocnikami, i że wszystko, co powiedzą, jest objęte tajemnicą i nie będzie udzielane osobom nieuprawnionym do tego* [R14].

Na tym etapie kontaktu z klientem w części organizacji jest również podpisywane pełnomocnictwo, które precyzuje, jakie możliwości reprezentowania i wykonywania czynności w sprawie danej osoby ma przedstawiciel organizacji pozarządowej.

W niektórych organizacjach informacje są mniej sformalizowane i przekazywane ustnie, choć niekiedy dotyczą tych samych kwestii, co dokumenty, w których wymaga się podpisu klienta. Organizacje mogą decydować się na taką formę komunikacji, ponieważ prośba o podpisanie deklaracji lub innego dokumentu mogłaby – w ich opinii – zrazić osobę zgłaszającą się po wsparcie: *Trudno, żeby osoba, która tu przychodzi z problemem, zestresowana, dostawała coś do podpisania* [R4].

Niekiedy przed udzieleniem porady prawnej przedstawiciel organizacji upewnia się, czy cudzoziemiec nie korzystał wcześniej z porad prawnych w innej organizacji. Jak zauważali rozmówcy, takie sytuacje są częste, choć klienci nie zawsze chętnie o tym informują: *Osoby korzystające z pomocy były dobrze zorientowane, co muszą zrobić, co im przysługuje, gdzie mają się zgłosić. Bardzo często [...] [nasze biuro] było wykorzystywane w formie dodatkowej pomocy. Ludzie sprawdzali, co jeszcze można zrobić. Bardzo rzadko pojawiały się osoby zagubione i zupełnie nieznające swojej sytuacji* [R14]. Jak stwierdził jeden z respondentów, czasem klienci *wymyślają niestworzone historie o poprzednich prawnikach* [R4], aby uprawdopodobnić sytuację niekorzystania już z ich usług, podczas gdy w rzeczywistości decyzja o

zakończeniu współpracy z danym podmiotem była podyktowana kwestiami niemerytorycznymi (na przykład *ktoś źle popatrzył* [R4]). Zdarza się niekiedy, że jest nawiązywany kontakt z organizacją, do której cudzoziemiec wcześniej zgłosił się po pomoc, w celu uzyskania informacji na temat tego, jakie podjęto czynności w danej sprawie.

Wstępny etap kontaktu z klientem to także moment na **rozpoznanie** jego **sytuacji** i uzyskanie informacji niezbędnych do udzielenia porady lub prowadzenia sprawy. Niektórzy rozmówcy zauważali, że czasami konieczna jest dłuższa rozmowa, ponieważ cudzoziemcy nie zawsze rozumieją niuanse proceduralne (na przykład nie odróżniają statusu uchodźcy od ochrony uzupełniającej). Utrudnieniem dla osoby pracującej z danym cudzoziemcem jest sytuacja, gdy obcokrajowiec nie przekazuje wyczerpujących informacji: *Osoby nie chcą wyjawiać nam wszystkich informacji. Często nie mówią wszystkiego i każdego aspektu, który mógłby zmienić ich sytuację, z którą przychodzą* [R14].

Ponieważ wiele organizacji oferuje dodatkowe formy wsparcia, jest to również moment, aby przedstawić je klientowi, a także **poznać potrzeby cudzoziemców** odwiedzających organizację, które wykraczają poza poradnictwo prawne: *Robimy z nim [cudzoziemcem] taki wywiad: ile czasu jest w Polsce, jaki jest jego stan prawny, czy był kiedyś w Polsce wcześniej, czy jest sam, czy jest z rodziną, czy ktoś jest chory czy potrzebuje opieki lekarskiej, czy może ktoś potrzebuje psychologa, jakie były jego przeżycia w kraju pochodzenia, jak on dotarł do Polski* [R2].

Dane pozyskiwane od klienta na wstępnym etapie kontaktu służą **ewidencjonowaniu spraw** związanych z udzielanymi poradami. Wszyscy rozmówcy zadeklarowali, że w reprezentowanych przez nich organizacjach podobna ewidencja jest prowadzona. Najczęściej dotyczy ona konkretnych osób, nie zaś spraw. W niektórych organizacjach sprawy są dodatkowo porządkowane, na przykład teczki klientów są gromadzone według podziału na ośrodki, w których cudzoziemcy ci przebywają. Respondenci, odnosząc się do zbierania danych, wspominali między innymi o kartach klienta, formularzach dotyczących klientów czy teczkach. Dane i dokumenty są gromadzone w formie papierowej lub elektronicznej (na przykład baza danych). Konieczność ewidencjonowania tych informacji wynika często z wymagań sprawozdawczych stawianych przez grantodawców, prowadzenie projektów wiąże się bowiem ze wskaźnikami, których uzyskanie organizacja musi wykazać. W tym celu są także prowadzone ogólne statystyki dotyczące liczby przyjętych klientów i spraw. Jeden z rozmówców zwrócił uwagę na pewną niemiarodajność tak prowadzonej ewidencji, która nie oddaje charakteru pracy osoby udzielającej porad prawnych:



*Czasem siedzi się nad sprawą półtorej godziny albo i dwie godziny – i to jest jedna sprawa trwająca miesiącami, a statystycznie to jest jeden klient, i koniec. [...] Nie mogę w sprawozdaniach wykazywać klienta podwójnie [R10].* Potwierdzają to słowa innego rozmówcy: *Prowadzimy ewidencję numerycznie, każdy klient ma teczkę i własny numer. Ze szkodą dla naszej statystyki, bo liczymy, że jeden klient to jedna sprawa, mimo że to bardzo dużo spraw zwykle, każda porada [R8].* Można zatem założyć, że prowadzona w ten sposób statystyka nie pozwala określić rzeczywistego zasięgu wsparcia prawnego świadczonego przez organizacje pozarządowe.

Ewidencjonowanie spraw – oprócz spełnienia wymagań grantodawców – służy także lepszej organizacji pracy: *Każdy z prawników ma obowiązek wprowadzania danych, bo łatwiej jest szukać tych spraw i je koordynować nawet przy zmianach prawników [R11].* Prowadzenie ewidencji w odniesieniu do osób, nie zaś spraw, pozwala zachować ciągłość informacji, co jest istotne w wypadku klientów korzystających z porad wielokrotnie: *To ułatwia, zawsze możemy sięgnąć do dokumentów, zobaczyć, co już było robione, a co należy robić [R6].* Zazwyczaj dokumenty związane z daną sprawą są przechowywane po jej zakończeniu. Jeden rozmówca wspomniał, że kopie dokumentów są niszczone w obecności klienta wraz z zakończeniem jego sprawy.

Istotne dla kontaktów z klientem jest to, czy przedstawiciele organizacji przyjmują pełnomocnictwo, najczęściej dotyczące postępowań administracyjnych. Sytuacja ta była różna w poszczególnych organizacjach objętych badaniem. Jak zauważył przedstawiciel podmiotu, który stosuje pełnomocnictwa, taki sposób pracy z cudzoziemcem pozwala kontrolować przebieg sprawy: *Jest to pewniejsze [...], bo klient często nie pamięta, kiedy coś było doręczone, albo zapomni wysłać, a tu za wszystko odpowiada pełnomocnik [R7].* Inny rozmówca zasugerował, że przyjęcie pełnomocnictwa jest dodatkowo motywujące dla osoby prowadzącej sprawę z ramienia organizacji: *My bardziej dbamy, inni piszą pismo i do klienta należy odpowiedzialność, czy wyśle, czy nie. My jesteśmy stroną, więc jest to też nasza sprawa [R8].* W niektórych organizacjach pełnomocnictwa nie są jednak praktykowane lub są stosowane tylko w wyjątkowych okolicznościach: *Nie bierzemy pełnomocnictw poza osobami szczególnej troski. Traumatyczne przypadki ofiar handlu ludźmi wymagają od nas wzięcia na siebie roli pełnomocnika. Unikamy tego z powodu wielu umorzeń i znikania osób, to wymaga od pełnomocnika prawnego poinformowania władz, gdzie taka osoba się znajduje, a my tego nie wiemy [R11].* Przedstawiciele podmiotów niestosujących pełnomocnictw podkreślali, że mogą być one ograniczające dla samego klienta i mieć negatywne konsekwencje: *Rotacja*

*cudzoziemców jest przeogromna – oni wyjeżdżają, przyjeżdżają, bardzo szybko dostają teraz decyzje. Więc jeżeli ja bym ich zablokowała pełnomocnictwem na stałe, na wszystko, to oni poruszając się, nie mieliby możliwości korzystania z pomocy gdzie indziej. [...] jeżeli ja mam pełnomocnictwo, a coś się zadzieje z cudzoziemcem i on wyjedzie, nie ma go – nie można rozstrzygnąć sprawy. Bo on nie może mi tego pełnomocnictwa cofnąć, bo go nie ma, a sprawa nie może dostać dalszego biegu [R15].* W takiej sytuacji rozmówca uznał, że najlepszym rozwiązaniem jest przygotowanie pisma wymagającego jedynie podpisu cudzoziemca.

Czasem klienci nie wykazują nawet chęci poznania szczegółów czynności podejmowanych przez organizację, choć w rozmowach z badanymi nie została poruszona kwestia motywacji podobnego podejścia: *[Cudzoziemiec] przychodzi tutaj, dokumenty są przesyłane do mnie, ja je odsyłam i on musi tylko podpisać. One [osoby pracujące w biurze w innym charakterze] mu tłumaczą treść, żeby on rozumiał, co podpisuje, chociaż zdarza się, że cudzoziemiec nie chce wiedzieć, jest odwołanie – to jest [R2].* Różne są także oczekiwania klientów względem osób udzielających porad prawnych: *Niektórzy mają takie nastawienie, że prawnik powinien za nich załatwić. [...] mówię [klientowi:] „Proszę jechać natychmiast do Warszawy i złożyć drugi wniosek”, no i tego nie ma. Jak gdyby brak tego poczucia niebezpieczeństwa. [...] Ja często proponuję: „Napiszę to za panią”, „Napiszę to za pana”, „Proszę przyjść [...] na drugi dzień sobie odebrać”. I też nie, też taka bierność. Są oczywiście też normalni, aktywni, którzy się interesują, ale są też tacy, którym nie można na siłę pomóc. Bardzo chcę, bo widzę, że mogę, ale oni nie chcą [R15].*

## **Kontrola jakości świadczonych porad i standardy poradnictwa**

Rozmówcy wskazywali działania, które mogą służyć podwyższaniu jakości usług poradniczych, między innymi zespołowe omawianie spraw, dokształcanie się pracowników (na przykład zapoznawanie się z orzecznictwem i przepisami), przyjęcie pewnych standardów usług czy – w wypadku uniwersyteckich poradni prawnych – nadzór koordynatora nad informacjami przekazywanymi klientom przez studentów. Należy jednocześnie podkreślić, że podobne działania rzadko stanowią część zaplanowanego systemu kontroli jakości, w większości organizacji zaś nie ma nawet przyjętych mechanizmów, które pozwoliłyby się odnieść do poziomu świadczonych przez nie usług: *Jakość nie jest weryfikowana. Tylko tyle, że klienci chodzą do różnych prawników, więc jak druga osoba bierze teczkę z pismami, to wiadomo. Jest wtedy w ten sposób kontrola, ale nie jest ona systemowa [R1].* Często rozumienie jakości jest zawężane przez pracowników organizacji do skuteczności, utożsamianej z

pożądanym wynikiem w sprawie: *Jeżeli mamy jakąś wygraną sprawę, w której byliśmy pełnomocnikami, to jest sygnał, że działa, że się udało* [R12]<sup>17</sup>, lub do kwestii zwiększania kompetencji merytorycznych osób zajmujących się udzielaniem porad.

Zwraca uwagę, że organizacje w ocenie jakości udzielanych przez siebie porad rzadko odwołują się do **opinii klientów**. Najczęściej rozmówcy powoływali się na to, czy klient ponownie skorzystał z usług organizacji lub czy polecał usługi innym cudzoziemcom (*Jeśli klient wraca albo poleca kogoś, to znaczy, że jest zadowolony* [R8]; *Są osoby, które wracają. Mamy grono stałych klientów, którzy, jak tylko mają problem, do nas wracają w różnych sytuacjach legalnych i nielegalnych* [R2]), a także nawiązywali do rozpoznawalności organizacji wśród cudzoziemców (*Jeździmy ze szkoleniami do ośrodków i tam jesteśmy mniej lub bardziej rozpoznawalni – i to jest jakiś sygnał, że ktoś wie, że ktoś nas zna osobiście, że nie działamy w próżni* [R12]). Przedstawiciele organizacji odnosili się przy tym do własnych obserwacji, nie zaś do miarodajnych narzędzi, które pozwalają ocenić poziom satysfakcji klientów ze świadczonych im usług poradniczych. Tylko jedna osoba wspomniała o kwestionariuszu badającym zadowolenie z udzielonej porady. Wśród innych działań wymieniano nieformalne pytania zadawane przez osobę udzielającą porad oraz skrzynkę wniosków i skarg. Swoista informacja na temat jakości porad i satysfakcji ich beneficjentów może, zdaniem respondentów, płynąć z tego, że klienci w niektórych miejscowościach mają możliwość wyboru między różnymi organizacjami. Jeśli nie są zadowoleni z usług jednej z nich lub nie są pewni ich jakości, mogą się zwrócić do innej organizacji: *Chodzą po różnych organizacjach, chcą być pewni, czy informacja, którą uzyskali wcześniej, jest prawdziwa i prawidłowa* [R1]. Jak zauważył jeden z rozmówców: *Często przychodzą do nas osoby niezadowolone z innych organizacji* [R8]. Jednocześnie należy ponownie przywołać inne, pozamerytoryczne powody zgłaszania się cudzoziemców po pomoc do kilku podmiotów, o czym była już mowa wcześniej.

Brak badania opinii osób korzystających z poradnictwa prowadzonego przez organizacje pozarządowe wynika przede wszystkim z obaw tych podmiotów przed oceną skuteczności jedynie przez pryzmat satysfakcji klienta. Beneficjent jest bowiem zwykle zadowolony tylko w wypadku osiągnięcia oczekiwanego przez niego rezultatu i powodzenia sprawy: *Osoby, które dostaną decyzję pozytywną, zawsze są zadowolone. Osoba, w której sprawie dużo się robiło, a dostała decyzję negatywną, to*

---

<sup>17</sup> Skuteczność porady może być rozumiana znacznie szerzej niż jedynie osiągnięcie zakładanego rezultatu w sprawie. Jak zauważają Tomasz Schimanek i Grzegorz Wiaderek: „Pojęcie skuteczności porad należy zatem raczej łączyć z «użytecznością» porady oraz z należytą starannością udzielających porad. Chodzi tu o to, by porada dotarła do beneficjenta w terminie pozwalającym na skorzystanie z jego uprawnień oraz by pozwalała beneficjentowi zrozumieć jego sytuację prawną i podjąć racjonalne decyzje” (T. Schimanek, G. Wiaderek, *Poradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość i efektywność*, [w:] *Czym jest poradnictwo prawne i obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 5).

*nigdy nie będzie zadowolona. Osoba w strzeżonym ośrodku, dla której pisze się wnioski, zażalenia, wnioski o zwolnienia, też będzie niezadowolona i będzie mówiła, że jesteśmy nieskuteczni [R1].* Jednocześnie klienci nie zawsze zdają sobie sprawę z tego (lub nie przyjmują do wiadomości), jakie są realne możliwości wynikające z obowiązujących przepisów, na przykład że przyznanie takiej, nie zaś innej formy ochrony wiąże się z konkretnymi przesłankami określonymi w prawie: *Na siłę nic nie ma, tutaj nie ma co wymyślać, przepisy są proste. Ale oni tego nie rozumieją, bo oni mówią: „Tam nam jest źle, my tam nie mamy pracy, my tam nie możemy kształcić swoich dzieci, my tutaj chcemy” – no to nie jest przyczyna. Tutaj jest to rozgoryczenie [R15].* Powodzenie sprawy należy także umiejscowić w szerszym wymiarze proceduralnym: *To nie zależy od nas, bo statystyki w Polsce są takie, a nie inne. Polityka Urzędu do spraw Cudzoziemców jest wybitnie restrykcyjna, więc cokolwiek my byśmy zrobili, a robimy, co możemy, to i tak klient, jeśli dostanie decyzję negatywną, będzie niezadowolony. My robimy wszystko, co jest możliwe zgodnie z naszymi standardami zawodowymi. Piszemy pisma, chodzimy, monitorujemy postęp w sprawie. Z naszego punktu widzenia jest wszystko OK, ale decyzja i tak nie zapada u nas. Statystyka jest taka, że poniżej kilku procent ludzi dostaje status uchodźcy i kilkanaście dostaje ochronę uzupełniającą [R8].* Zdarza się także, że klienci nie stosują się do otrzymanych wskazówek, wpływając na przebieg sprawy na przykład przez zaniedbanie terminu na złożenie odwołania. W takich sytuacjach osoba udzielająca porady ma ograniczony wpływ na rezultat całego procesu, nawet jednak nieuzasadniona negatywna ocena może się odbić niekorzystnie na jej pracy i samopoczuciu: *Wydawało się, że to nie jest dobry pomysł. [...] To może się odbić rykoszetem na prawniku [R8].* Innym powodem rezygnowania z gromadzenia opinii klientów na temat poradnictwa może być brak czasu pracowników na podejmowanie dodatkowych działań, które następowałyby po udzieleniu porady, lub brak wiedzy w zakresie opracowania narzędzi niezbędnych do dokonania pomiaru satysfakcji klientów.

Jeden z rozmówców zwrócił uwagę na swoistą wartość dodaną poradnictwa kierowanego do migrantów przymusowych, które także powinno być uwzględniane w ocenie jego jakości: *Większość naszych spraw jest przegranych. Ilość decyzji pozytywnych jest mała. Ale to nie jest dla nas miara skuteczności. Naszym zadaniem jest udostępnienie pomocy prawnej i mocno wierzymy, że sam fakt takiej pomocy przywraca poczucie godności i jest najważniejsze w naszej misji, nigdy nie zapewniamy ani nie obiecujemy, że dana sprawa jest wygrana, nawet jak mamy „cynki”, że decyzja będzie pozytywną, to nie możemy o tym informować [R11].*

Jednym z narzędzi stanowiących punkt wyjścia oceny jakości poradnictwa prowadzonego przez organizacje są **standardy pracy i usług**. Rozmówcy najczęściej twierdzili, że w reprezentowanych przez nich podmiotach nie ma katalogu standardów. Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że wyjątkami są w tym zakresie uniwersyteckie poradnie prawne, w których obowiązują standardy przyjęte przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych<sup>18</sup>, i jedna badana organizacja: *Jest taki dokument, nieoficjalny, [...] do podpisu, kiedy ktoś przychodzi tu do pracy, jest zasada dress code – dziś jest luźniejszy dzień, ale w kontaktach z cudzoziemcami trzeba mieć świadomość kulturową, żeby nie tworzyć sytuacji nieprzyjemnych. Kwestie rozmowy, przyjmowania dokumentów, przekazywanie telefonów, to wszystko jest zapisane w przygotowanym dokumencie [R11]*<sup>19</sup>. W uniwersyteckich poradniach prawnych studenci podpisują także oświadczenie o zachowaniu tajemnicy informacji na temat klientów. Pozostali rozmówcy wspominali o „niepisanym regulaminie” czy „zbiorze niespisanych zasad”, które dotyczyły między innymi ogólnego podejścia do pracy: *Najważniejszy jest klient. Jeżeli trzeba zostać po godzinach, a nie jest tak, że w domu się pali i dzieci płaczą, to zostajemy. Najwyżej kiedyś to odbierzemy, ale zostajemy [R4]*. Niektóre osoby zauważały wprost, że styl i sposób pracy zależy od nich: *Nikt mnie tego nie uczył. To jest nasz autorski sposób, który musi być skuteczny [R10]*. Wspomniane przykłady wytycznych przytaczane przez część respondentów dotyczyły przede wszystkim sposobu i organizacji pracy, nie odwoływały się jednak do jakości poradnictwa, wskazując na przykład metody jej oceny. Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że nie były one również w większości wypadków upublicznione czy komunikowane klientom, co zapewniałoby osobom korzystającym z porad przejrzystość sposobu działania organizacji<sup>20</sup>. Choć rozmówcy nie wspominali o tym przy omawianiu standardów, warto podkreślić profesjonalizację języka dotyczącego osób korzystających z poradnictwa prawnego – zdecydowana większość rozmówców mówiła o klientach korzystających z porad.

---

<sup>18</sup> Por. *Standardy działalności uniwersyteckich poradni prawnych* – <http://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy> [dostęp: 10 grudnia 2013 roku].

<sup>19</sup> Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że pytanie dotyczące standardów nie zostało zadane w każdym wywiadzie. Na podstawie informacji pochodzących spoza omawianego badania można stwierdzić, że standardy są przyjęte także w innych organizacjach, szczególnie specjalizujących się w poradnictwie prawnym. Takie podmioty, jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, brały udział w przygotowaniu wspomnianych już *Standardów udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*. Warto również wspomnieć o *Standardach prowadzenia poradnictwa przez organizacje pozarządowe na terenie Warszawy*, opracowanych przez Komisję Dialogu Społecznego do spraw poradnictwa specjalistycznego – [http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds\\_poradnicza\\_standardy\\_prowadzenia\\_po\\_radnictwa\\_przez\\_organizacje\\_05\\_09.pdf](http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_poradnicza_standardy_prowadzenia_po_radnictwa_przez_organizacje_05_09.pdf) [dostęp: 14 grudnia 2013 roku]. W dokumentach tych wymienia się następujące standardy: poufność, bezpłatność, rzetelność, profesjonalizm, samodzielność klienta, współpraca między organizacjami poradniczymi. Szerzej o standardach w poradnictwie prawnym – por. W. Klaus, *Standardy usług a poradnictwo prawne*, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, Warszawa 2012 – [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Standardy\\_uslug\\_a\\_poradnictwo\\_prawne.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Standardy_uslug_a_poradnictwo_prawne.pdf) [dostęp: 20 grudnia 2013 roku].

<sup>20</sup> Ponownie należy podkreślić, że pytanie dotyczące standardów nie zostało zadane każdemu rozmówcy.

Podsumowując, w organizacjach pozarządowych świadczących porady prawne dla migrantów przymusowych nie prowadzi się właściwie działań, które stanowiłyby punkt wyjścia oceny jakości i jednocześnie byłyby podstawą jej podwyższania. Wśród możliwych działań z tego obszaru, które mogłyby być podjęte w organizacjach, znajduje się między innymi wprowadzenie standardów usług, określenie wskaźników jakości, opracowanie i zastosowanie technik pozwalających ocenić stopień uzyskania tych wskaźników<sup>21</sup>. W niektórych organizacjach celowo nie dąży się także do poznania opinii klientów na temat świadczonego poradnictwa, uznając – jak wynika z opinii rozmówców – że są one w znacznej mierze kształtowane przez czynniki niezależne od osób udzielających porad. Co interesujące, żaden respondent, mówiąc o weryfikacji czy podnoszeniu jakości poradnictwa, nie odniósł się do działań grantodawców czy działalności organów kontrolnych, choć wspomniano wizyty monitorujące przebieg projektów i kontrole ze strony różnych instytucji, na przykład urzędu skarbowego<sup>22</sup>. Można zatem wnioskować, że instytucje finansujące nie są inicjatorem działań zmierzających do profesjonalizacji poradnictwa prawnego, choć mogą przekazywać środki na podobne działania proponowane przez organizacje.

Kwestia oceny jakości porad, w tym ich skuteczności, wiąże się z zagadnieniem **monitoringu** pomocy prawnej. Organizacje rzadko podejmują się śledzenia przebiegu sprawy lub losów klienta – zazwyczaj kontakt z beneficjentem ustaje po dostarczeniu porady lub zakończeniu sprawy, chyba że on sam decyduje się na dalszą współpracę: *Mechanizmów, narzędzi jako takich, nie mamy, jeżeli jest informacja zwrotna od klienta, to jesteśmy radzi, ale to tyle* [R12]. Tylko jeden rozmówca wspomniał o zorganizowanym monitoringu: *Zgłaszamy się do każdej z osób po pół roku. Tam, gdzie sprawa była załatwiona i był efekt, to nie, bo byliśmy zaprzyjaźnieni, czasem te osoby wracają z kolejnymi sprawami. Są jednak przypadki, gdzie sprawa poszła to urzędu i ktoś nam przepadł, to monitorujemy, wracamy, pytamy, co się dzieje. Posiadamy kartotekę z uprawnioną osobą. Jest bardzo różnie, albo ktoś zaniechał sprawę, albo poszedł do kogoś innego, albo czeka w zawieszeniu* [R10].

<sup>21</sup> Postulat prowadzenia działań służących ocenie jakości porad prawnych dotyczy całego systemu poradnictwa, nie tylko świadczonego migrantom przymusowym. Ocena jakości poradnictwa, niezależnie od jego grupy docelowej, powinna być całościowa i może obejmować między innymi następujące aspekty: trafność porad, ich kompletność i adekwatność, przejrzystość dla odbiorcy, poufność i bezstronność, element kultury osobistej udzielającego porady, wdrożenie systemów ochrony danych (za: T. Schimanek, G. Wiaderek, *Poradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość i efektywność, op. cit.*). Wśród możliwych sposobów weryfikacji i oceny jakości porad i poradnictwa znajdują się: superwizje, badanie satysfakcji klientów, technika „tajemniczego klienta”, badanie wybranych porad pod kątem ich skuteczności i użyteczności w załatwieniu sprawy, system skarg, poddanie usług poradniczych reżimowi związanemu z ochroną praw konsumenckich (*ibidem*, s. 6). Szerzej o jakości porad i całości systemu poradnictwa oraz sposobach jej oceny – por. A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska, *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości, op. cit.*

<sup>22</sup> Podobne działania podjęto w celu sprawdzenia jakości projektów finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, które przewidywały poradnictwo prawne i obywatelskie. Z wynikami badania, przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na przełomie 2011 i 2012 roku, można się zapoznać w raporcie *Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF\_5.4.2\_2\_2008 oraz DWF\_5.4.2\_5\_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* – [http://www.kapitalludzki.gov.pl/download/gfx/kapitalludzki/pl/defaultmultilistaplikow/173/11/1/rk\\_ppio\\_final.pdf](http://www.kapitalludzki.gov.pl/download/gfx/kapitalludzki/pl/defaultmultilistaplikow/173/11/1/rk_ppio_final.pdf) [dostęp: 20 grudnia 2013 roku]

Niekiedy klienci przestają się kontaktować z organizacją jeszcze przed zakończeniem sprawy. W takich sytuacjach pracownicy poszukują czasem informacji o tym, co się dzieje z daną osobą: *Zdarzało się, że komuś napisaliśmy odwołanie i czekamy na te decyzje, czekamy, a ta osoba się do nas nie zgłasza, więc w końcu dzwoniemy do [...] [ośrodka dla cudzoziemców] i pytamy, czy jeszcze jest, a okazuje się, że już dwa miesiące temu wyjechał i ślad po nim zaginął [R2].* Szczególna sytuacja występuje wtedy, gdy organizacja podjęła się pełnomocnictwa w danej sprawie. Wówczas osoba będąca pełnomocnikiem ma wgląd w przebieg sprawy do jej końca: *Korespondencja siłą rzeczy przychodzi na adres pełnomocnika, więc on jest na bieżąco [R12].* W organizacjach, które oferują całościowe wsparcie, klienci zgłaszający się po poradę prawną korzystają często z innych działań, w związku z czym jest z nimi stały kontakt, co pozwala śledzić ich losy: *My mamy cały czas informacje na bieżąco, bo oni cały czas tutaj są [...]. Są takie osoby, że jeżeli nie przyjdą w ciągu dnia, to się zastanawiamy: „Chory jest?”. Czasami przyjdą się tylko przywitać, ale przyjdą codziennie [R2].*

Brak monitoringu spraw prowadzonych przez organizacje wynika – jak twierdzą rozmówcy – między innymi ze specyfiki wsparcia, jakim jest poradnictwo, które polega na dostarczeniu konkretnej usługi: *Nie monitorujemy, co się dzieje z klientem po zakończeniu sprawy. Mamy tu jasno określone zasady i cel. Ponieważ nie zajmujemy się kwestiami pomocowymi, życiowymi, to nie pomagamy dalej, tylko kierujemy dalej. Więc nie mamy takiego monitoringu, że pozostajemy w kontakcie rok czy dwa [lata], czy pięć [lat] po decyzji, nie wiemy, co się z nim dzieje [R8].* Jak zauważył jeden z respondentów, cel poradnictwa to przede wszystkim przekazanie informacji: *Nie mogę zrobić więcej niż poradzić. Osoby czasem mówią „nie”, nie mają ochoty, rezygnują [R10].* To, jak informacja ta zostanie wykorzystana, zależy od klienta, który sam musi podjąć decyzję, czy chce prowadzić dalsze działania: *On przychodzi i chce pozew o uznanie ojcostwa, po czym już nie przychodzi, ja nie dzwonię do takiej osoby, bo potrzeba czasu do namysłu, zanim się zacznie takie postępowanie w sądzie. Ja nie mam uprawnienia żeby naciskać na niego o złożenie tego pozwu. On, jak będzie gotowy, to przyjdzie, a przyszedł w dużych emocjach [R9].*

## Współpraca z innymi podmiotami

Ważnym elementem świadczonego przez podmioty trzeciego sektora poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych jest współpraca instytucjonalna. Wszyscy rozmówcy wspominali o kontaktach i współpracy z innymi **organizacjami pozarządowymi**. Mogą one przybierać różne formy, na przykład konsultacji w sprawie

danego klienta, projektów partnerskich czy współdziałania przy opracowywaniu uwag dla prawodawstwa. Jak zauważył jeden z respondentów: *To nie jest duży świat, organizacji pozarządowych pracujących na rynku [usług świadczonych cudzoziemcom], więc staramy się blisko trzymać* [R12].

Częstą formą współpracy między organizacjami jest kierowanie do siebie klientów. Dzieje się tak, gdy organizacja, do której trafi cudzoziemiec, nie świadczy poszukiwanego przez niego lub potrzebnego mu wsparcia (na przykład nie udziela pomocy materialnej czy bardzo specjalistycznej pomocy prawnej). Wówczas migrantowi może być wskazany inny podmiot, niekoniecznie specjalizujący się w działaniach na rzecz cudzoziemców. Szczególną sytuacją wydaje się wsparcie psychologiczne dla migrantów przymusowych: *Nie ma tak naprawdę bezpłatnych psychologów – i tym bardziej takich, którzy mają kompetencje międzykulturowe. A jeżeli chodzi o psychologa w ośrodku, to nie wszyscy cudzoziemcy mają do niego zaufanie. Poza tym on pomaga tylko osobom w procedurze uchodźczej, a część naszych klientów także po procedurze wymaga takiej pomocy. I to naprawdę jest problem, jeżeli chodzi o skierowanie ich gdziekolwiek. [...] nie każdy psycholog podejmuje się czegoś takiego, dlatego, że w grę wchodzi tu również język, nie ma co ukrywać. [...] Osoba, która potrzebuje pomocy, też inaczej patrzy na taką osobę, która nie zna języka, nie do końca zna kulturę* [R6]. Pracownicy podmiotów, w których udzielaniem informacji prawnych zajmują się osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego, kierują niekiedy klientów do organizacji współpracujących z prawnikami lub zatrudniających prawników, mogą się również kontaktować z organizacjami pozarządowymi specjalizującymi się w pomocy prawnej, aby się poradzić lub zdobyć informację: *Jak czegoś nie wiemy, to zwykle dzwoniemy do Stowarzyszenia Interwencji Prawnej albo do Helsińskiej [Fundacji Praw Człowieka]* [R16].

Zdarza się także, że klient zostaje skierowany do innej organizacji, ponieważ znajduje się ona bliżej miejsca jego zamieszkania: *W zależności od tego, skąd ktoś jest, korzystam z całej tej sieci, jaka istnieje. [...] Odsyłam tam, gdzie najłatwiej im skorzystać. Współpraca polega głównie na systemie referencji* [R5]. Niekiedy pracownicy organizacji kierującej dalej klienta monitorują sprawę podczas jej przekazania: *Często rozmawiamy z prawnikami [z innej organizacji] i wyjaśniamy, jak wygląda sytuacja. Mamy świadomość, że on [cudzoziemiec] nie wysyła im wszystkiego, bo ja wiem, jak wygląda sytuacja, a widzę, co wysyła, więc staram się zadzwonić, żeby ta osoba miała pełny ogląd* [R2]. Kontakt z inną organizacją może także wystąpić w sytuacji, gdy do osoby udzielającej porad zgłosił się cudzoziemiec,



który wcześniej korzystał z usług tej organizacji – wówczas doradca kontaktuje się z nią, aby się dowiedzieć, jakie czynności zostały podjęte w danej sprawie. Jednocześnie, jak podkreślali rozmówcy, w niektórych wypadkach doradcy są w stanie od razu zauważyć, że osoba prowadząca wcześniej sprawę popełniła błędy.

Mimo licznych przykładów współpracy między podmiotami zajmującymi się działaniami na rzecz migrantów przymusowych, niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na mankamenty takiej kooperacji, wskazując problem **braku koordynacji między organizacjami**. Finansowane w tym samym czasie projekty dublują prowadzone działania. Organizacje, szczególnie nieduże, które oferują wsparcie różnego rodzaju, nie dążą do specjalizowania się w danej dziedzinie, zatrudniając niekiedy prawnika w niewielkim wymiarze godzin. Problem dublowania się pomocy jest tym istotniejszy, że cudzoziemcy często zwracają się do kilku organizacji, mając nadzieję na uzyskanie bardziej pomyślnej dla nich porady.

Mówiąc o innych podmiotach, z którymi organizacje pozarządowe nawiązują kontakty lub podejmują współpracę, rozmówcy wspominali między innymi o Urzędzie do spraw Cudzoziemców, otwartych i strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców (choćby ze względu na porady świadczone w ośrodkach lub propagowanie porad udzielanych w siedzibie organizacji), instytucjach pomocy społecznej (na przykład ze względu na indywidualne programy integracji i inne świadczenia, z których korzystają migranci przymusowi), szkołach (między innymi ze względu na realizację obowiązku szkolnego), urzędach miast (głównie ze względu na mieszkania socjalne), kancelariach prawnych (przede wszystkim ze względu na kierowanie do nich klientów w sprawach karnych lub współpracę z prawnikami posiadającymi uprawnienia do reprezentacji w sądzie), uczelniach (szczególnie w celu pozyskania wolontariuszy i stażystów), krajowym biurze Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Współpraca taka ma zwykle charakter lokalny, choć rozmówcy wspominali także o kooperacji z instytucjami na poziomie regionalnym (głównie z urzędami wojewódzkimi) i międzynarodowym (na przykład z European Council on Refugees and Exiles, European Network on Statelessness, Europejską Siecią Migracyjną).

Kontakty z instytucjami mogą:

- mieć na celu rozpowszechnienie informacji o poradach prawnych świadczonych przez organizacje pozarządowe,
- służyć zdobyciu informacji, która przełoży się na bardziej pomocną poradę dla cudzoziemca: *Korzystamy z wszelkich instytucji i służb, które posiadają informacje, o które ktoś pyta. Więc jeśli ktoś pyta o*

*przekraczanie granicy, to ja regularnie dzwonię do Komendy Głównej Straży Granicznej i pytam o interpretację przepisów. Te pytania rzadko dotyczą stanu prawnego, raczej praktyki i interpretacji przepisów* [R5],

- wiązać się z konkretną sprawą – w wypadku osób, które oczekują na decyzję w związku ze złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy, instytucją, z jaką organizacje najczęściej mają kontakt, będzie Urząd do spraw Cudzoziemców lub ośrodek. Jeden z rozmówców wspomniał o kontakcie z ośrodkiem dla cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy: *Jeżeli ktoś do nas przyjdzie i nie ma pełnej dokumentacji, bez problemu możemy zadzwonić do dyrektora [ośrodka] i się dopytać, czy ten cudzoziemiec dostał już wcześniej jakąś decyzję. Pisanie odwołania dla kogoś, kto był już wcześniej w jakiejś procedurze albo dostał już jakieś pisma, o których on nam teraz nie mówi, albo nie jest tego świadomy, [wygląda inaczej]. Potem wychodzą jakieś „gwiazdki” z tego i to odwołanie nie jest takie, jak być powinno, bo my nie wiedzieliśmy o pewnych rzeczach.* W wypadku osób z przyznaną ochroną organizacje nawiązują kontakty ze wszystkimi instytucjami odpowiadającymi za obszar życia, wobec którego cudzoziemiec zgłasza chęć wsparcia (na przykład edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna),
- szczególnie w wypadku organizacji specjalizujących się w poradnictwie – wiązać się ze wspólnymi działaniami (na przykład projekt partnerski Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i „Caritas” w Lublinie),
- służyć wzmocnieniu potencjału organizacji (na przykład Southern Refugee Legal Advocacy Network).

Choć nie zawsze można mówić o współpracy między wspomnianymi podmiotami (*Czasem [nas] nie lubią. Chyba najbardziej nie lubią nas dyrektorki przedszkoli i żłobków, tak samo burmistrzowie, jeśli chodzi o kwestie mieszkań* [R10]), to jednak należy mieć nadzieję, że w niektórych wypadkach rozbudowana sieć kontaktów organizacji, nawet jeśli czasami oparta na relacjach osobowych, nie zaś instytucjonalnych, będzie miała pozytywne konsekwencje, wykraczające poza jednostkową sprawę. Dysponując historią kontaktów z organizacją pozarządową działającą w obszarze poradnictwa, instytucja może to wykorzystać przy kolejnych sprawach dotyczących cudzoziemców.

## Podsumowanie

Podsumowując wyniki omawianego badania, trzeba podkreślić, że poradnictwem prawnym dla migrantów przymusowych zajmują się w Polsce przede wszystkim podmioty trzeciego sektora. W ogromnej większości wypadków poradnictwo jest finansowane ze środków publicznych pochodzących głównie z programów unijnych. W związku ze specyfiką tego finansowania usługi poradnicze są realizowane w ramach projektów, które charakteryzują się ograniczonym budżetem i zakreślonym z góry okresem realizacji. Rozmówcy wyrażali potrzebę zapewnienia bardziej stabilnych źródeł finansowania porad prawnych dla migrantów przymusowych, co uzasadniałoby mówienie o systemie poradnictwa. Zauważali jednocześnie pozytywne aspekty świadczenia poradnictwa w Polsce przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, które wyróżnia między innymi niekomercyjne podejście do realizowanych usług, pozwalające skupić się na znalezieniu najlepszego rozwiązania dla klienta, całościowe podejście, obejmujące często inne rodzaje wsparcia cudzoziemców, większe zaufanie migrantów do podmiotów trzeciego sektora niż do urzędów.

Poniżej zaprezentowano najważniejsze wnioski dotyczące poradnictwa prawnego świadczonego na rzecz migrantów przymusowych:

- o Poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych w Polsce opiera się na działalności organizacji pozarządowych.
- o Wśród podmiotów oferujących wsparcie prawne cudzoziemcom można wyróżnić dwa typy organizacji: duże organizacje specjalizujące się w poradnictwie prawnym i mniejsze organizacje działające na rzecz cudzoziemców, w których pomoc prawna jest jednym z równorzędnych obszarów (lub nawet obszarem wspomagającym) oferowanego wsparcia. Organizacje pierwszego typu zatrudniają przeważnie zespół prawników lub osób w trakcie studiów prawniczych, rzadziej zaś pojedynczych specjalistów świadczących porady, mają wypracowane (choć nie zawsze spisane) standardy pracy z klientem i dysponują rozbudowaną siecią kontaktów, która nie tylko służy bezpośrednim działaniom na rzecz klientów, ale także wzmacniania potencjał organizacji poradniczej, częściej również podejmują wewnętrzne działania zwiększające kompetencje merytoryczne osób udzielających porad. W wypadku niektórych organizacji drugiego typu, nie zawsze zatrudniających osoby z wykształceniem prawniczym, uzasadnione jest mówienie raczej o przekazywaniu informacji prawnych niż świadczeniu poradnictwa.

o Porady prawne świadczone przez organizacje pozarządowe migrantom przymusowym dotyczą najczęściej postępowań administracyjnych o nadanie statusu uchodźcy.

o Specjalistyczne poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych opiera się na zaangażowanych prawnikach, którzy muszą dysponować całościową wiedzą dotyczącą różnych aspektów funkcjonowania cudzoziemca w Polsce na wszystkich etapach jego życia. Ważnym elementem pracy osób świadczących porady w organizacjach jest rozwój zawodowy i samodoskonalenie. Osoby świadczące porady prawne w organizacjach są cennym zasobem tych podmiotów – ze względu na brak prawników wyspecjalizowanych i doświadczonych w zakresie prawa uchodźczego.

o Istotną cechą poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych świadczonego przez podmioty trzeciego sektora jest to, że oferują one także inne rodzaje wsparcia, między innymi wsparcie psychologiczne, kursy języka polskiego, pomoc w kontaktach z urzędami, pomoc tłumaczeniową, doradztwo zawodowe. Świadczy to o całościowym podejściu do potrzeb klienta, które trudno sobie wyobrazić w wypadku instytucji publicznej realizującej przypisane jej zadania lub podmiotów komercyjnych. Potwierdzeniem znaczenia całościowego podejścia do sytuacji migrantów przymusowych są liczni klienci, którzy stale korzystają z usług organizacji.

o Poradnictwo prawne świadczone przez organizacje pozarządowe jest finansowane przede wszystkim z unijnych środków publicznych, przyznawanych w otwartych konkursach ofert. Głównym grantodawcą jest Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Stan ten świadczy o niskiej dywersyfikacji źródeł finansowania, co może być zagrożeniem dla stabilności poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych. Finansowanie porad prawnych w trybie projektowym rodzi wiele trudności, między innymi brak możliwości długoterminowego planowania, brak płynności finansowej i brak ciągłości udzielanej pomocy, problem z pozyskaniem wkładu własnego, konieczność obsługi administracyjnej projektów, która absorbuje różne zasoby.

o Ze względu na sposób finansowania poradnictwa – oparty na otwartych konkursach skierowanych do organizacji pozarządowych, które realizują najwyżej kilkuletnie projekty – nie można mówić o stabilnym systemie bezpłatnego poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych, zapewniającym dostęp do porad wszystkim potrzebującym osobom.

o Dostęp do porad prawnych został oceniony negatywnie przez przedstawicieli organizacji zwłaszcza w odniesieniu do strzeżonych ośrodków i otwartych ośrodków dla cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Porady prawne dla migrantów przymusowych, ze względu na ograniczone zasoby finansowe na poradnictwo, są świadczone głównie w trybie stacjonarnym, co uniemożliwia dotarcie do wszystkich potrzebujących.

o Choć można dostrzec pewną profesjonalizację poradnictwa (na przykład w zakresie ewidencjonowania spraw) i warto docenić liczne działania mające na celu podniesienie jakości usług poradniczych, należy jednak zwrócić uwagę na brak zaplanowanych form i narzędzi oceny jakości systemu świadczenia porad i samych usług poradniczych. Sporadycznie organizacje kierują się standardami pracy i usług, które są dostępne dla klientów, niezwykle rzadko prowadzą również badanie poczucia satysfakcji klientów z udzielonych im usług poradniczych lub podejmują inne systemowe działania, które mogłyby się stać podstawą dalszej profesjonalizacji. Zwraca uwagę nikła rola w tym zakresie instytucji finansujących poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych.

o Organizacje pozarządowe mają rozbudowane sieci kontaktów i współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi, przede wszystkim na poziomie lokalnym, które przekładają się na bardziej skuteczne wsparcie migrantów przymusowych.

Na koniec warto się jeszcze odnieść do badania organizacji pozarządowych świadczących porady dla migrantów przymusowych, przeprowadzonego w 2009 roku w ramach czwartej edycji projektu „Prawnicy na rzecz Uchodźców”<sup>23</sup>. Mimo różnic w narzędziach zastosowanych w badaniach z 2009 i 2013 roku, na podstawie wywiadów z przedstawicielami podmiotów trzeciego sektora przeprowadzonych w odstępie czterech lat można wysnuć kilka wniosków ogólnych w zakresie poradnictwa prawnego dla migrantów przymusowych:

o cechą charakterystyczną podmiotów świadczących porady prawne dla migrantów przymusowych pozostaje podział na duże organizacje specjalizujące się w poradnictwie prawnym i mniejsze organizacje, w których poradnictwo odgrywa rolę równorzędną lub wspomagającą wobec innych form wsparcia,

o dużym utrudnieniem w działalności organizacji pozostają kwestie finansowania usług – poradnictwo nadal jest finansowane w trybie

---

<sup>23</sup> Por. A. Bergiel, K. Kubin, *Bezpłatne poradnictwo prawne – opis i ocena działalności organizacji pozarządowych dla migrantów przymusowych. Wyniki badań jakościowych*, [w:] *Słabe ogniwa. Wyzwania dla funkcjonowania systemu ochrony uchodźców w Polsce*, op. cit.

projektowym, co wiąże się ze znacznymi ograniczeniami. Głównym grantodawcą pozostaje Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, o w kilku aspektach nastąpiła profesjonalizacja działań organizacji, na przykład w systemie przyjmowania klientów, o organizacje pozarządowe mniej krytycznie wypowiadały się o Urzędzie do spraw Cudzoziemców – choć w badaniu z 2013 roku rozmówcy zwracali uwagę na statystyki dotyczące decyzji administracyjnych, nie pojawiły się właściwie żadne negatywne komentarze dotyczące na przykład kompetencji pracowników tej instytucji.

### **O autorce:**

**Natalia Klorek** – socjolożka, absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Ma ponad dziesięcioletnie doświadczenie w pracy w sektorze pozarządowym z migrantami i uchodźcami oraz na ich rzecz. Jako badaczka i koordynatorka zajmuje się projektami badawczymi dotyczącymi zagadnień migracji. Koordynowała badanie ewaluacyjne funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w 2012 roku. Autorka raportów z badań o tematyce społecznej. Od 2009 roku współpracuje z Fundacją na rzecz Różnorodności Społecznej, gdzie zajmuje się działalnością wydawniczą i serią filmową „Narracje Migrantów”.

Projekt „Prawnicy na rzecz uchodźców V” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015.  
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.  
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest  
z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych  
ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa  
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62  
isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl