

*Предварителна оценка на дизайна на изследването и
разработването на система за измерване
на натовареността в съдебната система
на Република България*

Матю Клайнман
Браян Дж. Остром

**Национален център за щатските
съдилища (НЦЩС)
януари 2015 г.**

Предварителна оценка на дизайна на изследването и разработването на система за измерване на натовареността в съдебната система на Република България

Настоящият доклад съдържа предварителна оценка на продължаващите усилия на Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност към Висшия съдебен съвет (ВСС) за разработване и въвеждане на система за измерване на натовареността в съдебната система на Република България. Оценката, извършена от експерти по измерване на натовареността от Националния център за щатските съдилища (НЦЩС), съвпадна с последния етап на събирането на данни за целите на проучването. Поради тази причина НЦЩС не е в състояние да коментира получените от *Tu En EC* — консултантската група, ръководеща създаването на модела — данни от статистически анализи или други междинни резултати. Следователно, настоящият доклад предлага единствено констатации въз основа на наблюденията на методологията и продължаващите усилия за разработване на система за измерване на натовареността в България, но не следва да се приема като пряк коментар на надеждността и валидността на получените резултати. В края на доклада са изложени препоръки относно предстоящия анализ, установяването и прилагането на система за измерване на натовареността и потенциалните бъдещи стъпки, които следва да бъдат предприети в тази връзка.

Обща информация

В България към момента не се прилага обективен и емпирично обоснован метод за определяне на ресурсите, необходими за функционирането на съдебната власт. Разработването на надежден модел за определяне на тежестта на делата и измерване на натовареността подкрепя усилията на ВСС за оптимално използване на наличните към момента ресурси при гарантиране на тяхното справедливо и балансирано разпределение между съдилищата на територията на цялата страна. Въвеждането на ефективен модел за измерване на натовареността повишава вероятността от наличие на достатъчен брой съдии, като гаранция за срочно правораздаване, подобряване на достъпа до правосъдие и повишаване на общественото доверие в съдебната система.

Основополагащо допускане при всички системи за измерване на натовареността е, че постановяването на срочни и качествени съдебни актове по различните видове дела изисква различно време, усилие и внимание от страна на съдиите. С други думи, делата се различават по своята сложност. Тъй като измерва коефициента на тежест на различните видове дела (напр. производства по несъстоятелност) с цел отчитане на произтичащите от него разлики в натоварването, а не следи единствено броя решени дела, този подход представлява прецизен и стандартизиран инструмент за оценка на нуждите в съдебната система, който отразява разликите в структурата на делата — както във времето, така и в рамките на отделните съдебни райони. Системите за измерване на коефициента на тежестта на делата (известни и като модели за оценка на натовареността и претеглена натовареност) към момента се използват в над 30 американски щата (сред които Алабама, Калифорния, Флорида, Мичиган, Минесота, Тексас, Уисконсин и Вирджиния), както и в някои страни в Европа, сред които Австрия, Германия, Нидерландия и Швейцария¹.

¹ Възможността за разработване на системи за измерване на натовареността от скоро се обсъжда в юрисдикции, в рамките на които протичат интензивни процеси на реформи (Косово, Монголия, Сърбия и Западния бряг на река Йордан).

Използването на модела на претеглена натовареност е възприета практика при определянето на броя на съдиите, необходим за справяне с обема разглеждани дела и равномерното, балансирано и обосновано разходване на ресурсите в съдебната система. В допълнение, редица системи на съдилища в света възприемат модели на претеглена натовареност с цел идентифициране на последствията на съществуващи към момента съдебни карти по отношение на разпределението и използването на ресурсите, с които разполагат съдебните системи. В някои случаи, това налага прекрояване на съдебните карти с цел оптимизиране на използването на съществуващите ресурси, намаляване на броя на висящите дела, гарантиране на срочността и подобряване на достъпа до правосъдие на всички граждани.

Оценка на НЦЩС

През декември 2014 г. двама експерта от Националния център за щатските съдилища посетиха България за запознаване с работата по определяне на параметрите и разработване на система за измерване на натовареността в рамките на съдебната система. По време на посещението те получиха информация от разнообразни източници. На първо място, представителите на НЦЩС работиха в пряко сътрудничество с екипа на Българския институт за правни инициативи (БИПИ), с цел подробно запознаване със структурата на съдилищата и ролята и отговорностите на българските съдии. На второ място, бяха проведени две срещи с членове на екипа на Ти Ен Ес за обсъждане на продължаващите усилия за разработване на система за определяне на натовареността. По време на тези срещи служителите на Ти Ен Ес направиха общ преглед на дизайна на проучването, включително на констатациите от пилотния тест на въпросниците за събиране на данни, текущите усилия в тази насока, делът на участващите в проучването съдии и преглед на предложената стратегия за анализ. На трето място, представителите на НЦЩС се срещнаха с Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност към Висшия съдебен съвет. На четвърто място, беше проведена среща с директора и служители на Националния институт по правосъдие. На пето място, служителите на НЦЩС осъществиха посещения на място в осем съдилища (Софийски районен съд, Смолянски окръжен съд, Смолянски районен съд, Врачански окръжен съд, Врачански районен съд, Районен съд Бяла Слатина, Благоевградски окръжен съд и Благоевградски районен съд). По време на тези посещения представителите на НЦЩС бяха запознати с използваните към момента системи за измерване на натовареността и разпределение на делата в Смолян и Благоевград², съществуващите системи за управление на делата във всяко от посетените съдилища, процеса на случайно разпределение на делата и начина, по който представителите на съдебната система възприемат текущите усилия и предназначението на системата за определяне на натовареността. На последно място, служителите на НЦЩС взеха участие в организирана от ВСС конференция, посветена на целите на системата за определяне на тежестта на делата и работата по нейното разработване.

Общи предимства на определянето на коефициента на тежест на делата

Настоящите усилия за разработване на метод за измерване на натовареността на българските съдии имат три конкретни, непосредствени и практически предимства за съдебната система. На първо място, моделът представлява емпирично обосновано средство за измерване на

² Местно разработените системи за измерване на сложността на делата, които се ползват в съдилищата в Смолян и Благоевград, отчитат както фактическата така и правната сложност на делата (напр. брой страни, обем доказателства). Към момента моделите се използват за гарантиране на равномерната натовареност на съдиите в тези съдилища.

натовареността по начин, който отразява както фактичестката, така и правната сложност на различните дела. Преобразуването на броя дела в действителна натовареност и установяването на стандарти за натовареност³ ще предостави на ВСС възможност за рационално определяне на необходимия брой съдии във всеки съд и в страната като цяло, като гаранция за ефективно и срочно правораздаване. Прегледът на натовареността и необходимия брой съдии на ниво съдилища ще позволи да бъде направена оценка на равномерното разпределение на ресурсите, с които разполага съдебната система, и анализ на границите на съществуващите съдебни райони.

На второ място, преобразуването на броя дела в действителна натовареност ще подпомогне въведения процес на атестиране. Възможността за сравнение на натовареността на отделните съдии с установен стандарт за натовареност ще предостави полезна допълнителна информация за използваните към момента критерии за оценка на работата (напр. срокове за произнасяне и време за решаване на висящите дела). Информацията за натовареността на отделите съдии ще допринесе и за изясняване на причините за нарастващия брой нерешени в срок дела — обстоятелство, което би могло да се дължи както на недобро управление на делата, така и на свръхнатовареност.

На последно място, разработването на системата за определяне на натовареността ще допринесе за укрепване на съществуващата система за случайно разпределение на делата, предоставяйки инструмент за оценка на сложността на всички разглеждани от българските съдилища дела. Този процес може да бъде използван като средство за гарантиране на равномерното постъпление на набор от избрани на случаен принцип, различни по сложност и съобразени с опита на всеки съдия дела. Съдиите възприемат прозрачността на определянето на коефициента на тежест на делата като гаранция за доброто функциониране на системата за случайно разпределение — обстоятелство, което повишава и доверието на обществото в работата на съдилищата.

Общи наблюдения

По-долу са изложени някои общи наблюдения относно продължаващите усилия за разработване на система за измерване на натовареността в съдебната система на Република България. Те почиват на широк набор от данни, получени от експертите на НЦЩС по време на посещението им в България.

- Дизайнът на изследването, целящо да установи коефициенти на тежест на различните видове дела, се основава на ретроспективен подход, базиран на попълването на въпросници с цел определяне на времето, необходимо за решаване на различни видове дела.
 - За целите на изследването са разграничени над 300 вида дела, групирани в три широки категории — наказателни, административни и граждански. По отношение на категориите административни и граждански дела в структурата на въпросника се наблюдават известни различия в сравнение с категорията наказателни дела;
 - По отношение на всички видове дела, съгласно заданието във въпросника съдиите следва да отбележат времето, което им е необходимо за извършване на определени

³ Стандартът за натовареността на съдиите определя обема на работата, която всеки съдия е в състояние да извърши в рамките на определено време (напр. една година) въз основа на очаквания брой работни дни за съдията дни (на годишна база) и времето, с което съдията разполага за работа по разглежданите дела, след изваждане на времето, необходимо за непряко свързани с правораздавателната функция дейности (напр. такива, свързани с управлението на съда).

действия в съдебна фаза (напр. подготовка за заседания) за всеки от посочените видове дела при съобразяване на два критерия — (а) сложност и (б) необходимо време. На следващо място, съдиите следва да отбележат дела на производствата от определен вид — съответно по-леки и по-сложни и трудоемки — в процентно изражение;

- За наказателните и административните дела са разработени по-специфични измерители за време, като от съдиите се изисква да опишат свързаните с последното разгледано дело от определен вид и ключови факти (напр. обем на материалите от досъдебната фаза, изразен като брой страници и брой свидетели), и времето, което им е било необходимо, за да извършват определени действия в рамките на производството (напр. провеждане на съдебни заседания по делото). Водещата идея е, че фактическата обстановка по конкретни дела ще предостави допълнителна информация за сложността и ще повиши прецизността на преценката на необходимото време за разглеждане на съдебните спорове. Тази стъпка е сметана за несъотносима към работата на гражданските съдии;
- Събраната чрез въпросника информация ще бъде използвана за определяне на коефициенти на тежест на различните видове дела, включени в обхвата на изследването. Коефициентът на тежест — или обичайното време, необходимо на съдията за решаване на определен вид дело — ще бъде преизчислен като среднопретеглена стойност. За всяко от отделните видове производства, изчисленото предполагаемо време за решаване на по-леките дела, ще бъде умножено по процентния дял на по-леките дела и събрано с предполагаемото време, необходимо за разглеждане на по-сложни дела, умножено по съответния им процентен дял. Предвид достатъчно големия брой попълнили въпросника респонденти, тази процедура би следвало да предостави надеждна отправна точка за изчисляване на индивидуалните коефициенти на тежест на съответните видове дела;
- Всички индивидуални коефициенти на тежест ще бъдат оценени от фокус групи, съставени от съдии, притежаващи необходимите знания и опит. Използването на коефициентите на тежест в съчетание с данните относно броя и вида на водените дела и стандарта за натовареност на съдиите (разгледан подробно по-долу) ще предостави инструмент за оценка на общата приложимост на модела и изчислените коефициенти;
- В рамките на дискусиите, проведени в хода на посещението, някои съдии определиха въпросника като ясен и сравнително лесен за попълване, а други изказаха противоположно мнение. Значителна част от критиките бяха свързани с попълването на по-специфичните въпросници, отнасящи се до наказателните и административните дела за последното приключено дело от съответния тип. Съдиите отбелязаха, че в някои случаи съответните периоди са сравнително отдалечени във времето (напр. изминали са няколко месеца), което затруднява прецизното посочване на съответните времеви рамки, като в други случаи делата междуременно са върнати или предадени на по-горен съд, което не позволява извършването на справки. Съдиите споделиха, че попълването на въпросника може да отнеме няколко часа дори в случаите, когато делата са налични в съответния съд. Необходимото за попълване на въпросника време беше изтъкнато като основна причина за неучастие в изследването;
- Сред участвалите в проведените срещи съдии беше констатирана широка подкрепа за усилията на ВСС за разработване на система за измерване на натовареността, която позволява разграничаване на делата в зависимост от тяхната сложност, като средство за балансиране на натовареността в и между отделните съдилища.

- Въпросници за измерване на времето, необходимо за решаването на дела, са изпратени до всички съдии в районни, окръжни, апелативни и административни съдилища. Към датата на настоящия доклад, въпросникът е попълнен от приблизително 55 процента от всички съдии в страната⁴. От страна на ВСС са предприети действия за насърчаване на броя на участващите в изследването съдии в цялата страна.
- Текущите усилия за разработване на система за измерване на натовареността в съдебната система на Република България представлява амбициозен проект в контекста на целия Балкански регион. Възприетият от Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност подход представлява модел, който може да бъде приложен от всички останали страни в региона, които обмислят възможността за разработване на собствени системи за определяне на натовареността;
- След като системата бъде финализирана, ВСС ще разполага с модел, който позволява преобразуване на броя на делата в действителна натовареност, отчитайки специфичната структурата на делата, разглеждани от всеки съд. Възможността на изчисляване на коефициента на тежест на делата ще позволи на съдилищата, разглеждащи по-висок дял спорове с фактическа и правна сложност, да получат необходимите им допълнителни материални и човешки ресурси за срочно и ефективно правораздаване. Например, делата, свързани с трафик на хора, често са подсъдни на съдилища в погранични райони; споровете, свързани със собствеността върху земеделска земя — на съдилищата в райони с развито земеделие; а трудовите спорове могат да имат по-висок дял в общата структурата на делата в съдебен район, в който е изградена и функционира атомна електроцентрала;
- Установяването на стандарт за измерване на коефициента на сложност на делата е необходим елемент на системата за измерване на натовареността. В основата на този стандарт са залегнали очакваният брой работни дни на всеки съдия на годишна (месечна) база и времето, което съдиите ежедневно (или на месечна база) отделят за пряко свързана с разглеждането на дела работа и това, което посвещават на дейности, които не са пряко свързани с правораздавателната им функция. По този начин стандартът за натовареност недвусмислено отчита обстоятелството, че в хода на своята работа съдията изпълнява задължения, които не са непосредствено свързани с решаването на дела. Последните могат да бъдат свързани с участие в дейности, свързани с управлението на съда, обучение и оказване на съдействие на младши съдии, участие в атестационни комисии, включително изпълнението на административни задължения от страна на председателите на съдилища. В рамките на текущото изследване се предлага установяването на стандарт за очакваното време за изпълнение на свързаните и несвързани с решаването на дела служебни задължения, като елемент на системата за измерване на натовареността. Стойностите на съответните показатели ще бъдат определени въз основа на попълнените въпросници;
- Съдиите изразиха безпокойство от недостатъчната обезпеченост на съдилищата с добре обучен и компетентен административен персонал. Като пряко следствие на тази необезпеченост беше изтъкнато, че много съдии са принудени да извършват административни действия (напр. правни проучвания, проверка на редовността на исковите молби; изчисление на съдебни такси и следене на тяхното заплащане). Тази допълнителна работа затруднява изготвянето на срочно и висококачествени съдебни

⁴ Усилията за събиране на допълнителни данни ще продължат и в началото на 2015 г., за гарантиране на наличност на достатъчен информационен масив за изчисление на надеждни и коректни коефициенти на тежест.

актове и има неблагоприятно отражение върху разходването на ресурси в рамките на съдебната система.

Препоръки

По-долу са изложени осем взаимосвързани препоръки, които целят да подпомогнат усилията на Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност за разработване и установяване на валидирана, надеждна и полезна система за измерване на натовареността. Основен акцент е поставен върху няколко практични стъпки, които биха могли да подпомогнат ВСС в процеса на въвеждане на модела и да предоставят ценна информация, която да залегне в основата на вземането на решения относно справедливото и балансирано разпределение на ресурсите на системата между всички български съдилища.

Препоръка 1: Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност следва да разшири обхвата на събирането на данни с цел гарантиране на достатъчно широкообхватен информационен масив, като гаранция за прецизни и надеждни коефициенти на тежест. Прегледът на резултатите от попълването на въпросниците към декември 2014 г. констатира нисък брой респонденти на ниво окръжни и апелативни съдилища, включително липса на данни за няколко групи дела, за които попълнените въпросници не съдържат данни.

Препоръка 2: Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност следва да обмисли възможността за съществено намаляване на видовете дела в отделните категории, за които ще бъдат изчислени коефициенти на тежест. Към момента, изпратените на съдиите въпросници съдържат над 300 различни вида дела, включително такива, за които в рамките на една година е образувано само едно дело. Фокус групите, които предстои да бъдат сформирани, следва да включват опитни съдии, които са в състояние да направят прецизен преглед на предварителните резултати и да намалят броя на категориите обосновано и въз основа на рационални критерии. Целта на този преглед следва да бъде „изчистване“ на отделните групи дела, така че различните видове производства да бъдат взаимно изключващи се, но събирателно изчерпателни и всеобхватни, правно и логически разграничими и преброими в рамките на използваните системи за управление на делата. В допълнение, делата във всяка категория следва да бъдат сходни по показател сложност (необходимо на съдията време за тяхното решаване), като разликите между различните видове производства, обособени в отделни категории, отразяват съответната им сложност.

Препоръка 3: ВСС следва да продължи усилията си за налагане на единен стандарт за преброяване и дефиниране на различните видове дела. Ключова стъпка в това отношение е предоставянето на гаранции за следването на установен, единен подход на територията на цялата страна и надеждното проследяване на броя на образуваните дела във всяка идентифицирана в рамките на изследването група. Правилното функциониране на системата за измерване на натовареността зависи от поддържането на постоянно високо ниво на документиране и статистическо докладване.

По-конкретно, правилното измерване на натовареността на съдиите изисква информация за броя образувани дела във всяка от установените категории. Констатирането на системно по-висок или по-нисък брой образувани дела в конкретна категория в определени съдилища би създадо риск от ненадеждна и неправилна преценка на ресурсите, необходими за функционирането на тези съдилища. Редовните и изчерпателни проверки и надеждната обратна връзка за целите на

коригиране на проблеми, свързани със събирането на данни, са критично важни за надеждността на докладването във всички съдилища. Надеждността и точността на данните могат да бъдат повишени и чрез въвеждането на единна за цялата страна система за управление на делата и обучение на служителите върху разграничаването и събирането на данни.

Препоръка 4: Настоящите усилия за събиране на данни се основават предимно на ретроспективна, субективна преценка на необходимото време и честотата на оценяваните събития. ВСС следва да обмисли възможността за допълнително валидиране и прецизиране на ползваните в момента коефициенти на тежест посредством емпирична оценка на необходимото на съдиите време за решаване на делата. Това би могло да бъде постигнато чрез официално изследване, в рамките на което се попълват дневници, в които всеки съдия отразява действителното време на различните видове извършвани дейности и работата си по отделните видове дела. Изследванията по метода на измерване на времето са златният стандарт за измерване на натовареността.

Препоръка 5: Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност следва да продължи усилията си за постоянно информиране на ВСС относно постигнатия напредък. В допълнение, необходима е и работа за образование и запознаване на съдилищата с използваната методология, графика за изпълнение на проекта и начина, по който моделът ще бъде използван в бъдеще. Например, по време на посещенията и срещите редица съдии изразиха безпокойство от евентуалното закриване на съдилища от съображения за ниска натовареност. Комисията следва да напомни, че важен елемент от вземането на решения за прекрояване на съдебната карта, закриване на съдилища и съкращаване на щатни бройки, ще бъде и достъпът до правосъдие.

Препоръка 6: ВСС следва да прецени възможността за разработване на система за измерване на натовареността на съдебната администрация. Неотговарящата на действителните потребности ресурсна обезпеченост в това отношение може да има неблагоприятно отражение върху способността на съдилищата да изпълняват основната си правораздавателна функция срочно, ефективно и ефикасно, подкопвайки принципа на достъп до правосъдие. Разработването на сходен модел за администрацията в съдилищата ще позволи да бъде направена оценка на потребностите и тяхното адекватно задоволяване с цел повишаване на нивата на обезпеченост с необходимите квалифицирани служители, като гаранция за ефективно и качествено правораздаване. Не на последно място, администрацията в съдилищата следва да бъде обучена с оглед компетентното изпълнение на служебните задължения. Добре обучените служители ще бъдат в състояние да поемат допълнителни отговорности, облекчавайки тежестта на административните задължения, които затрудняват работата на българските съдии.

Препоръка 7: Съдийските щатове следва да се актуализират ежегодно въз основа на последните налични данни за броя на видовете образувани дела. Подобна годишна актуализация ще позволи оценка на променящата се натовареност и, съответно, изисквания за ресурсна обезпеченост на българската съдебната система.

Препоръка 8: Във времето надеждността на формулата за измерване на натовареността може да бъде повлияна от външни фактори, сред които промяна на съдебната практика, практикуването на правната професия и използваните технологии и административни политики. Препоръката на НЦЩС е възприемането и прилагането на процедури, които позволяват на ВСС да извършва междинни корекции на формулата за изчисляване на натовареността в отговор на подобни промени, както и извършването на систематичен преглед на формулата на редовни интервали.