

АНАЛИЗ НА ПРАКТИКАТА И ПОДХОДИТЕ ПРИ ОЦЕНКА НА НАТОВАРЕНОСТТА НА МАГИСТРАТИТЕ, ВЪЗПРИЕТИ ОТ СТРАНИТЕ – ЧЛЕНКИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Регулирането на натовареността на органите на съдебна власт и на отделния магистрат (съдия, прокурор, следовател) е необходимо условие за доброто администриране на съдебната власт.

Създаването на модел за регулиране на натовареността има редица приложения при упражняването на кадровите, дисциплинарните, устройствените и бюджетните правомощия на Висшия съдебен съвет. Прилагането на такъв модел ще бъде насочено към подпомагане на дейността на ВСС за планиране на необходимия брой магистрати в отделните органи и в съдебната системата като цяло. Обективното (основано на емпирични данни и научни принципи) определяне на натовареността на магистратите и звената в съдебната система ще подпомогне и дейността по преосмисляне на границите на съдебните райони, ще доведе до създаване на допустима норма за натовареност на магистратите, както и ще бъде основа за справедливото разпределение на натовареността между съдиите, прокурорите и следователите в отделните органи на съдебна власт.

Дейността по създаване на модел за измерване и регулиране на натовареността в органите в съдебната система е един от приоритетите за Висшия съдебен съвет. Това бе и причината като Цел 4 на проект „Подкрепа за Висшия съдебен съвет, свързана с изграждането на капацитет и подобряване на ефективността на съдебната система” по Норвежки финансов механизъм 2009-2014 да залегне именно изработването на механизъм за оценка на работната натовареност в съдебната система, както на индивидуално, така и на институционално

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

ниво, с акцент върху разработени качествени показатели и критерии. За постигане на тази цел е полезно първоначално да се анализират и обобщят съществуващите в съдебните системи на други държави модели за измерване на натовареността.

Целта на настоящия анализ е идентифицирането на държава – членка на Съвета на Европа, която има сходна на българската съдебна система и успешно е наложила модел за измерване на натовареността на магистратите и органите на съдебната власт, с акцент върху качествените показатели. Представители на посочената държава/държави ще бъдат включени в състава на последващи работни групи от български и чуждестранни експерти и ще споделят своя опит, дефинирайки приложимите за България качествени показатели, които биха били удачни за използване при разработването на механизъм за оценка на натовареността в съдебната система.

За изготвянето на анализа, в периода 16-18.10.2013 г., в Страсбург, Република Франция, се проведе редица срещи на представители на българската съдебна система – четирима членове на ВСС, експерт от Администрацията на ВСС и административни ръководители на окръжен съд и окръжна прокуратура, с експерти от Съвета на Европа, Европейския съд по правата на човека, Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) и страни-членки на СЕ.

За анализа и обобщението на съществуващите добри практики, от изключителна полза беше представената от Симон Гинзбург - експерт, препоръчан от Съвета на Европа, презентация на тема „Измерване на натовареността в съдебната система и качествените показатели”.

II. СЪЩЕСТВУВАЩИ МОДЕЛИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА НАТОВАРЕНОСТТА

На първо място, от значение е определянето на съдържанието на основните понятия:

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Оценяването на натовареността в съдебната система е свързано с оценяване на ресурсите, които са необходими за решаване на определено количество дела. Същевременно, за да оценим необходимостта от съответния брой съдии в определен съд, трябва да знаем броя дела, които един съдия на пълно работно време може да реши за една година. В случай, че имаме прогнозни данни за количеството дела, които постъпват за една година в съда, като ги сравним с броя дела, които един съдия може да реши за годината, може да изчислим броя на съдиите, които са необходими за решаването на делата за тази една година. Същият подход може да бъде приложен и към изчисляване на броя съдебни служители или други ресурси, необходими за доброто функциониране на отделните съдилища.

При избор на система за оценка и анализ на натовареността са възможни най-общо два подхода:

1. Според първият **натовареността се определя по броя дела, които могат да бъдат решени в рамките на една година**. При тази система не е възможно да се прави сравнение между различните видове дела, доколкото се отчитат само броя дела, но не и тяхната специфична сложност, която може да бъде повлияна от различни фактори. До момента в България се използва подобна система за отчитане и анализ на натовареността, която е основана на изчисляване на броя и видовете дела, като количество, без да се взема предвид различната правна и фактическа тежест и сложност на отделните видове съдебни дела (качествени критерии и показатели). Основният недостатък на този модел е, че доколкото не отчита различията в сложността на отделните видове дела, води до изкривяване и невярна картина в действителната натовареност, както на отделния съдия, така и на съдилищата като цяло.

2. Вторият подход **се основа на претеглената стойност на делата**. При тази система на всяка категория (група) дела са дава определено тегло (тежест), въз основа на средното необходимо време за решаването им. Работната натовареност в определен съд може да бъде изразена в минути/часове или като се използва определено осреднено

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

натоварване като референтна стойност за измерване (например средната натовареност за дадена година). С приемането на методология за извършване на емпирично проучване за тежестта на отделните видове дела (решение от 04.06.2013 г.), Висшият съдебен съвет се насочи към разработване на модел за отчитане натовареността, основан на претеглената стойност на делата.

Основните елементи на системата за претеглена работна натовареност са следните:

- определяне на категориите (групите) дела, които се диференцират по тяхната измерена тежест, на база времето, което се отделя на разглеждане и решаване на делата;
- препоръчително е категориите (групи) дела да бъдат малко на брой, тъй като така процесът на работа е управляем и дава по-сигурни резултати;
- определените категории дела трябва да са лесни за идентифициране;

Следващ основен въпрос е, как да се оценява претеглената работна натовареност. Възможни са различни методи:

Един от познатите методи е оценка на времето, извършена от експерти. Това е познатият *метод „Делфи“*, при който опитни съдии, участващи в т.нар. фокус групи, дават времева оценка на отделните дела. Тази оценка се определя на база опита и разумната преценка на съдиите-експерти. Този метод, който се прилага за първи път в американската армия, след това е адаптиран за целите на администриране на американските щатски съдилища. Прилаган в чист вид този метод разкрива редица несъвършенства, най-вече, доколкото се основа на оценка за времето, а не на реално измерване, той е неточен и дава известни отклонения. Поради тези недостатъци на метода „Делфи“, както в САЩ, така и в много други европейски държави - например Холандия, Германия, Скандинавските държави, се използва **метода на времевите изследвания**. При провеждане на времевите изследвания са възможни различни модификации на метода. В този случай е необходимо предварително

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

определяне на видовете действия, които се включват в разглеждането и решаването на видовете съдебни дела. На всеки от така определените действия (етапи) за всеки тип дела, се определя времева стойност. След това, на базата на времевата стойност на отделните етапи, се определя времевата стойност на делото от определена група (категория).

При прилагането на системата за времево измерване се определя т.нар. годишна времева стойност на съдията. От значение са следните фактори: времевата стойност на работата на съдията по делата за една година, работните дни в рамките на година, времето за обучение, времето за координиращи дейности и други административни дейности, непряко свързани с решаване на делата, лично време за почивка и възстановяване.

Модел за оценка на времето за решаване на делата е разработен и се прилага в Испания. Основно негово предимство е, че диференцира по сложност отделните видове дела. Като основен недостатък на испанския модел може да се приема обвързването на натовареността на съдиите с трудовото им възнаграждение /натовареност с 20% по-висока от средната води до бонус над заплатата/. Това създава предпоставки за манипулиране на данните и необективно отчитане на реалната натовареност.

Примери за балансиран модели за измерване на времето и за оценка на годишната времевата стойност на съдията са въведените в САЩ, Холандия, Германия и Скандинавските държави.

Предпоставка за качествено прилагане на системите за времево измерване на делата е въвеждането на информационни системи за управление на делата. При наличие на такива системи е възможно, при образуване или при приключване на делото, да се отбелязва неговата сложност въз основа на времевите критерии. Това спомага за равномерното разпределение на делата между съдиите в определен съд.

Системите за изчисляване на претеглената натовареност имат редица предимства и приложения при доброто управление на съдилищата. На първо място, тази система дава възможност да се изчисли обективно колко съдии са необходими в определен съд, съобразно количеството на

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

постъпващите дела, което може да бъде определено и прогнозирано на база количество дела през предходни години.

На второ място, системата позволява да се осигури скала за определяне на приоритетите при разпределяне на допълнителни съдии, които са необходими за решаване на временни затруднения в определени съдилища – преместване или командироване на съдии от един в друг съд.

На трето място, моделът (системата) за претеглена стойност на делата позволява осигуряване на автоматизирани правила за разпределение на делата, така че нито един съдия да не е недостатъчно използван или свръхнатоварен в сравнение с останалите съдии.

На четвърто място, оценката за работната натовареност може да служи и за подпомагане на процеса по бюджетиране. В Холандия широко се използват създадени критерии за разпределение на финансовите ресурси между съдилищата, основани именно на оценка за работната натовареност.

На пето място, процесът на оценка на работната натовареност служи за обективна основа на различни видове анализи, необходими за доброто управление на съдилищата. Оценката на натовареността, която се прави при времевата стойност на всяка категория дела, дава възможност за преразпределение на задачите в рамките на съдилищата, така че съдиите да могат да се концентрират върху техните основни задачи, свързани с работа по по-тежките дела, които изискват повече време за разглеждане и решаване. При прегледа на входящия поток от дела може да се анализират причините за увеличението и евентуалната необходимост от законодателни реформи.

Разбира се, абсолютизирането на системите за оценка на натовареността, без да се отчита качеството на работата, може да доведе до влошаване на качеството на магистратския труд. Необходимо е постигането на равновесие между системите за оценка на натовареност и инструментите за оценка на качеството на работата на магистратите. Такива инструменти са:

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

- достъп до правосъдие – първоинстанционните съдилища трябва да гарантират, че структурата и функционирането на съдилищата са достъпни за лицата, които обслужват;
- бързина и своевременност – съдилищата трябва да изпълняват задълженията си своевременно и без забавяне;
- равенство, справедливост и почтеност – съдилищата следва да осигурят справедлив процес и равна защита от закона на всички страни по делата;
- независимост и отчетност – съдилищата трябва да установят техните законови и организационни граници, да наблюдават и контролират операциите си и да се отчитат публично за изпълнението на функциите си;
- обществено доверие – съдилищата трябва да внушават обществено доверие в това, че са достъпни, справедливи и отговорни за действията си;

В този смисъл, разработването на конкретни срокове за решаване на делата и определяне на средна продължителност на съдебното производство е изключително важно и за потребителите на правосъдие. От една страна, гражданите могат да предвидят в какъв срок съдът ще се произнесе по конкретното дело, а от друга въвеждането на подобни показатели може да доведе до ускоряване приключването на делата. В Кралство Норвегия например е въведено правило, според което 100 % от гражданските дела следва да бъдат решени в 6-месечен срок от образуване на делото. Добър пример в това отношение е и Шведската система за оценка на качеството на правосъдието.

Въпреки своите позитиви, съществуват трудности при прилагането на тази система в съдебни системи, при които се наблюдава голям брой стари/висящи дела. Следва да бъде отчетено, че някои дела не могат да приключат в определения срок по обективни причини, поради което тези т.нар. *временно неразрешими дела* следва да се водят в отделен списък и с отделна статистика.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

III. ИЗВОДИ

Прегледът на основните елементи от модела за претеглена стойност на делата показва, че той осигурява повече предимства най-вече с това, че позволява да се правят сравнения с натовареността между отделните магистрати и звената в съдебната система, предлага подход за измерване на потребностите и разпределение на ресурсите, който е много по-надежден от отчитане на натовареността само по брой дела. Правилното отчитане на реалната натовареност, както на индивидуално ниво, така и на ниво „орган на съдебната власт”, би имало отражение върху по-точното бюджетиране на съдебната система, разпределението на човешки ресурси в съдилищата и прокуратурите, както и върху цялостния облик на съдебната карта на България – брой и граници на съдебните райони.

Най-ярък пример за мащабна реформа, извършена след подробен анализ на натовареността в съдилищата и целяща подобряване на качеството на правосъдието и оптимизиране на работата на органите на съдебната власт е извършената през последните години промяна в съдебната карта на Кралство Нидерландия - районните съдилища в страната са намалени от 52 на 19, окръжните съдилища – от 19 на 11, а апелативните - от 5 на 4 апелативни съдилища. Предвид мащаба на реорганизацията, реформата е била продължителен процес (само последната фаза на преначертаване на съдебната карта на Холандия е отнела 8 години), като за целта Нидерландския съдебен съвет си е сътрудничел активно с изпълнителната и законодателната власт. Отчитайки сходствата и разликите в организацията на съдебната власт в Кралство Нидерландия, в сравнение с българската съдебна система, именно натрупаният през последните години опит на Кралство Нидерландия би бил от голяма полза при изработването на механизъм за оценка на работната натовареност на българските магистрати и последващите реформи.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Висшия съдебен съвет и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.