

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИНДИКАТОРИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛАТА В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ

### ОСНОВНИ ТЕЗИ:

- *Съдебните системи на държавите – членки на ЕС, са изправени пред редица проблеми, за решаването на които е необходимо системно измерване на резултатността на правосъдието.*
- *Освен механизмите за съдебна отчетност на съдилищата все по-голямо значение придобива и управленската отчетност.*
- *Няма един общ модел за управленска отчетност на съдебната система. Много страни членки са все още в експерименталната фаза в тази област.*
- *Повечето инструменти за измерване на резултатността на съдебната власт в държавите – членки на ЕС, са разделени на три различни нива:*
  - *микроравнище – измерва се производителността на съдиите или служителите,*
  - *мезоравнище – измерва се резултатността на отделните съдилища,*
  - *макроравнище – измерват се разходите и средствата на цялата съдебна система спрямо общата ѝ продукция или краен резултат.*
- *Критерий за оценка: качество или количество?*
- *Трябва да бъдат разработени и социални показатели, които да оценят нивото на обществено доверие в съдебната система и институционалната ѝ легитимност, създавана от начина, по който съдилищата работят.*
- *Използването на информационните и комуникационни технологии е важен инструмент за управление и подобряване на сроковете за работа на съдилищата.*

През последните години в Европейския съюз все по-усилено се разисква въпросът за въвеждането на модел за качество в сектора на правосъдието. Този дебат е неделима част от започналия в повечето държави членки процес на реформи и модернизация, насочени

## *Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване*

към преодоляването на големия брой проблеми в системата на правосъдието във всяка от тях, сред които: значителното натрупване на дела, неравномерната натовареност с дела на отделните съдилища и съдии и прекомерната продължителност на съдебното производство.

Независимо че съдебната система вероятно със закъснение възприема принципите на измерването на резултатността, появата на термини като „ефективност и ефикасност“, „прозрачност“, „грижа за качеството“, „определяне на критерии“, „ориентация към резултати“ и „отчетност“ в професионалния жаргон на съдебната администрация сочи, че тези принципи се превръщат в един от крайъгълните камъни на съвременната управленска политика на системата<sup>1</sup>. По отношение на оценката на качеството на правосъдието вече могат да се посочат множество случаи и методи, използвани на различни равнища в правораздавателния процес, от които да се извлече полезен опит. Всички подобни инициативи имат за цел по-добра организация на правосъдието, която да може да възстанови и укрепи увереността на гражданите в добрата работа на съдилищата.

Сравненията между различни държави също спомагат за очертаването на най-съществените проблеми или напрежения между оценяването на резултатността на съдебната система с управленска цел и запазването на автономността на съдебната власт. Според класическата теория за разделението на властите съдебната власт действително трябва да е независима от другите власти, за да се гарантира изпълнението на особената ѝ конституционна мисия – защитата на правата на гражданите. В този смисъл независимостта на съдебната власт е основополагащ елемент на демокрацията, основана на върховенството на закона. Ключовият въпрос в този случай е как подобно основополагащо изискване да се съчетае или да надмogne противоречието си с количественото изражение, стандартизацията и контрола, залегнали в основата на повечето средства за управление на резултатността. Какво следва да се предпочете при полагането на целта, към която трябва да се ориентира съдебната система като част от публичната администрация – „резултатност“ или „качество на резултатите“?

Традиционният и основен метод за контрол на ефикасността на съдилищата, използван съвсем доскоро, се опира на механизмите за съдебна отчетност, най-типичните от които са провеждането на открити съдебни заседания и публикуването на мотивите за съдебните решения, които дават възможност за обществен контрол, както и производствата по обжалване и други методи за вътрешен контрол в съдебната система. В тази рамка съдебната отчетност се налага от самата съдебна система и следователно може да се разглежда като начин да се избегне рискът от външни влияния.

Съществува и друг подход, придобиващ все по-широко разпространение през последните години, който се състои в използване на показатели за резултатност при измерването на

<sup>1</sup> Colson, R. et S. Field (2011). Les transformations de la justice pénale [The transformations of criminal justice], Paris, L'Harmattan.

## Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване

способността на съдилищата да постигат резултатите, за които са им дадени правомощия. Той е тясно свързан с концепцията за управленска отчетност и дефинира ръководството на съдебната система като управление на ресурсите, необходими за осигуряване на правилното ѝ функциониране, включително човешките ресурси, бюджета и инфраструктурата. В тази рамка оценката на резултатността на съдебната система се основава на анализ на възвръщаемостта на разходите и обикновено се извършва от институции като висшите съдебни съвети.

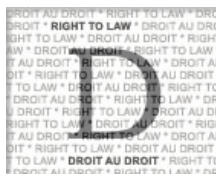
Въпреки разнообразния опит на различните държави, който ясно показва, че няма всеобщ модел за управленска отчетност на съдебната власт, и факта, че много от страните едва сега започват да правят опити в тази област лесно могат да се изброят най-важните показатели, използвани като стандарт или мярка за резултатност на съдебната система:

- брой на висящите дела или натовареност с дела;
- продължителност на производството или време, необходимо за приключването на едно дело;
- показатели за качеството на процедурата по разглеждане на делото;
- налични средства в системата според броя на подлежащите на разглеждане дела: човешки ресурси, оборудване, съдилища (и съответните бюджети и организация на съдилищата).

Въпреки че в подхода, който правителствата като цяло предпочитат, резултатността се приравнява към ефективността, редица европейски страни осъществяват инициативи, които показват, че управлението на *времето* или *резултатността* на съдебната система не е единственият използван ориентир в тази сфера, чиято резултатност поначало е твърде трудна за измерване. Във фокус отново навлиза темата за „качеството на съдебната власт“, по която се събира не само количествена, но и качествена информация и зад която стои идеята съдебната власт да бъде отговорна пред своите основни бенефициенти или крайни потребители – гражданите.

### Двупосочно усъвършенстване на индикаторите за резултатност с оглед на управлението и на качеството

Държавите – членки на ЕС, имат опит в използването на няколко вида инструменти за измерване на резултатността на съдебната система. Всяка от страните е изправена пред различни проблеми по отношение на повишаването ѝ, включително такива, свързани с принадлежността към определена правна традиция, затова системите им от индикатори трябва да се разработят така, че да отговорят именно на тези проблеми. Не може да се говори за единствен, идеален набор от индикатори не на последно място и защото статистическите данни сами по себе си не са достатъчни, за да дадат пълна представа за резултатността на съдилищата или съдебната система.



## Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване

Въпреки невъзможността за единен подход обаче, може да се очертаят няколко общи тенденции по отношение на възприетото равнище на приложение и критерии за измерване на резултатността на съдебната система.

### *Нива на измерване на резултатността*

Повечето от разработените в европейските държави инструменти са създадени с цел измерване на резултатността на следните три основни равнища:

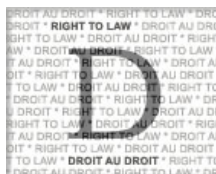
- микроравнище – измерва се производителността на съдиите или служителите,
- мезоравнище – измерва се резултатността на отделните съдилища,
- макроравнище – измерват се разходите и средствата на цялата съдебна система спрямо общата ѝ продукция или краен резултат.

Измерването на резултатността на тези отделни равнища има различни цели.

В идеалния случай формалното оценяване на съдиите дава възможност да се измери количеството (резултатите) и да се оцени качеството на работата им, т.е. тяхната компетентност и умения, както и тяхната ангажираност и почтеност. Тези индивидуални оценки рядко се правят публично достояние и имат извънредно специфични измерения, засягащи кариерата на всеки отделен магистрат. Следователно резултатите от тези оценки нямат пряко отношение нито към сравнителното оценяване на съдилищата, нито към това на съдебната система като цяло.

По тази причина в няколко страни са разработени и специфични инструменти и процедури за измерване и определяне на критерии за резултатността на съдебната система на ниво съд, които подпомагат процесите на периодично оценяване и учене през целия професионален път, осигуряват основа за по-ефективно определяне на бюджета и разпределение на средствата и са източник на полезна документация за основните съдебни звена. Резултатите от оценката на това равнище спомагат за адекватното управление на натовареността с дела и други задължения на съдиите и служителите. То може да се осъществява под формата на: мониторинг на натовареността на съдилищата и съдиите (като модела *Laticie*, разработен в Холандия); насърчаване на извънсъдебното решаване на спорове; филтриране на делата; използване на система за гъвкаво разпределение на делата (Франция); разширяване на обхвата на задълженията на служителите в съдилищата; ограничаване на извънсъдебната дейност на съдиите (Унгария) и насърчаване на решаването на делата от един съдия вместо от съдебни състави (Италия).

В заключение може да се констатира, че за съдебната власт във всички държави вече е обичайно да изнася данни за работата на цялата съдебна система. Осигуряването на информация на равнище съдебна система е в съзвучие с виждането, че тази система предоставя обществена услуга и следва да отговаря за своята ефективност, дори



## Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване

представяните данни да са понякога твърде общи, за да могат да се предприемат някакви действия.

### *Критерии за оценка: качество или количество?*

Подходът, който често се предпочита в държавното управление, е да се приравни резултатността с ефективност или своевременност, с други думи, с капацитета на дадена организация да постигне максимална производителност и да изпълни целта си с минимални разходи. Това означава, че оценката на резултатността на съдилищата се извършва чрез просто съотнасяне между изработеното от тях и бюджета им или между изработеното и броя на служителите им (съдии или други служители). Този подход обаче носи риска от пренебрегване на сложността на основната част съдебни решения, в случай че няколко индикатора бъдат приети за достатъчни ориентир при намаляване на бюджета или като аргументи в политически дебат.

Качеството на изхода от даден съдебен процес до голяма степен зависи от качеството на предшестващите процесуални стадии (в които участват полицията, прокуратурата или страните по делото), затова оценката на съдебната резултатност е невъзможна без оценка на всеки отделен етап. В този смисъл резултатността се състои в нещо повече от работата на съдиите и другите професионалисти от съдебната система, явяващи се в съда.

В много от страните стриктно се наблюдава производителността на съдебната система, като се отчитат обемът на делата, които минават през съдилищата (обикновено като съотношение на заведени дела спрямо решени дела), както и времето, необходимо на съда за обработването им<sup>2</sup>. Тази информация се анализира чрез съдебните информационни системи и по вид престъпление, съд и председателстващ съдия, като съотношенията се проследяват във времето, за да се направят изводи за трайните тенденции, като те се разграничат от моментните аномалии.

Съществува и противоположен на този подход, подкрепян най-вече от съдиите, адвокатите и правозащитните организации, който свързва резултатността с „качеството“ на съдебното производство и произнесените присъди. Според него качеството на правосъдието не следва да се свежда семантично до „производителност“ на съдебната система. Критериите за качество, що се отнася до справедливостта, се определят от законодателството, съдебната практика и международни конвенции като Европейската конвенция за правата на човека: законосъобразност на присъдата, справедлив процес, независим съдия, прозрачност, разумен срок на разглеждане на делото. Според застъпниците на този подход разработването на индикатори, измерващи резултатността най-вече като ефективност, ще доведе до стандартизиране на делата и дехуманизация на работата на съдебната система и ще наруши баланса на силите в съдилищата, както и между съдебната и политическата власт.

<sup>2</sup> В повечето европейски страни това съотношение е познато като индекса „Капелети-Кларк“.

## Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване

В рамките на този качествен подход се смята, че гражданите като основни бенефициенти на съдебната система имат законен интерес да изискват от нея отчетност. Основната идея е, че гражданите имат право на правна сигурност. Разумен аргумент в полза на тази теза е, че ефикасната или ефективната съдебна администрация представлява необходим елемент за гарантирането на това основно право.

С други думи, има необходимост и от социални индикатори за оценка на общественото доверие и легитимността на звената на съдебната система, които се отразяват чрез или са резултат от функционирането на съда<sup>3</sup>. За тази цел в редица европейски страни се провеждат редовни или ad hoc потребителски проучвания за отделните съдилища или широки проучвания на общественото мнение за цялата съдебна система, които оценяват нагласите на гражданите относно ефективността на обслужването в нейните рамки. В някои държави, например Испания, дори се анализира качеството на съдебното производство чрез броя и вида жалби и искове, отправени от граждани срещу съдилищата. Тази информация спомага за по-прецизна оценка на ефективността на съдебната система, отколкото би произтекла от общата степен на удовлетворение от системата в проучванията на общественото мнение или социологически изследвания.

### Подобряване на качеството и времетраенето на съдебното производство чрез използване на електронни инструменти

В редица документи за продължителността на съдебното производство и неговите срокове, публикувани от Европейската комисия за ефективност на правосъдието (ЕКЕП), се подчертава важността на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) като един от инструментите за управление и скъсяване на сроковете.

Технологиите биха могли да са добро помощно средство в работата на съдиите в множество аспекти: организиране на задачи, управление и извеждане на данни, правноизследователска дейност, достъп до (чрез търсачки и технологии за извличане на текст) и споделяне на документи (чрез електронна поща и форуми), както и вземане на решения (разработване на системи за подпомагане на определянето на наказанията и за автоматизирано издаване на присъди). Тези системи имат потенциала да повишат качеството и да спомогнат за навременното решаване на делата, както и да осигурят последователност на издадените присъди в подалечна перспектива, макар че все още съвременните технологии не отговарят на естеството и сложността на тези задачи. Комплексността, променливостта, гъвкавостта и личната преценка, характеризиращи вземането на едно съдебно решение, не могат лесно да се вградят в една компютърна автоматизирана система. Въпреки това усъвършенстването на семантичните технологии и

<sup>3</sup> Jackson, J. et al. (2011) "Developing European indicators of trust in justice", In: *European Journal of Criminology*, 2011.

## Въвеждане на индикатори за интегрирано управление на делата в наказателното правораздаване

технологиите за извличане на текст дава надежди за бъдещето, поне по отношение на по-предвидимите, повторяеми и изостанали дела<sup>4</sup>.

Информационните и комуникационните технологии могат да съкратят сроковете за решаване на съдебните дела и чрез въвеждането на електронен обмен на информация между страните в процеса и съдилищата чрез разработването на електронни системи за проследяване и управление на дела, чрез употребата на стандартни матрици за определени съдебни решения, както и чрез използването на аудио-визуални технологии в съдебните зали.

В няколко държави вече са извършени законодателни промени, предвиждащи експериментално въвеждане на тези технологии. В Италия например видео технологиите се използват при наказателни дела за организирана престъпна дейност. Това предотвратява прехвърлянето на затворниците от местата за лишаване от свобода до съдилищата, като така се спестяват средства и се съкращава времето за гледане на делата. В Австрия Окръжният съд в Линц е внедрил система за управление на делата, при която те се завеждат по електронен път, а съдилищата и страните по делата обменят информация по същия начин.

Въпреки че системите за управление на делата (СУД) не са толкова разпространени, колкото системите за проследяването им, те имат потенциал за повишаване на ефективността при насрочването, разпределението и обработката както на сложните, така и на по-простите съдебни дела. Управлението на делата включва наблюдение и управление на регистъра на висящите дела от момента на завеждане на делото до неговото влизане в съда, споразумение или решаване по друг начин. Чрез СУД може да се наблюдават обемът работа и резултатността на съдилищата, да се опростят планирането и организацията на дейността им и ефективно да се разпределят средствата им. От по-комплексните СУД може да се получи полезна информация за работния процес на дневна, седмична и месечна база. Проследяването на типологията на делата може да извади на преден план критичните ситуации и в резултат на това да помогне за правилното последващо разпределение на необходимите служители, съдии и други ресурси. Една интересна иновация при СУД е отварянето на базите данни на системите за проследяване на делата и самите системи за външни потребители като адвокати и страни по делата, което им позволява да проверяват напредъка на делото, в което участват, без да посещават съда.

Ако много от технологиите за подпомагане и улесняване работата на съдиите се определят като „индивидуални инструменти“, мнозинството технологични решения за повишаване ефективността на съдилищата са „организационни инструменти“, изискващи висока степен на

<sup>4</sup> Taruffo, M. “Judicial Decisions and Artificial Intelligence, 1998 *Artificial Intelligence and Law* 6, pp. 311-324, and Dory Reiling “Technology for Justice How Information Technology Can Support Judicial Reform” Leiden University Press, 2009.

