

## **Становище по проекта за Правила за отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт и индивидуалната натовареност на магистратите**

Натовареността е неразривно свързана със спецификата на дейността на магистратите, която не подлежи на механично измерване единствено с количествени признаци, статистически данни и цифрови обобщения. Въпросът за изработването на методология за определяне и отчитане на натовареността е приоритетен за дейността на ВСС, който орган следва да създаде разумни критерии за оценяването на натовареността и да осигури необходимия баланс между количествените и качествените аспекти на работата, която извършват магистратите.

1. При изготвяне на проекта за предложените Правила очевидно е допуснато смесване на различни понятия: а) натовареност на органите на съдебната власт и б) натовареност (индивидуална) на магистратите. Напр.:

- съгласно наименованието на документа, правилата обслужват както натовареността на органите на съдебната власт, така и индивидуалната натовареност на магистратите;

- на стр. 1 е посочено, че целта на правилата е постигане на равномерно разпределен щат в отделните структури на съдебната власт, т.е. равномерна натовареност на органите на съдебната власт;

- на стр.1 и стр. 2 се коментира натовареността на магистратите, която може да е само и единствено индивидуална – „досега действащата система за отчитане на натовареността на магистратите”; „...правилата за отчитане на натовареността на магистратите в органите на съдебната власт ...”; „... критериите за отчитане степента на натовареност на магистратите в органите на съдебната власт са...” и т.н.;

- на стр. 3 (във финалния абзац) се изяснява, че формирането на натовареността, както на отделния магистрат, така и натовареността на дадена структурна единица, се осъществява чрез математическа операция.

Общото разбиране за „натовареност” включва два отделни компонента: а) натовареност на органите на съдебната власт и б) индивидуална натовареност на магистратите. Това са две различни понятия, всяко от които следва да се определя и измерва със специфични критерии и показатели, а не едно с друго. Посочените отделни компоненти на натовареността (натовареност на органите на съдебната власт и индивидуалната натовареност) не могат да бъдат обобщавани като „натовареност на

магистратите в органите на съдебната власт”. Подобни неточности при използването на понятийния апарат водят до неяснота относно крайната цел на правилата – дали се цели обективно оценяване на реалната натовареност на органите на съдебната власт или на отделните магистрати.

Тази неяснота се задълбочава и от неправилно формулираната цел на правилата – „да обслужват работата на ВСС”, като въз основа на тях се получава периодична информация, която да се използва за определяне на щатната кадрова политика на ВСС.

Правилата поначало следва да бъдат фокусирани върху друга основна цел – създаване на механизъм за обективно измерване на действителната натовареност на органите на съдебната власт, изработване на методология за определяне и отчитане на натовареността в органите на съдебната власт. При създадени и действащи критерии за регулиране на натовареността на съдилищата, регулацията на индивидуалната натовареност на съдиите следва да бъде предоставена на председателя на съда. Задачата на ВСС е да контролира натовареността на органите на съдебната власт с оглед постигане на равномерно разпределение на щата в отделните структури на съдебната власт, както и да определи норма за натовареност (колко работа е нормално и възможно да извърши качествено един съдия). В рамките на конкретния орган на съдебната власт равномерната индивидуална натовареност на магистратите съобразно приетата норма за натовареност се контролира и регулира от съответния административен ръководител. Въз основа на изложеното Правилата на ВСС би следвало да се фокусират само върху отчитането на степента на натовареност на органите на съдебната власт и върху определянето на норма на натовареност на магистрата.

2. В предложения проект за Правила термините „критерий”, „показател” и „коефициент” са използвани до известна степен произволно. Напр., правната и фактическа сложност на делата е предвидена като критерий за отчитане на степента на натовареност на магистратите в органите на съдебната власт. Същевременно, сложността на делото (компонент на съставния критерий „правна и фактическа сложност”) е определена като „качествен показател за оценка натовареността на магистрата”, включващ преценката по правна и по фактическа сложност. Фактическата сложност (другият компонент на съставния критерий „правна и фактическа сложност”) е определена като „показател за практическата тежест” на делото. Оценката за сложност пък (която е коефициентът), умножена по броя дела, на л. 3 от Правилата се сочи като критерий.

Критериите дефинитивно представляват съществени признаци, съгласно които се определя степента на натовареност на органите на съдебната власт, респ. индивидуалната натовареност на магистратите в

органи на съдебната власт. Показателите пък са качествени и количествени ориентири за измерване (измерители) на натовареността. Смесването между тези понятия рефлектира в съществена неяснота в механизма за отчитане степента на натовареността.

По отношение на предвидените критерии следва да се отбележи, че не изясняват концептуално как да бъде постигната целта – измерването на степента на натовареност на органи на съдебната власт и индивидуалната натовареност на магистратите. Критериите се въвеждат като съществени признаци, въз основа на които да се определи и отчете степента на натовареност. Затова не е ясно защо степента на натовареност на магистратите в органи на съдебната власт (предвидена като цел, краен резултат) се отчита чрез самата себе си – отново чрез натовареност (предвидените в проекта критерии от № 1 до № 6).

Правилата не предлагат и прецизни показатели за измерване на сложността на делата, а по отношение измерването на правната сложност на делата – не предвиждат никакви показатели. Последните са заместени от коефициенти – оценки за сложност, които по никакъв начин не могат да запълнят отсъствието на показатели за преценка на съответния критерий. Без конкретни показатели няма как да се определят обективно коефициентите. Лишени от съдържание (конкретни показатели), коефициентите представляват, в крайна сметка, произволно определени цифри, които не са и устойчиви (напр. коефициентът на прогнозна фактическа сложност на делата), защото подлежат на корекция по всяко дело при това по субективната преценка на докладчика по делото и на оправомощения за работа със системата, който в преобладаващия брой съдилища е административният ръководител или негов заместник. Такъв подход не само усложнява администрирането на делата, но ще доведе и до неустойчивост и непредвидимост на процеса, както и до недостоверност на резултатите от него.

Отсъствието на конкретни дефинирани показатели за оценяване в значителна степен допринася за неяснотата и липсата на конкретика при оценяването на съответните критерии (особено на критерия „правна и фактическа сложност на делата“, който е единственият качествен признак за определяне на натовареността). Подробната и ясна регламентация на критериите и показателите е необходима, защото гарантира обективност и предотвратява формализма при оценяването.

3. Степента на натовареност не може да се отчита с формални и произволни цифри, като се игнорира единственият обективен, относително устойчив и общовалиден фактор – времето, необходимо за извършване на всички дейности от съдията по дадена категория дела.

Основна задача при определянето и отчитането на натовареността е създаването на норма на натовареност – времеви стандарти за отчитане на времето, необходимо на магистрата за справяне с различните видове дела, преди това групирани в категории и оценени по своята тежест. Времевите стандарти са неотменима част от механизма за определяне и отчитане на натовареността, която липсва в Правилата.

В основата на модела би трябвало да е поставен прост механизъм – да се отчита общата натовареност на съда и времевата стойност на съдията за справяне с потока от дела, а след това да се преценява дали наличните човешки ресурси в съответния съд са достатъчни за качествено и своевременно справяне с обема от дела.

Сложността на делата (както фактическата, така и правната) неизбежно е свързана с времето, необходимо за разрешаването им. Различията между тях изискват и различно количество работа. По-сложните и времеемки дела следва да имат по-голям коефициент на сложност при изчисляването на необходимите за всеки съд ресурси.

Принципно при определянето и регулирането на натовареността се прилагат различни подходи (във Финландия оценката се формира според резултатите, в Холандия – според разумния срок и качеството, в Австрия – според оптималността и т.н.). В повечето страни на Европейския съюз и в САЩ успешно се прилага методът на “оценката на делопотока” (или „оценка на нормата”) в даден съд, въз основа на който се определя необходимия брой на магистратите.

Този метод е подробно описан в предложението за методология за определяне на норма за натовареност на съдилищата, изготвено от г-жа Капка Костова, представено на ВСС през м. май 2011 год. Основното в този метод е извършването на процес на оценка от страна на фокус групи от съдии на продължителността на отделните елементи (процедурни етапи) за различните категории дела.

**А.** Определяне на категориите дела от съдиите на базата на нормативната процесуална уредба.

**Б.** Определяне на т. н. събития. Това са отделните процедурни етапи в дадена категория дела и другите работни задачи на съдията по съответната категория дела. Всяко от събитията се отчита в създадените за целта статистически форми. Тази информация е от изключително значение, защото определянето на тежестта на отделните събития или етапи зависи от средненото време, което е необходимо за изпълнението на всеки от тях.

**В.** Дефиниране на времевите стойности на отделните етапи. Това се осъществява от групи от опитни съдии, които определят колко време нормално отнема извършването на всеки от етапите. Тази дейност може да се

осъществява по съдебни райони, напр. окръжни, като след това резултатите се обобщават за страната.

Г. Определяне на номиналната тежест на отделните категории. Тази дейност е изключително експертна. Определените на национално ниво типични продължителности на отделните събития (етапи) в рамките на всяка категория дела, се делят на броя им (честотата на извършването им), като резултатът представлява тежестта на съответния етап. При сумиране в рамките на категорията, се получава тежестта на съответната категория дела.

Д. Определяне на единицата за измерване на претеглената тежест на делата – така определените номинални тежести на категориите дела се подреждат по размер, подбира се тежестта, която е явява средна за получената скала, като се определя за мерна единица. Тежестта на категориите дела се преизчислява окончателно спрямо тази мерна единица.

Е. Определяне на нормата на натовареност (т. е. колко работа е нормално и възможно да поеме един съдия). Това е въпрос на усмотрение на кадровия орган и се решава от ВСС. Важно е да се осигури възможност за качествено справяне, като се осигури баланс между постъпилите и приключените дела в рамките на съда и едновременно с това се осигурят време и условия за нормален личен и семеен живот на съдията.

При превишаване на нормата на натовареност се търси съответното адекватно управленско решение – нови бройки, командироване, корекции в компетентност, в съдебен район и пр.

Този метод е описан накратко само, за да се отличи една от най-важните му части – анализът на фактора време, което съдиите отделят за решаването на различните видове дела, който показател, както вече беше отбелязано, въобще не е намерил място в Правилата. При оценката на потока от дела всяко дело следва да получи своя коефициент на сложност, задължително съобразявайки различното време за работа по неговото разглеждане и решаване. Без създаден механизъм за отчитане на времевите стандарти за разглеждане на делата, предвидената в Правилата процедура за определяне на сложността на делата неизбежно предполага произволност. Съответно и отчитането на натовареността като резултат ще бъде също толкова формалистично и недостоверно като резултати, както и досега.

Една от примерните възможности за определяне на времевите стандарти за обслужване на потока от дела в съдилищата е следният процес, състоящ се от няколко етапа, при който всеки следващ ползва изводите на предходния.

А. Първият етап е определяне на средното количество време, отделено за решаването на даден вид дела. Някои дела от даден вид са по-сложни и отнемат повече време, докато други са по-стереотипни и отнемат по-малко

време. Препоръчително е при определяне тежестта на делата, видовете дела, които изискват приблизително еднакво време за решаване, да се обединят в една група. Полученият осреднен период от време, необходим за решаване на дадено дело от определен вид, представлява коефициент на сложността на делото.

**Б.** Вторият етап обхваща общия брой на всички видове дела, образувани през годината според статистическите данни. Този общ брой на образуваните дела от който и да е вид, умножен по коефициента на сложност на делото за всеки вид дело (осредненото време, необходимо за решаване на даден вид дело) дава стойността на делопотока за този съд.

При тези два етапа се определя и съотношението между наличното време на съдията и “делопотока”, за да може да се определи необходимият брой на съдиите, които ще обработват този делопоток.

**В.** Времевата стойност на съдията се изразява в минути и се означава като “годишна времева стойност на съдията” и представлява времето за година, което даден съдия има на разположение за обработка и разрешаване на делата. Годишната времева стойност на съдията се изчислява чрез изваждане от общия брой на дните в годината 365 на броя на дните, които не са посветени на обработка или разрешаване на дела. Такива дни са всички почивни дни (събота и неделя), празници, отпуск, болнични, дни, които попадат в категория “Други” (включващи други задължения на съдията, като дни за обучение и т. н.) Нормалният работен ден е с продължителност 8 часа или 480 минути.

Коефициентите за сложност на делата могат да бъдат реално определени едва и само след създаването на подобен или друг механизъм за отчитане на времевите стандарти за разглеждане на делата.