
СТАТИИ

СРАВНИТЕЛНОПРАВНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА СРЕДСТВАТА И МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ДОСТЪПА ДО ПРАВНА ПОМОЩ И КАЧЕСТВОТО НА ПРАВНАТА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЯНА В ДОСЪДЕБНАТА ФАЗА НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ ПРОИЗВОДСТВА В ИЗБРАНИ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ*

*Мартин Граматиков***

Съдържание

Цел и обхват на изследването

Методология на изследването

Увод

Раздел 1. Общо представяне на системите за управление на публично финансираната правна помощ в Европейския съюз

Раздел 2. Системи за подбор на доставчици на публично финансираната правна помощ

Раздел 3. Качество на правната помощ: понятие, измерване и оценка

Концепция за качество на правната помощ

* Пълният текст на изследването с приложенията е достъпен в интернет на адреса на Институт „Отворено общество – София“: www.osi.bg.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от авторите и при никакви обстоятелства не може да се приеме, че този документ отразява официалното становище на Институт „Отворено общество – София“, на институциите, които са партньори по проекта или на Европейската комисия.

** Доктор по публична администрация.

Методи за измерване и оценка качеството на правната помощ

Продължаващо образование на адвокатите

Дисциплинарна отговорност

Вътрешна или външна проверка на жалби от клиенти

Застраховка за гражданската отговорност на доставчиците на правна помощ

Таен клиент

Оценка на удовлетвореността (възприятията) на потребителите на правна помощ

Агрегиран анализ на предоставената правна помощ

Стандарти за качество: Моделът за качество на фондация „Виадикте“ (Viadicté), Холандия

Система „Високо доверие“ на холандския Борд за правна помощ

Заклучение

Цел и обхват на изследването

Това изследване е проведено в рамките на Работен пакет 1 по проект „Подобряване на достъпа до правна помощ в досъдебната фаза на наказателните производства в България“. Проектът се изпълнява през периода 1 август 2016 – 31 януари 2018 г. в партньорство между Националното бюро за правна помощ и Институт „Отворено общество – София“ с участието на Борда за правна помощ на Холандия като асоцииран партньор. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Програма „Правосъдие“ на Европейския съюз, по грантово споразумение № JUST/2015/JACC/AG/PROC/8620.

Основните задачи на проекта са да съдейства за правилното приложение и мониторинг на Директива 2013/48/ЕС от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по Европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане, на Директива 2016/1919/ЕС от 26 октомври 2016 г. относно правната помощ за заподозрени и обвиняеми в рамките на наказателното производство и за искани за предаване лица в рамките на производства по Европейска заповед за арест, както и на Препоръка на Европейската комисия 2013/С 378/03 от 27 ноември 2013 г. относно правото на правна помощ за заподозрените или обвиняемите в наказателното производство и Препоръка на Европейската комисия 2013/С 378/02 от 27 ноември 2013 г.

относно процесуалните гаранции за уязвимите лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство.

Очакваните резултати от проекта са насърчаване на обмена на добри практики между специализираните органи за управление на предоставянето на правна помощ на държавите – членки на Европейския съюз, и популяризиране на правото на правна помощ сред широк кръг от български граждани.

Дейността по Работен пакет 1 се състои в изготвяне и популяризиране на сравнителноправно изследване на средствата и механизмите, които се използват в избрани държави – членки на ЕС, за да се гарантират достъпът и качеството на правната помощ в досъдебната фаза на наказателните производства.

Сравнителноправното изследване цели да представи и анализира особеностите на основните системи, които се използват в държавите – членки на ЕС, за подбор на адвокати при предоставяне на правна помощ в досъдебната фаза по наказателни дела и основните средства за гарантиране на ефективен достъп до правна помощ на гражданите, вкл. и системите за гарантиране и оценка на качеството на предоставяната правна помощ.

В изследването са разгледани примери от широк кръг държави – членки на ЕС, но изводите са базирани на по-задълбочен преглед на пет системи за управление на публично финансираната правна помощ от четири държави, които са определени според степента на сходство с използвания в България модел. От една страна, в изследването са включени държави, в които има обособен отделен орган за управление на публично финансираната правна помощ – Холандия и Великобритания, като във втория случай са представени две отделни системи (Англия/Уелс и Шотландия). От друга страна, са избрани и държави, в които няма отделен орган за управление на системата, а управлението се осъществява почти изцяло чрез отделните адвокатски колегии – като такива примери са разгледани Белгия и Франция. По отношение на отделни особености на организиране на системите за управление на публично финансираната правна помощ са включени и примери от Финландия, Литва и Австрия.

Методология на изследването

Изследването се базира на анализ на информация, събрана чрез различни способи:

– Кабинетно изследване на национални нормативни и административни актове и съдебна практика от страните, попадащи в обхвата на изследването;

– Анализ на научни изследвания и дескриптивни описания на националните системи за правна помощ;

– Анализ на доклади за дейността на организациите, участващи в планирането, управлението, финансирането и отчитането на националните системи за правна помощ;

– Интервюта с участници в националните системи за правна помощ, както и с експерти в областта на организацията и предоставянето на правна помощ в страните – членки на Европейския съюз.

Увод

В рамките на държавите – членки на ЕС, се наблюдават три основни системи за подбор на доставчици на правна помощ. Самите системи варират по отношение на разнообразието на доставчиците на правна помощ, подбора и оценката на доставчиците, обхвата на предоставяните услуги и редица други специфики. Поради това и класификацията обхваща най-основните характеристики на способите за подбор на доставчици на правна помощ.

Две допълнителни уточнения са необходими в началото на анализа. Първо, в най-честия случай под „доставчик на правна помощ“ се разбира адвокат – лице, което има съответната юридическа правоспособност и е вписано в адвокатската колегия или в сходна организация, която (само)регулира, управлява и контролира професията. Въз основа на членството в организацията лицето може да предоставя юридически услуги, които се потребяват от оправомощени бенефициенти, но се заплащат с публични средства. В редица страни доставчик на правна помощ могат да бъдат адвокатски съдружия, действащи в различни форми – *sui generis* дружества, граждански дружества, търговски дружества и пр.

Освен адвокати доставчик на правна помощ могат да бъдат и други категории физически и юридически лица. Относително малко национални системи познават това разнообразие, и то предимно извън областта на наказателното правосъдие. Неизчерпателен лист от примери за алтернативни доставчици на правна помощ са: юридически клиники, специализирани бюра за правна помощ по наказателни (Public Defenders Offices / Public Defence Solicitors' Office) или граждански дела (Civil Legal Assistance Offices, Citizens Advice Bureaux), параюристи¹, застрахователни дружества, интердисциплинарни консултации и пр. Макар и извън обхвата на системите за правна помощ, изключително бързо развитие се наблюдава при онлайн правните услуги. Сайтове за правна информация и въпроси и отговори съществуват от средата на 90-те години на XX в. Към настоящия момент се наблюдава нарастващо предлагане на интерактивни онлайн юридически услуги, интелигентни платформи за свързване на потребители с доставчици, платформи за онлайн разрешаване на спорове със или без участие на юридически специалисти, различни форми на изкуствен интелект, които подпомагат потребителите в справянето с правни проблеми.

¹ Тук използваме английския термин „параюрист“, за да обозначим служителите на холандските бюра за правна помощ от първо ниво, които не са юристи, но предоставят на клиентите правна информация (бел. ред.).

На следващо място трябва да се направи уточнението, че националните системи за подбор и оценка на доставчици на правна помощ не предвиждат различни процедури за подбор и определяне на адвокатите според това дали става въпрос за предоставяне на правна помощ по наказателни, граждански или административни дела. Доколкото изобщо има някакви разлики в подбора и управлението на доставчиците на правна помощ по наказателни дела спрямо всички останали, тя се изразява предимно в процедурите за назначаване на адвокат в случаите на спешна необходимост от правна помощ при полицейското задържане и в първоначалните стадии на наказателния процес.

Раздел 1

Общо представяне на системите за управление на публично финансираната правна помощ в Европейския съюз

Националните системи за управление на публично финансираната правна помощ в разглежданите държави са организирани чрез правно регламентиране на няколко основни въпроса:

- кои лица имат право да получат публично финансирана правна помощ;
- по какви дела и при какви допълнителни критерии се получава правна помощ;
- как се уреждат правоотношенията между различните участници в системата за правна помощ;
- финансиране на цялостната система за правна помощ и на индивидуалните случаи на предоставяне на правна помощ;
- кой може да бъде доставчик на правна помощ;
- с какви методи и механизми се удостоверява, че публично финансираната правна помощ е ефективна и ефикасна по отношение на правата на подзащитните и интересите на правосъдието.

Основният ограничителен критерий при класифицирането на системите за управление на публично финансираната правна помощ е наличието или липсата на специализиран орган за управлението на правна помощ. Пример за такъв орган е българското Национално бюро за правна помощ, създадено въз основа на Закона за правната помощ, в сила от 1 януари 2006 г. В Холандия сходният орган се нарича Raad voor Rechtsbijstand (в небуквален превод – Борд за правна помощ), в Англия и Уелс – Legal Aid Agency (Агенция за правна помощ), в Ирландия – Legal Aid Board (Борд за правна помощ). Специализираните структури по управление на националните системи за публично финансирана правна помощ имат много сходства по отношение на правомощията си, но и значителни различия относно правилата на учредя-

ване, мястото в институционалната структура на съдебната и/или изпълнителната власт, независимостта от други институции, източниците на финансиране и пр.

Алтернативата на специализиран орган за управление на системата за публично финансираната правна помощ най-често е самоуправление, упражнявано от професионална организация на адвокати.

Раздел 2

Системи за подбор на доставчици на публично финансираната правна помощ

В този раздел ще разгледаме въпроса за подбор на доставчиците на публично финансираната правна помощ. В разгледаните страни – членки на Европейския съюз, се наблюдават три основни подхода за допускане на доставчици до системата за публично финансираната правна помощ:

– **Модел 1:** Всички правоспособни адвокати (или медиатори) предоставят публично финансирана правна помощ въз основа на съответна обща правоспособност и членство в професионална организация.

– **Модел 2:** Специализиран орган за управление на системата за публично финансирана правна помощ регистрира доставчици въз основа на правоспособност и членство в професионална организация, като е възможно и поставянето на допълнителни критерии.

– **Модел 3:** Смесена система с елементи на договорно възлагане.

Модел 1: *Всички правоспособни адвокати (или медиатори) предоставят публично финансирана правна помощ въз основа на съответната обща правоспособност и членство в професионална организация.*

Основната характеристика на **Модел 1** е, че всички адвокати, които имат необходимата правоспособност да предоставят правна помощ, автоматично имат право да предоставят и публично финансирана правна помощ. В най-общия случай правоспособността за предоставяне на публично финансирана правна помощ под формата на консултации, изготвяне на документи или процесуално представителство е следствие на членство в национална или регионална професионална организация на адвокати. В България това са адвокатските колегии, в Белгия – Orde van Vlaamse Balies (Съвет на фламандските адвокатски колегии) и Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique (Съвет на френско- и немскоговорещите адвокатски колегии в Белгия), Холандия – Nederlandse Orde van Advocaten (Холандски адвокатски съвет), Германия – Deutscher Anwalt-Verein (DAV – Германски адвокатски съюз), Испания – Colegios de Abogados (местни адвокатски колегии), и т.н.

В Германия всеки адвокат – член на DAV, може да предоставя публично финансирана правна помощ по наказателни дела. В Гърция адвокатските съвети изготвят списъци с дежурни адвокати, които предоставят правна помощ.

Белгия, Германия, Франция, Гърция, Австрия, Чехия са някои от държавите – членки на ЕС, в които предоставянето на публично финансирана правна помощ следва **Модел 1**. Тук се представени основните принципи на действие на модела в Белгия и Франция.

Публично финансираната правна помощ в Белгия може да бъде условно разделена на първична правна помощ (съвети и консултации преди завеждане на дело) и вторична правна помощ, която се изразява в процесуално представителство пред съдебни органи. Според белгийското законодателство вторична правна помощ се извършва от адвокати, които са посочили желанието си да го правят и са вписани в регистрите на съответните адвокатски организации. Няма други законови изисквания за доставчиците на публично финансирана правна помощ, т.е. стажант-адвокати през първата и по-често през втората година от практиката си също могат да предоставят публично финансирана правна помощ.

Веднъж годишно адвокатските колегии в Белгия изготвят регистър с адвокати, желаещи да осигуряват първична или вторична правна помощ. През юли 2016 г. е приет Закон за изменение и допълнение на Съдебния кодекс и е осъществена реформа на регистрите за правна помощ. Всяка колегия изработва списък с адвокати, които извършват услуги в рамките на публично финансираната правна помощ, като това може да бъде основна дейност за адвокатите или в допълнение към нея. Ако няма достатъчно желаещи адвокати, адвокатската колегия може да задължи отделни адвокати да се впишат като доставчици на публично финансирана правна помощ.

В най-честия случай адвокатите, желаещи да предоставят публично финансирана правна помощ, подават заявление към съответния адвокатски съвет. В заявлението всеки адвокат може да посочи максимум четири тематични области, по които желае да предоставя публично финансирана правна помощ. Съответният адвокатски съвет внимателно преценява дали заявените от адвоката предпочитани тематични области съвпадат с неговата квалификация. Адвокатският съвет извършва преценката въз основа на следните критерии: а) дали адвокатът притежава познания, които са обичайни за практиката в съответната тематична област и са познати на всички; б) дали адвокатът работи в кантора, чиято практика в съответната тематична област е широко известна; в) дали адвокатът притежава диплома за специална квалификация² в съответната тематична област; г) дали адвокатът е участвал в специализирани обучения/конференции; д) дали адвокатът има специализирани публикации в съответната тематична област.

² В повечето държави – членки на ЕС, в рамките на юридическото образование се предлагат и специализирани магистърски програми, например има отделни специализирани магистърски програми по частно или публично право, по наказателно или по гражданско право и т.н. (бел. ред.).

В регистъра за правна помощ срещу името на всеки адвокат се посочва тематичната област, в която желае да предоставя правна помощ. Адвокатът трябва да докаже, че има специализация в тази област, или да потвърди, че се ангажира да премина през курсове на обучение в съответната материя. Обучителните курсове се организират поотделно от адвокатската колегия на френскоезичните и немскоезичните адвокати и тази на фламандските адвокати.

В някои белгийски адвокатски колегии регистрацията като доставчик на публично финансирана правна помощ в конкретна тематична област изисква доказването на определен успех от обучение или преминаването през определено допълнително специализирано обучение.

Интересен е белгийският опит по назначаването на адвокат в случаите на предварително задържане на заподозрян. Създадена е специална уебплатформа, която управлява и прилага системата за правна защита спрямо задържаните заподозрени. Адвокатите са вписани в отделен интернет регистър, наречен *Salduz*³, (<https://www.salduzweb.be>). Когато даден човек е арестуван, разследващият полицай отваря специално досие в системата, която автоматично, в зависимост от характеристиките на случая сигнализира на адвокатите за него. Адвокатът се съгласява да поеме казуса, след което получава есемес с връзка за достъп до досието. След получаване на този достъп адвокатът може да се запознае с материалите по делото, да проведе среща с подзащитния и т.н. Ако не се намери адвокат, който да поеме случая, тогава администратор на системата *Salduz* в съответната колегия получава автоматично обаждане, есемес или имейл и той трябва да намери и посочи защитник в конкретния случай.

Подобно на Белгия, и във Франция публично финансирана правна помощ се предоставя от адвокати, които са членове на съответната адвокатска колегия. Службата за Достъп до право към Министерството на правосъдието регистрира от името на председателя на колегията адвокатите, които са съгласни да извършват услуги в рамките на системата за правна помощ. Участието на адвокатите в системата е на доброволен принцип. Възможно е адвокат да е защитник и без да е вписан в този регистър. За целта той изпраща писмо, с което изразява съгласие да работи в системата за правна помощ. Това писмо се прилага от обвиняемия/подсъдимия към искането му да му бъде предоставена правна помощ, което той депозира в съответното бюро към съда. В този случай председателят на местният адвокатски съвет одобрява избора на адвоката в момента на одобрението на правната помощ.

³ Регистърът е наречен така по името на делото *Salduz v. Turkey*, решение на Европейския съд по правата на човека от 27 ноември 2008 г., при което съдът установи нарушение на правото на справедлив процес по чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи заради това, че непълнолетно лице е било задържано от полицията и разпитвано без участието на адвокат (бел. ред.).

Ако даден адвокат във Франция желае да бъде вписан в регистъра за правна помощ, той следва да изпълни няколко предварителни задължителни стъпки:

- да присъства на информационно събрание, организирано от адвокатската колегия, посветено на правната помощ;
- да премине през обучение от 6 часа годишно във всяка от избраните от него области (изключение: има специални обучения за правния режим на чужденците и правата на жертвите на престъпления);
- да регистрира в колегията валиден адрес и мобилен телефон;
- да е направил електронна регистрация в специализиран уебсайт (clé e-barreau (RPVA)).

Австрия и Чехия могат да бъдат разгледани също като примери за **Модел 1** организирането на системата за публично финансирана правна помощ. В Австрия няма специализиран орган за администриране на системата за публично финансирана правна помощ. Адвокатската колегия (Österreichische Rechtsanwaltskammertag) организира разпределението на исканията за правна помощ между членовете си. Всеки член на адвокатската колегия е длъжен да предоставя безплатна правна помощ. При организацията на правната помощ адвокатският съвет влиза също така в договорни отношения с адвокатски фирми. Доставчиците на публично финансирана правна помощ в Австрия трябва да са завършили юридическо образование, да са членове на адвокатската колегия и да са издържали изпита за юридическа правоспособност. В допълнение адвокатите трябва да завършат стаж с практикуващ адвокат, съдия или държавен орган от областта на правосъдието. Законът изисква от адвокатите да поддържат квалификацията си в хода на кариерата с продължаващо обучение.

В Чехия също не съществува специализирана институция за организацията на публично финансираната правната помощ. Правна помощ се предоставя чрез адвокатските колегии или чрез неправителствени организации. По граждански дела правна помощ се предоставя и от организации на обществени защитници (public defenders). Друг метод за предоставянето на правна помощ е *pro bono* правна помощ от регистрирани адвокати.

Основното предимство на **Модел 1** е относително ниската му цена за конституиране и управление. Тази система за организиране и предоставяне на публично финансираната правна помощ се основава на вече съществуваща система за достъп до адвокатски услуги. Това позволява спестяването чрез икономии от мащаба на значителни административни и оперативни разходи. Като предимство може да се разгледа и наличието на специфичен механизъм за контрол и гарантиране на качеството на правната помощ – механизма на дисциплинарната отговорност. На практика всички професионални организации на адвокати имат някаква форма за гарантиране на качеството и етиката на адвокатската дейност чрез способите на дисциплинарната отговорност.

В държавите, в които съответните адвокатски съвети администрират системата за правна помощ, жалби относно предоставената правна помощ могат да подават подзащитните лица, а в редица случаи и други адвокати. С този механизъм се осъществява пряка връзка между потребителя на услугата, предоставената услуга, доставчика на услугата и органа, който има правомощия за гарантиране предоставянето на качествена и етична правна помощ. Механизмът на дисциплинарната отговорност се прилага както в случаите, когато правната помощ е за сметка на потребителя, така и в хипотезата на публично финансирана правна помощ.

Допълнително предимство на **Модел 1** е възможността за включване на голям брой адвокати (и други доставчици, когато нормативната уредба го позволява) в системата за предоставяне на публично финансираната правна помощ.

Този модел обаче се характеризира и с определени недостатъци, най-важният от които е свързан с контрола на качеството на предоставената правна помощ. На теория дисциплинарната отговорност е ефикасен и гъвкав инструмент за гарантиране на качеството на правната помощ. Обаче липсата на информация, наличието на теоретични и практически трудности с операционализиране на качеството и липсата на напълно независима трета неутрална страна ограничават потенциала на дисциплинарната отговорност. Практиката показва, че лицата, които ползват правна помощ, не могат лесно да добият обективна оценка за сложен феномен като нейното качество. При публично финансираната правна помощ възниква и проблемът със заинтересоваността на подзащитния, който не плаща (веднага или изцяло) за услугите със собствени средства, както клиентът на договорните адвокати.

При **Модел 1** на управление на публично финансираната правна помощ интересът на данъкоплатеца е слабо представен и защитен. Прекият потребител на услугата правна помощ е различен от този, който плаща. Това допълнително засилва въпросите относно отчетността, контрола и качеството в условията на **Модел 1**, при който правната помощ се предоставя въз основа на правоспособност, произтичаща и удостоверена от членство в професионална организация на адвокати.

Модел 2: *Специализиран орган за управление на правната помощ регистрира доставчиците на правна помощ въз основа на правоспособност и членство в професионална организация, като е възможно и поставянето на допълнителни критерии.*

При този вариант системата за правна помощ се управлява от специализиран орган. Такъв тип организации за управление на правна помощ възникват през 80-те и 90-те години в редица страни от Западна Европа. Като част от модернизацията на правосъдните системи на страните от Източна Европа се наблюдава тенденция през първите две десетилетия на XXI в. към създаването на подобен тип организация на системите за правна помощ. Специализирани организации за управление на системите за правна помощ се създават и извън рамките на Европейския съюз. Страни като

Украйна, Молдова и Грузия имат своите специализирани органи за управление на правната помощ. Подобни практики се разпространяват все повече и в Латинска Америка, Азия и Африка.

Типичното за подобен род системи е централната роля на обособен орган за управление на публично финансираната правна помощ. Макар че съществуват значителни вариации в структурата и компетентността на тези организации, най-общо може да се каже, че основните им правомощия са:

- Определяне на стандарти и правила за правна помощ;
- Подбор на доставчици на правна помощ;
- Оценка на дейността на доставчиците;
- Планиране, разпределяне и отчитане на средствата за правна помощ.

По отношение на подбора на доставчиците на правна помощ основният принцип при **Модел 2** е, че процесът се контролира от специализирания орган. Съществуват две разновидности на способите за подбор на доставчиците на правна помощ. При първата (и по-разпространена разновидност) подборът се прави измежду правоспособните адвокати, регистрирани в съответната професионална организация. Пример за такъв вид системи за подбор са България и Холандия (само в една част от направленията на предоставяне на правна помощ).

Другата разновидност на системата за подбор на доставчици на правна помощ е отново базирана на членство на доставчиците в професионални организации, но съществуват и допълнителни изисквания към квалификацията и опита на конкретния доставчик. Тези изисквания могат да се отнасят към достъпа до цялостната система за правна помощ или да са условие за предоставяне на правна помощ в определена сфера или на определени категории потребители. Като примери за организиране на системите за публично финансирана правна помощ по **Модел 2** тук са разгледани Холандия и Шотландия.

Правната помощ в Холандия е организирана в три „стълба“ на предоставяне на публично финансирани правни услуги. Първият стълб представлява онлайн платформа за диагноза и триаж на спорове.⁴ Към момента системата обработва бракоразводни спорове и води страните през всички етапи на разрешаването на спора. Целта е споровете да се разрешават на възможно най-ниското ниво на ескалация и да не се допуска изкуствено нарастване на противопоставянето между страните. На следващо място системата *Rechtwijzer* цели разрешаването на споровете по начин, който и за двете страни е честен по отношение на процедурно и дистрибутивно правосъдие. След една първоначална фаза (поемане на делото и описание на основните данни) страните в спор преминават през процедура, която установява интересите, стремежите и исканията им. Това позволява на страните да се фокусират върху основните

⁴ Системата е базирана в интернет на адрес: www.rechtwijzer.nl.

въпроси на спора, като вземат под внимание както своята перспектива, така и гледната точка на другата страна. По този начин системата „води“ страните към споразумяване. Ако такова споразумение бъде постигнато, описание на спора и на постигнатото съглашение се изпраща по електронен път към съда. Съдията го преглежда и прави преценка за законосъобразността на споразумението. Особено внимание се обръща на интересите на децата, ако те са част от спора. С одобряването на споразумението от съда спорът се смята за решен със сила на пресъдено нещо.

В системата *Rechtwijzer*, в случай че страните не успеят да се спогодят без участието на трета страна (ако не считаме самата платформа за трета страна), страните имат възможност да привлекат медиатор/и в разрешаването на спора. Избраният медиатор провежда онлайн медиация, като се стреми да постигне съгласие между страните по важните елементи на спора. При успех спогодбата се изпраща в съда за валидиране. Ако и медиацията не помогне, платформата назначава един или двама адвокати на страните. В случай че и тази фаза не доведе до решаване на спора, страните се насочват към съд. Практиката показва, че много малък процент от страните преминават през целия път. Повечето успяват да постигнат съгласие някъде по пирамидата на процеса на разрешаване на спора.

Вторият стълб на холандската система за правна помощ се състои от т.нар. правна помощ от първо ниво (първична правна помощ). Тази помощ се изразява в правни консултации и подготовка на документи. Специфично за Холандия е, че първичната правна помощ не е обвързана с тест за ниво на доход. Всеки гражданин или чужденец има право да получи консултация или подготовка на документи. Правната помощ от второ ниво се предоставя от специфичен доставчик – *Juridischloket*. Буквално преведено, *Juridischloket* означава „юридическо бюро“. В цялата страна има 30 такива бюра, в които всеки може да отиде без предварително записване, да изложи случая си и да получи консултация от параюрист⁵ или от юрист. Допълнително правна помощ се предоставя по телефон и по интернет. Системата се финансира от холандския Борд за правна помощ.

Когато експертът от *Juridischloket* прецени, че в конкретния случай е необходим друг вид експертиза, случаят се насочва към адвокат, медиатор или пък към компетентна инстанция – например помирителна комисия за потребителски спорове (*Geschillencommissie*), общински орган и т.н.

Интересен е механизмът за насочване към адвокат или медиатор. Това е третият стълб на системата за правна помощ в Холандия. Услугите в третия стълб се предоставят единствено от регистрирани в Борда за правна помощ адвокати и медиатори. Тук трябва да се направи уточнението, че по-голямата част от адвокатите, както и медиаторите в Холандия работят в съдружие. Поради това и повечето от

⁵ Вж. бел. 1.

регистрираните от Борда доставчици на правна помощ са адвокатски и медиаторски кантори.

Когато лицето има право да получи правна помощ, важи принципът за съучастие във финансирането. Колкото са по-ниски доходите на искания правна помощ, толкова е по-ниско собственото участие. Заплащането на правната помощ зависи и от вида и обема на получените услуги. Медиацията например е по-евтина от същинската правна помощ. Само лица с доход под законно установен минимум могат да получат публично финансирана правна помощ.

От гледна точка на подбора на доставчици на правна помощ ще разгледаме по-подробно механизмите и критериите, по които холандският Борд за правна помощ регистрира доставчици в система за правна помощ.

Адвокатските кантори и индивидуалните адвокати, които желаят да бъдат регистрирани като доставчици на правна помощ, трябва да попълнят заявление, съдържащо информация за кандидата и писменото му съгласие за условията за регистрация като доставчик на правна помощ. В процеса на подбор на адвокати в Холандия се прилагат общите критерии за подбор, както и специфични критерии, приложими за конкретни категории правна помощ. Конкретните категории правна помощ, при които има завишени изисквания към доставчиците, са:

- наказателно право;
- правна помощ, оказвана на деца;
- дела, които са свързани с ограничаване на правоспособността и дееспособността в резултат на психически увреждания;
- бежанци;
- международни отвлечения на деца;
- семейно право;
- жертви на престъпления.

По-долу е даден пример за специфичните изисквания към адвокати, кандидатстващи за регистрация като доставчици на правна помощ в областта на семейното право:

- успешно завършена юридическа специализация в областта на семейното право с най-малко 20 кредитни точки или обучение, носещо сходни кредити;
- успешно завършена юридическа специализация в областта на гражданското право;
- изрично изразено съгласие за прилагане на Кодекса за добро поведение в областта на семейното право.

Първоначално се извършва само временна регистрация на адвоката като доставчик на правна помощ по семейноправни въпроси, като за една календарна година той трябва да осъществи най-малко десет случая на правна помощ под ръководството на адвокат с опит в областта на семейното право. След периода на временната регистрация адвокатът може да бъде регистриран постоянно, ако е получил най-мал-

ко 5 учебни точки за продължаващо юридическо обучение в областта на семейното право за календарната година. През всяка календарна година от постоянната регистрация адвокатът трябва да предоставя най-малко десет случая на правна помощ по въпросите на семейното право.

Регистрацията на адвокат, вписан като доставчик на услуги по правна помощ в Холандия, може да бъде заличена въз основа на някои от следните условия:

- Самият адвокат желае да бъде изключен от регистъра за правна помощ;
- Адвокатът е изключен от адвокатската колегия или по друг начин губи правото си да упражнява адвокатска професия;
- Адвокатът не се е съобразил в срок с предписания за отстраняване на констатираните недостатъци;
- Правната помощ, предоставена от адвоката, не отговаря на стандартите за правна помощ;
- Адвокатът е предоставил неточна информация относно паричните отношения с Борда за правна помощ или с подзащитния.

Подобна схема за регистрация като доставчик на правна помощ се прилага и за медиаторите. Само медиатори, които са лицензирани от Федерацията на холандските медиатори (Mediatorsfederatie Nederland) могат да кандидатстват за предоставяне на услуги в рамките на системата за правна помощ. Предварително условие за вписване в регистъра на Борда за правна помощ е, че кандидатстващият медиатор е преминал успешно оценка от колега експерт (peer review) и е предоставил най-малко девет случая на медиация през трите години преди подаване на заявлението. Регистрацията за предоставяне на медиаторски услуги в някои области на правото (например семейно право) изисква допълнителна квалификация. За да бъдат регистрирани за медиаторски услуги в областта на семейното право, медиаторите трябва да отговорят на допълнителни критерии като: да имат сертификат за семейни медиатори, да осигуряват най-малко пет медиации годишно в областта на семейноправните отношения и да получат най-малко 5 точки (кредита) годишно за съответното последващо обучение.

Вторият пример, който ще разгледаме тук като система за публично финансирана правна помощ от **Модел 2**, е Шотландия. Индивидуално практикуващите адвокати и адвокатските фирми в Шотландия, които желаят да предоставят правна помощ, трябва да се впишат в регистър за правна помощ. Съществуват три подразделения на регистъра – за правна помощ по граждански дела, по наказателни дела и при проблеми, свързани с деца. И трите регистъра се поддържат от Борда за правна помощ.

За да бъдат включени в регистъра за правна помощ по наказателни дела, адвокатите и адвокатските фирми трябва да отговорят на следните условия:

- Да работят за правна фирма, да са регистрирани като самостоятелно практикуващи адвокати или като обществени защитници в Бюрото на обществените защитници (Public Defence Solicitors' Office);

– Фирмата, към която работи адвокатът, също трябва да е регистрирана в регистъра за правна помощ и да докаже, че отговаря на изискванията на Кодекса за поведение;

– Адвокатът трябва да е минал специален 5-часов курс на обучение през последните 12 месеца или да декларира, че ще го премине през следващите 6 месеца.

Съществуват допълнителни изисквания за регистриране на доставчик на правна помощ по наказателни дела в спешни случаи (при задържане на заподозрян/обвиняем). Адвокатите трябва да отговарят на следните изисквания:

- Да са вписани в регистъра за правна помощ по наказателни дела;
- Да имат установена практика (седалище на фирма) в региона на съответния съд;
- Да докажат своя капацитет за предоставяне на качествени услуги (чрез предишен опит, обучение и успешно преминати проверки по оценка на качеството);
- Да докажат, че имат сериозна практика в наказателното право, следят новостите в правото и покриват изискванията за контрол на качеството на работа.

Шотландският Борд за правна помощ изработва едногодишни планове за дежурство на адвокатите за всички съдилища. Плановете разпределят част от времето между различните адвокатски фирми в зависимост от броя адвокати в тях, които са кандидатствали и са покрили изискванията. Фирмите решават според вътрешните си правила кой точно адвокат кое дежурство да поеме. Дежурните адвокати трябва да дават приоритет на тази дейност и да са на разположение, когато съответният съд го изисква.

Бюрото на обществените защитници в Шотландия работи на общо основание като доставчик на правна помощ по наказателни дела, подобно на частните адвокатски фирми.

Основното предимство на **Модел 2** е пряката връзка между подбора на доставчиците на правна помощ и механизмите за контрол на качеството. Наличието на специализиран орган, чиято основна мисия е организирането и предоставянето на ефективна и ефикасна правна помощ, е важна гаранция за жизнеспособността на системата.

Освен това при **Модел 2** се прилагат допълнителни механизми и критерии за подбор на доставчиците на правна помощ. Тези механизми гарантират, че адвокатите или другите доставчици на правна помощ освен квалификацията, гарантираща им правоспособност да оказват правна помощ, притежават и допълнителни знания и умения. Обикновено такива знания и умения се изискват в определена сфера на правото или по отношение на работа със специфичен кръг потребители на правна помощ, например деца, бежанци, жертви на престъпления и пр.

Пряко следствие от основното предимство на **Модел 2** са значително подобрените механизми за контрол на качеството на предоставяната правна помощ. Въпросът е дискутиран в подробности по-долу, но тук ще отбележим, че специализираните ор-

гани за управление на системата за правна помощ имат мотивация да внедряват различни способности за управление на качеството. Също така въз основа на анализа на качеството могат да се изменят политиките или инструментите за прилагането на политиките в областта на правната помощ. От изключително важно значение е фактът, че специализираните органи за управление на публично финансираната правна помощ имат цялостен поглед върху системата за правна помощ, събират подробна информация и могат да управляват качеството на правната помощ на холистично ниво.

За сравнение механизмите на дисциплинарната отговорност, прилагани при **Модел 1**, са по презумпция фокусирани върху конкретен случай, конкретен доставчик и конкретен потребител на правна помощ. Дисциплинарната отговорност е метод, изначално насочен към установяване и санкциониране на негативни практики. Алтернативни методи, които един специализиран орган за управление на системата за правна помощ може да прилага, са в състояние да идентифицират не само девиациите, но и добрите практики по предоставяне на публично финансираната правна помощ. Това може да се използва за позитивна мотивация на доставчиците на правна помощ. Пример за такава добра практика е системата „High trust“ („Високо доверие“), която се използва от холандския Борд за правна помощ (вж. по-долу).

Друго голямо предимство на **Модел 2** в областта на контрола на качеството са големите обеми, в които се извършва дейността и се събира информация. Всеизвестен факт е, че сигналите и производствата за реализиране на дисциплинарна отговорност са относително рядко събитие. Това води до относително малък брой дисциплинарни производства. От гледна точка на използването на данни за базиране на политиките върху доказателства специализираните органи за управление на публично финансираната правна помощ имат неоспоримо преимущество. При добре организирани административни и информационни процеси и архитектура всеки един случай на предоставена правна помощ е богат източник на информация за процеса, резултата, участниците, цената и пр. Събирането и анализът на тази информация и връзката с други източници – например от органите на съдебната власт, на системата за наказателно правосъдие, различни социални системи и пр., предоставят богата информация за публично финансираната правна помощ.

Основната слабост на **Модел 2** се състои в административните разходи на специализирания орган за управление на системата за правна помощ. Добре функционираща система за правна помощ изисква инвестиции в човешки, материални, информационни и други ресурси. Внимателният подбор на доставчици на правна помощ, задълбоченият контрол за качество на предоставяната правна помощ, администрирането на процесите, обработката и анализът на информация са дейности, които изискват експерти с познания и опит.

Успешното функциониране на специализирания орган за управление на системата за правна помощ изисква и постоянна политическа подкрепа. Тя е необходима както при формирането на ежегодния бюджет на правната помощ, така и при разра-

ботване на програмите и проектите на органа, при осигуряване на възможност за експериментирание с нови методи и пр. Осигуряването на политическа подкрепа изисква ресурси, които могат да се разглеждат и като цена на системата за правна помощ.

Модел 3: Смесена система с елементи на договорно възлагане

Третата система за подбор на доставчици на правна помощ е по съществуващото си разнообразие на първите две. Специфичното при тази система е, че подборът на доставчици се осъществява на договорна основа за определен срок. Процесът на подбор на доставчиците има формата на обществена поръчка със специфичен предмет – предоставяне на определен обем правна помощ. С цел минимизиране на високите разходи, присъщи на възлагането, специализираните органи за правна помощ договарят в по-големи обеми. Обемите могат да се определят чрез комбиниране на различни критерии – географски, област от правото, характеристики на потребителите, количествен и пр.

Към смесената система за определяне на доставчиците на правна помощ отнасяме и услугите, предоставяни от т.нар. служби на обществени защитници (Public Defenders Offices). В тази модификация правната помощ се предоставя от юристи, работещи на пълно работно време в специализирани служби. Често тези служби се специализират в определен вид правна помощ – например правна помощ по наказателни дела, макар че е възможно да предоставят услуги и в различни други области. Контролът на процеса по набиране на индивидуални доставчици (адвокати) се извършва от самите служби на обществени защитници. Като примери за организиране на публично финансирана правна помощ по **Модел 3** тук ще разгледаме Великобритания (Англия и Уелс), Финландия и Литва.

Във Великобритания съществуват три отделни системи за управление на публично финансираната правна помощ – Англия/Уелс, Шотландия и Северна Ирландия. В Англия/Уелс Агенцията за правна помощ прилага разпоредбите на Закона за правна помощ и наказване на извършителите на престъпления от 2012 г. Въз основа на закона Агенцията подготвя и сключва чрез обществени поръчки блокови договори за предоставяне на правна помощ. Общите условия на договорите за възлагане определят правоотношенията между Агенцията за правна помощ и доставчиците на правна помощ, вкл. комуникации, маркетинг, документация, предоставяне на информация, плащания, поверителност, сигурност на информацията, санкции, промяна и прекратяване на договора, обжалване и т.н.

Сроковете за възлагане на обществени поръчки варират според вида и областта на правната помощ. От 2001 г. служби на обществени защитници предоставят правна помощ – първоначално като проект, а впоследствие като постоянно действаща публична услуга.

Агенцията за правна помощ поддържа списък с доставчици, разделени по следните области на специализирана правна помощ:

- искове за действия и бездействия на полицията;
- лекарски грешки;
- грижи за хора в неравностойно положение;
- наказателно право;
- договорни правоотношения (дългове);
- семейно право;
- наем на недвижими имоти;
- бежанци и мигранти;
- медиация;
- лица с психични увреждания;
- обжалване на условия за изтърпяване наказанието лишаване от свобода;
- административно право;
- получаване на социални помощи.

Както беше отбелязано по-горе, предоставянето на правна помощ в Англия и Уелс се предшества от обществени поръчки, чрез които се избират конкретни изпълнители – доставчици на правна помощ. За да бъдат допустими, кандидатстващите адвокатски кантори следва да имат правосубектност и да отговарят на всички изисквания за предоставяне на възлаганите услуги за правна помощ. Успешните кандидати сключват договор за предоставяне на определен обем правна помощ, в определена географска област, в определен времеви период и в определена област на правото или пък спрямо определени лица, които имат право да получават правна помощ.

В процеса на възлагане на обществени поръчки се определят общи и специфични изисквания към кандидатите за доставчици. Особено интересни са специфичните изисквания, тъй като с тях се поставят завишени изисквания към квалификацията, опита и престацията на изпълнителя в съответствие с конкретните видове правна помощ и специфики на потребителите. По-долу са дадени няколко примера за такива конкретни изисквания:

– „До началото на изпълнение на договора кандидатът трябва да назначи поне един супервайзър на пълно работно време, който да отговаря на стандарта за супервайзър в съответната област на правна помощ. Този супервайзър ще осъществява активно контрол върху предоставената правна помощ“.

– „До началото на изпълнение на договора кандидатът трябва да има офис/ кантора, която работи най-малкото на непълно работно време във всяка географска област на предоставяне на правната помощ“.

– „До началото на изпълнение на договора кандидатът трябва да има на щат за минимум 17,5 часа на седмица адвокат, който е лицензиран и има опит в процесуалното представителство в съответната област на правна помощ. Този адвокат трябва да покрие търсенето на съответната правна помощ във всеки от офисите/канторите на изпълнителя, които изпълняват дейности въз основа на този договор“.

В значителна част от документацията за обществените поръчки се определят критериите, на които трябва да отговаря персоналът на кандидатите за доставчици на правна помощ. Под „персонал“ се разбират както правни експерти, така и администратори, секретари и други категории служители. Например, за да покрие стандарта за работа като супервайзър при предоставяне на правна помощ в случаи на лекарска грешка, към момента на кандидатстване кандидатът трябва да е член на една от следните структури: Системата за акредитация на специалисти по медицински деликти към Адвокатския съвет (Law Society); Групата за подкрепа на жертви на лекарски грешки или Сдружението на адвокатите, които работят в областта на защита при непозволено увреждане.

Съгласно изискванията за възлагане на правна помощ в Англия и Уелс кандидатстващите правни фирми трябва да удостоверят участието си с някоя от доброволните системи за гарантиране и подобряване на качеството на правната помощ. Към момента съществуват две широко разпространени системи – Specialist Quality Mark (SQM)⁶ или Lexcel⁷.

Финландия и Литва са други два примера за организиране на управлението на публично финансираната система за правна помощ по **Модел 3**. Съгласно Финландския закон за правната помощ от 2002 г., доставчиците на правна помощ във Финландия могат да бъдат обществени защитници (адвокати, които осъществяват само публично финансирана правна помощ) или частни адвокати, които са дали съгласието си да предоставят правна помощ. В определени случаи в хипотезите, посочени в раздел 10 от Закона за държавната служба за правна помощ (258/2002), може да бъде назначен и адвокат, невписан в регистъра за правна помощ.

Първичната правна помощ (консултации, изготвяне на документи) в Литва се предоставя от държавни служители в съответната общинска администрация или други публични институции, които са сключили споразумения с общините – чл. 15 и 16 от Закона за правната помощ от 2005 г.

Вторичната правна помощ се предоставя чрез щатни адвокати, организирани в кантори, които много наподобяват модела на службата на обществените защитници, известен от САЩ (Public Defenders Office). Тези вътрешни адвокати работят само към Бюрото за правна помощ. Друг доставчик на вторична правна помощ са членове на адвокатската колегия, които предоставят правна помощ „в случай на необходимост“. В случай на правна помощ, предоставена от вътрешни адвокати, изборът на доставчици се извършва от съответната кантора въз основа на конкуренцията. Избраните адвокати сключват договор за услуга с Бюрото. То поддържа два регистъра – един с постоянни „вътрешни“ адвокати и другия с адвокати, които пре-

⁶ Повече за SQM вж. на: <http://www.sqm.uk.com/>.

⁷ Повече за Lexcel вж. на: <http://www.lawsociety.org.uk/support-services/accreditation/lexcel/>.

доставят правна помощ „в случай на необходимост“. И двата регистъра трябва да бъдат предоставени на Литовската адвокатска колегия. В регистрите се посочва областта на правото, в която конкретният адвокат може да предоставя вторична правна помощ.

Основното предимство на договорния вариант на **Модел 3** е гъвкавостта. Възлагането на блокове от голям брой случаи на правна помощ позволява детайлна спецификация на изискванията към доставчиците на правна помощ. Изискванията към квалификацията на доставчиците и качеството на предоставяната правна помощ са основни елементи от заданията за възлагане на договорите за правна помощ. Това позволява възлагащият орган да уточни точно и ясно какви са изискванията към доставчиците. Освен това договорната рамка по естествен начин насочва вниманието на органа по възлагането и на изпълнителя към качеството на предоставените услуги.

Договорното възлагане съдържа в себе си естествен момент на преценка на престацията на доставчика. Ако количествените и качествените нива на договора са спазени, конкретният доставчик може да разчита на следващ договор. При условие че тези параметри не са спазени, договорните правоотношения могат да не бъдат продължени.

Моделът с договорно възлагане е основно приложим в национални правни системи, в които доставчиците на правна помощ са концентрирани в адвокатски кантори. Договарянето с индивидуални адвокати и медиатори е скъп за администриране процес. В страни, в които пазарът на правни услуги не е консолидиран, договорното възлагане е практически невъзможно.

Друг недостатък на договорния модел на възлагане на публично финансираната правна помощ са административните разходи по възлагането, мониторинга и оценката на престияните услуги. Тези разходи са константни за периода на договора и не могат да бъдат премахнати.

Раздел 3

Качество на правната помощ: понятие, измерване и оценка

Концепция за качество на правната помощ

Понятието „качество на правната помощ“ се използва в законодателството на отделни национални държави, както и в правото на ЕС (вж. напр. чл. 18, т. 5 и чл. 38, ал. 2 от Закона за правната помощ в България, чл. 3 и чл. 10 от Закона за правната помощ в Литва, параграф 31 от Закона за правната помощ в Естония, както и чл. 7 от Директива (ЕС) 2016/1919). Неговото съдържание обаче не е изяснено в нормативната уредба и в доктрината.⁸ Като причина за невъзможността за формулиране на нед-

⁸ **Moore, M.** Quality Management for Law Firms. London: Law Society Publishing, 2001.

вумислена концепция за качеството на юридическите услуги се сочи ролята на възприятията на клиента за нивото на качество на правната помощ. Както сочи Мейстър, за клиента качествена правна услуга е онова, което е възприел и отговаря на очакванията му.⁹ Въз основа на това твърдение авторът извежда и „формула за качеството на правните услуги“¹⁰:

Удовлетвореността на клиента = Възприятията – Очакванията

Чрез така конструираната концепция за качество удовлетвореността на клиента се приема като критерий за нивото на предоставената услуга. Подобен подход е подходящ за измерване на качеството на предоставяните от доставчиците на правна помощ услуги, но би бил непрактичен при оценката, която прави органът, който организира и оценява правната помощ. При предоставянето на публично финансирана правна помощ обикновено потребителите на правната помощ нямат достатъчно опит и познания, за да оценят дори приблизително качеството на правната помощ. Според Мейстер това е присъщо на професионалните услуги (юридически, счетоводни, рекламни, консултантски и пр.) поради това, че концепцията за качеството на професионалните услуги се състои от два главни компонента – 1) техническо измерение на качеството и 2) ниво на обслужване на клиента.

Спецификата на юридическите услуги предполага, че клиентът трудно може да прецени обективно техническото качество или целесъобразността, законосъобразността, навременността и прочее характеристики на получения правен съвет, процесуално представителство или друг вид правна помощ. За сметка на това клиентът изгражда представата си за качеството на правната помощ от нивото на обслужването, което получава. Редовната информация, компетентният образ на адвоката, професионално съставените документи, проявената активност и други страни на представянето на адвоката могат да бъдат причислени към сферата на „начина на предоставяне на услугата“, т.е. нивото на обслужване.

Техническото качество на правната помощ обаче трудно може да бъде оценено от потребителя. Поради това под понятието „качество на правните услуги“ често се разбира нивото на предоставяне на правната помощ, така както се възприема от клиента. Това налага, когато се дискутират въпросите за качеството на правната помощ, да се търси баланс между удовлетвореността на потребителя и измеренията на техническото качество на правната помощ.

Според Роджър Смит качеството на правната помощ се състои от две категории – знания и умения.¹¹ Към „знания“ Смит отнася познаването на материалното и

⁹ **Maister, D.** *Managing the Professional Service Firm*. London: Free Press Business, 2003.

¹⁰ *Ibid.*, p. 71.

¹¹ **Smith, R.** *Quality and Criminal Legal Aid in England and Wales*, 2005, достъпно на интернет адрес: <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/legalaidqual.pdf>.

процесуалното право. Като пример за знание, което може да гарантира адекватно качество на правната помощ, той например сочи познаването на обективните и субективните признаци на често срещаните състави на престъпления. Под „умения“ Смит разбира поредица от професионални способности на адвоката – умения за общуване, умения за водене на преговори, умения за водене на интервю и даване на правни съвети и пр.

Шер, Мурхед и Патерсън дискутират качеството на правната помощ в контекста на неговите трудно поддаващи се на операционализация свойства: „Литературата по качеството и управлението на качеството е изпълнена с мъгливи определения на качеството. На едно ниво качеството е непостижим стремеж: нещо, което се цели, но никога не се постига, постоянно усилие за съвършенство. На друго ниво качеството се определя като съответствие на стандарт, съответствие на изискванията или способност да се постигнат желанията на клиента“.¹²

Бриджис и Шер определят качеството на правната помощ като „степената, в която дейността на адвоката отговаря на стандартите за компетентност“.¹³ Така посоченото определение предполага съгласие по наличието и съдържанието на „стандартите за компетентност“.

Трудно е, но не е невъзможно да се формулират универсални стандарти за компетентност на адвокатската дейност. По-долу са изброени някои от основните направления, по които се наблюдава, измерва и оценява качеството на правната помощ в държавите от изследването. Класификацията отчита спецификите на правната помощ, при която потребителят е физическо лице, а заплащането се прави с публични средства.

Във Финландия е разработена система за оценка на качеството на правната помощ, основана на няколко общи критерия. Системата може да се прилага при оценка на работата на адвоката както в контекста на „проверка от колега“, така и като система за гарантиране на качеството от специализираните органи за управление на правната помощ. Проучват се следните въпроси:

1. Отношение на адвоката към клиента:

- а) адвокатът полага необходимата грижа за интересите на своя клиент;
- б) поверителността е била на високо ниво;
- в) адвокатът не е бил в положение на конфликт на интереси;
- г) правната помощ е предоставена така, че отсъствието на адвоката или неочаквано прекъсване на защитата не поставя в риск правата на клиента.

¹² **Sherr, A., R. Moorhead, A. Paterson.** Lawyers – The Quality Agenda, Legal Aid Board. London: HMSO, 1994.

¹³ **Sherr, A., L. Bridges.** Evaluation of the PDS, 2002, достъпно на интернет адрес: <http://www.legalservices.gov.uk/criminal/pds/evaluation.asp>.

2. Отношение, основано на уважение:
- а) адвокатът се отнася с клиента по подходящ начин и с уважение;
 - б) адвокатът се отнася с уважение към насрещната страна в спора;
 - в) адвокатът отдава на органите на съдебната власт уважението, което им се дължи;
 - г) адвокатът се отнася с другите членове на адвокатурата по подходящ начин и с уважение;
 - д) адвокатът се отнася с уважение към свидетели, вещи лица и др.
3. Ефикасност на защитата и разумност на цената:
- а) защитата е осъществена в разумен срок;
 - б) адвокатът е спазил съществуващите срокове;
 - в) предоставянето на правната помощ е организирано и изпълнено по начин, който е довел до най-малък разход за клиента (или за специализирания орган за управление на правната помощ);
 - г) извършените дейности са отразени в разходно-счетоводния документ, издаден на клиента (или на специализирания орган за управление на правната помощ);
 - д) на клиента (или на специализирания орган за управление на правната помощ) са ясни елементите, от които е съставена общата цена на защитата;
 - е) в случай на спор относно цената на предоставената правна помощ адвокатът се е опитал да разреши спора извънсъдебно и при необходимост е предоставил на клиента информация за начините, по които спорът може да бъде разрешен.
4. Предоставяне на правната помощ:
- а) адвокатът и клиентът са се споразумели за стъпките, които трябва да бъдат предприети по защитата;
 - б) адвокатът е обяснил на клиента какво мисли за силните и слабите страни на неговата позиция;
 - в) адвокатът е обяснил на клиента извънсъдебните способности за защита на правата му;
 - г) адвокатът е идентифицирал всички факти, които са от съществено значение за разрешаване на проблема;
 - д) адвокатът е обмислил правните характеристики на спора;
 - е) като цяло правната помощ е предоставена по подходящ начин с оглед спецификите на случая и интересите на клиента;
 - ж) в процеса на предоставяне на правната помощ адвокатът е информирал клиента по ясен и открит начин;
 - з) когато е било необходимо, адвокатът е бил в контакт с насрещната страна по спора.
 - и) в случай че това е възможно, адвокатът е предприел активни мерки за постигане на споразумение.

В Белгия се използват подобни, макар и по-малко на брой, индикатори за качество на правната помощ. Те са нормативно уредени в Съдебния кодекс. Както във Финландия, индикаторите могат да се използват за разработване на детайлна система за оценка на качеството, включително и по метода на проверка от колега. Под качество на предоставените услуги в Белгия се разбира следното:

- точност (спазване на срокове);
- отношение на адвоката към бенефициента на правната помощ;
- качеството на правната консултация;
- продължителността на дежурствата;
- при необходимост се взема предвид и начинът на назначението на адвоката.

Стандартът за правна помощ, разработен от Агенцията за правна помощ на Англия и Уелс, се основава на няколко различни измерения на качеството на правната помощ. Всяка от тези насоки представлява система от индикатори, чрез които може да се измерва качеството на правната помощ:

– *достъп до услугата правна помощ*, включително планиране на дейността, осигуряване на достъпна информация за наличността на услугата безплатна правна помощ и недопускане на дискриминация при предоставяне на услугата;

– *обхват на услугата*, включително пренасочване към други доставчици на правна помощ, държавни или общински служби, когато интересите на клиента налагат това;

– *управление на юридическата дейност*, включително добре разпределени роли на работещите в юридическото дружество/сдружение и подходящи процедури за управление на финансите;

– *управление на човешките ресурси*, включително равни възможности за работещите в юридическото дружество/сдружение, осигуряване на навременно обучение и развитие на екипа на доставчика на правна помощ, контрол върху качеството на предоставената правна помощ;

– *съответствие с нуждите и изискванията на клиентите*, включително предоставяне на информация на клиентите; конфиденциалност и защита на личните данни, осигуряване на качеството на правната помощ, когато някой друг предоставя част от услугата;

– *ангажираност към постоянното подобряване на качеството на правната помощ*, включително разработване и въвеждане на системи за приемане на оплаквания и получаване на обратна връзка от клиентите; постоянно усъвършенстване на системите за управление на качеството в организацията доставчик.

Сходна схема, но с девет измерения на качеството на правната помощ, е формирана и от Шер, Мурхед и Патерсън¹⁴:

- правни знания – познаване на материалните и процесуалните правни норми;

¹⁴ Sherr, A., R. Moorhead, A. Paterson. Op. cit.

- практически умения – например по водене на преговори, провеждане на разпит на свидетел и др.;
- административни умения (водене на документация и отчетност);
- мотивация, включително за самоусъвършенстване чрез постоянно осъвременяване на знанията и уменията;
- възможност за планиране и предварителна подготовка на работата по случая;
- интелектуални и емоционални способности;
- способност за самооценка;
- умения за установяване на факти – особено за установяване на факти при разговор с клиенти и за използването на тези факти;
- умения за създаване и поддържане на отношенията с клиента.

Измерването на тези показатели според Шер, Мурхед и Патерсън може да стане посредством четири групи индикатори на качеството на правната помощ. Първата група се определя от авторите като **входни индикатори**. Под „входни индикатори“ се разбира професионалната компетентност на адвоката, определяна като съвкупност от вид и степен на образование, завършени квалификационни курсове, оценки от изпити. Тези индикатори се използват често поради податливостта им на непротиворечиво установяване, но трудно може да се каже, че отразяват в достатъчна степен качеството на правната помощ.

Следващата група са **структурните индикатори**, под които се разбира съвкупността от ресурси, с които разполагат адвокатите или сдруженията от адвокати. Така, ако едно адвокатско дружество има богата библиотека с правна литература, оценителят би отбелязал високо ниво по структурните индикатори. Според авторите този вид индикатори дават идея за помощните средства при осъществяване на правната работа, но не отразяват качеството ѝ.

Категорията на **процесните индикатори** отразява информация за това какво адвокатът прави. Не бива да се забравя обаче, че информация може да се анализира само ако данните за вида, обема и качеството на осъществените дейности са съответно документирани и съхранени. В тази категория попадат променливи като брой доказателствени искания, присъствие на процесуално-следствени действия и пр. Шер, Мурхед и Патерсън отбелязват, че макар да имат по-валидно значение за качеството от горните две категории, процесните индикатори трудно могат да дадат информация за ефективността на избраната от адвоката стратегия, за ефикасността на действията на адвоката и други важни страни на правната помощ.

На последно място авторите поставят т.нар. **резултатни индикатори**, или информацията за изхода на делото. Презумпцията, че може да се прави извод за качеството на правната помощ от резултата по делото (или от правната консултация, ако в това се изразява правната помощ), е повече от оборима. Подобна презумпция изключва влиянието на всички външни фактори и сложната им взаимовръзка.

Без претенции за изчерпателност на дефиницията тук ще определим качествена правна помощ като такава правна помощ, която в достатъчен обем отговаря на двата списъка с измерения, формулирани по-горе. Конкретната дефиниция за качество на правната помощ според модела „Rightfully Satisfied“ (бълг. „Основателно удовлетворен“) на холандската фондация „Виадикте“ е: „съответствие на правната помощ с оправданите очаквания на потребителя при адекватно съотношение на цена и качество. Правната помощ е предоставена от независим и неподкупен адвокат, който отговаря на професионалните стандарти за компетентност, проверен е за спазването на тези стандарти, познава останалите участници в системата; работи в среда, която му предоставя инструменти за измерване на резултата и изхода от дейността си, и осъществява одит в съответствие с ясни и добре разработени стандарти“.

Методи за измерване и оценка качеството на правната помощ

Дебатът върху понятието за качество на правната помощ е безсмислен, ако не е свързан с конкретни методи за наблюдение, измерване и оценка на качеството. И най-съвършената система за операционализиране на понятието за качество на правната помощ би била неприложима, ако не е свързана с конкретни способности за събиране и анализ на информация. Методите, които се използват за осъществяване на контрол за качество върху правната помощ в страните на Европейския съюз, почиват на комбинация от следните елементи:

- нормативно установени изисквания за продължаващо образование на адвокатите;
- дисциплинарна отговорност;
- вътрешна или външна проверка на жалби от клиенти;
- застраховка за гражданската отговорност на доставчиците на правна помощ;
- проверка от колега;
- таен клиент;
- оценка на удовлетвореността (възприятая) на потребителите на правна помощ;
- агрегиран анализ на предоставената правна помощ;
- одит на качеството от специализирана организация (най-често организацията, управляваща стандарт за качество на правна помощ или юридически услуги).

Продължаващо образование на адвокатите

Повечето системи свързват предоставянето на публично финансирана правна помощ с продължаващо обучение на доставчиците на правна помощ. Такива изисквания се поставят от холандския Борд за правна помощ, съществуват и в системите за правна помощ в Белгия, Германия и много други страни. Обикновено изискването е доставчиците на правна помощ да преминават периодично квалификационни курсове по определени области на правото. Връзката между продължаващото юридическо образование и качеството на правната помощ, без значение дали е субсидирана или се

предоставя на договорна основа, е пряка, както се вижда в модела за качество на фондация „Виадикте“ (вж. фиг. 1). Презумпцията е, че юристът, който периодично получава нови знания и умения, предоставя по-добри и по-качествени услуги на своите клиенти. Висококвалифицираният юрист също така в по-пълна степен служи на интересите на правосъдието.

В Холандия изискването за продължаващо обучение е част от условията за членство в адвокатската колегия (Nederlandse Orde van Advocaten). Всички членове на колегията са задължени да съберат минимум 20 точки (т.нар. РО точки) от участие в курсове. Основното правило е, че една точка се придобива въз основа на един час обучение. Адвокатският съвет одобрява организациите, които предоставят такива курсове. Множество университети, организации със стопанска и нестопанска цел са признати от Адвокатския съвет като доставчици на РО курсове.¹⁵

Чрез системата за продължаващо правно образование всички адвокати в Холандия, в това число и тези, които предоставят публично финансирана правна помощ, постоянно осъвременяват и подобряват знанията и уменията си. Както беше посочено по-горе, това обучение предполага предоставянето на по-качествена правна помощ.

Дисциплинарна отговорност

Дисциплинарната отговорност е основен инструмент за гарантиране и управление на качеството. Целта на института на дисциплинарната отговорност е да гарантира спазването на правните, но също така и на етичните норми, които се отнасят за различните видове доставчици на правна помощ. Най-типичният случай в областта на правната помощ е дисциплинарната отговорност, налагана от органите на адвокатската колегия. Дисциплинарни съвети, съставени от членове на колегията, разглеждат сигнали, подадени от клиенти, органи на адвокатските съвети, други адвокати и трети лица. Следва процедура за установяване на обективната истина. В случаите на установяване на нарушения на правните норми или на етичните стандарти се налагат санкции. По правило най-сериозната санкция е лишаването от право да се упражнява адвокатска дейност за определен период или завинаги.

В допълнение към дисциплинарната отговорност нарушаването на нормите и етичните стандарти за предоставяне на правна помощ може да доведе в някои случаи и до административна отговорност. Най-често тази отговорност се изразява в административен акт, който води до отписване на съответния адвокат от регистъра на правната помощ и съответно невъзможността да предоставя правна помощ в рамките на системата.

¹⁵ Вж. повече на <https://cursusaanbod.advocatenorde.nl/>.

Вътрешна или външна проверка на жалби от клиенти

Жалбите от клиенти са важен механизъм за обратна връзка от потребителите на правна помощ. Тази обратна връзка подпомага за установяването на случаи на предоставяне на некачествена правна помощ и за отстраняването на преките и косвените причини, довели до проблеми с качеството.

Контролът по жалби относно качеството на правната помощ може да бъде най-общо два вида – вътрешен и външен. В страни, в които преобладават корпоративните доставчици на правна помощ, организирани в адвокатски кантори или фирми, стандартите за качество може да изискват наличието на вътрешноорганизационен механизъм за обективно разглеждане на постъпилите жалби. Така стандартът за качество на холандската фондация „Виадикте“ (вж. по-долу) изисква канторите, които имат желание да получат сертификат, че отговарят на стандарта, да имат такъв механизъм. Стандартът оставя на самата организация да уреди процедурата и функционирането на механизма. Това, което се очаква, е, че процесът ще доведе по обективен начин до разкриване на фактите и обстоятелствата по жалбата, ще позволи на заинтересованите страни да изложат своята гледна точка, тези волеизявления ще бъдат взети под внимание при разрешаването на случая.

Външната проверка на жалби относно качеството на правната помощ се извършва от орган, който е външен на конкретния доставчик. Най-често националните законодателства предоставят на адвокатските съвети компетентността за събиране, разглеждане и разрешаване на жалби от потребители на правна помощ. Въз основа на такива жалби се реализира механизмът на дисциплинарната отговорност.

Интересен пример е правният омбудсман в Англия и Уелс.¹⁶ Омбудсманът е независим орган, който разглежда жалби на потребители на правна помощ – както субсидирани, така и правни услуги, предоставяни на договорна основа. Правният омбудсман е създаден със Закона за правните услуги от 2007 година. Преди да подадат оплакване при правния омбудсман, потребителите първо трябва да дадат 8 седмици на конкретния доставчик да отговори на жалбата. В резултат на разглеждането на жалбата правният омбудсман може да разреши случая чрез: отхвърляне на жалбата, обезщетение или компенсация. Максималното обезщетение, което може да постави правният омбудсман, е 50 000 британски лири.

Застраховка за гражданската отговорност на доставчиците на правна помощ

Застраховката за професионална отговорност също може да се разглежда като форма на индиректен механизъм за гарантиране качеството на правната помощ. Индивидуалното или колективното застраховане на адвокати е стандартно нормативно изискване в страните – членки на Европейския съюз. По силата на договора за

¹⁶ Вж. <http://www.legalombudsman.org.uk>.

застраховка адвокатите заплащат застрахователна премия, а застрахователят обезщетява третите лица, които са претърпели вреди в резултат на некачествено предоставена правна помощ.

Таен клиент

Методът на тайния клиент е стандартен подход в маркетинговите изследвания. От известно време модифициран вариант на метода се използва за оценка на възприятията на потребителите на правна помощ. По същество тайни (или прикрити) клиенти са обучени лица, които се представят за потенциални клиенти на правна помощ. Чрез документиране на собствения си опит тайните клиенти пресъздават опита на потребителите на правна помощ. Разбира се, чрез метода на тайния клиент могат да се оценят само първите фази на общуването между потребител и доставчик на правна помощ. Изследва се процесът на първоначална и последваща комуникация, предоставяне на достатъчно и разбираема информация, работно време, физическа достъпност на доставчиците на правна помощ и пр. При този модел за събиране на информация обаче се поставят редица въпроси относно неговата етичност.¹⁷

Оценка на удовлетвореността (възприятията) на потребителите на правна помощ

Лицата, които са потребители на правната помощ, почти винаги имат преки и непосредствени впечатления от качеството на предоставената услуга. Тук трябва да се направи уточнението, че много рядко потребителите имат необходимите знания и умения за преценка на правните аспекти на правната помощ. За сметка на това потребителите формират валидни и достоверни представи за такива аспекти на качеството на правната помощ като:

- комуникацията с доставчика на правна помощ;
- предоставяне на навременна и пълна документация за процеса и резултата;
- работно време;
- отношението на доставчика на правна помощ към личността и проблема на клиента;
- навременността на предоставените услуги;
- спазване на сроковете;
- изрядност на документацията.

Холандският Борд за правна помощ и Агенцията за правна помощ на Англия и Уелс периодично осъществяват извадкови изследвания с потребители на правна помощ. В тези изследвания се квантифицират и оценяват опитът и възприятията на потребителите на правната помощ. В Холандия резултатите от тези изследвания се публикуват в ежегодния отчет на Борда.¹⁸

¹⁷ Вж. **Moorhead, R., A. Sherr.** An Anatomy of Access: Evaluating Entry, Initial Advice and Signposting Using Model Clients. London: Legal Services Research Centre, 2002.

¹⁸ Вж. <http://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/monitor.html>.

Друг интересен пример от Холандия е платформата за онлайн разрешаване на спорове *Rechtwijzer*, чиито потребители получават в различни стадии покана да споделят опита си с процеса и неговите резултати. Първоначалните данни показват, че в областта на бракоразводните спорове качеството на работа на онлайн платформата е високо оценено от потребителите.

Проверка от колега (Peer review)

Качеството на правната помощ се поддава трудно на обективни, количествени оценки. Всеки един случай представлява многообразие от въпроси, които не може да бъдат сведени до матрица, която да бъде оценена напълно обективно. Това налага разработването, развитието и прилагането на система за субективна оценка на качеството на предоставяните услуги. Тази система обаче трябва да бъде основана на критерии, които да гарантират обективност и възможност за сравняване на оценките на проверявани и проверяващи.

В последните 10–15 години редица специализирани органи за управление на правната помощ експериментират и прилагат модела на проверка от колега (*Peer review*). За първи път методът е приложен през 2003 г. от шотландския Борд за правна помощ за оценка на правната помощ, предоставяна от обществени защитници (*public defenders*). След успешния пилотен проект в Шотландия проверката от колега се разпростира спрямо доставчиците на правна помощ по граждански дела.

По същество методът представлява преглед и оценка на приключени случаи на правна помощ. Тази оценка се осъществява от независими колеги – адвокати. Всеки един от проверяващите трябва да премине през специално обучение. Проверяващите са специалисти в съответните области на правото, но се нуждаят от системни знания в областта на оценяването и оценката. Освен това е важно да се подчертае, че оценката се прави върху конкретни приключили защити. За обективно постигане целите на проверката делата за проверка се подбират на случаен принцип от самите проверяващи. За разлика от стандартите за качество при проверката от колега не се оценяват общи процеси, а конкретни защити. Оценката се прави въз основа на предварително установени критерии и нива на престация. Конкретните критерии зависят от вида на делата и обема на правната помощ, но по-долу са изброени някои основни видове критерии:

- комуникация с потребителя на правната помощ (подзащитния/клиента);
- положена грижа за интересите на клиента;
- юридическа компетентност;
- уместност на общата стратегия и отделните мерки по защитата;
- навременност на мерките по защитата;
- пълнота на защитата;
- коректност спрямо потребителя на правната помощ, органите на правосъдието и трети лица;

– наличие на надеждна система за управление на документите по предоставяне-то на правна помощ;

– система за контрол спрямо служителите, когато правната помощ се предоставя от адвокатска кантора;

– съхраняване на документите.

Отново обръщаме внимание, че изброените критерии са примерни. С оглед на конкретното прилагане в определени случаи тези критерии трябва да се уточнят и операционализират (да се обясни какво точно се има предвид под всеки критерий и как ще бъде наблюдаван и измерван на практика). Резултатът от проверката от колега се обективира в измерима скала, по която се оценява работата на проверявания адвокат. По-долу е оценъчната скала, която се използва в Англия и Уелс:

– отлична компетентност;

– удовлетворително ниво на компетентност;

– основна компетентност;

– ниска компетентност;

– много ниска компетентност;

– недостатъчно информация за формулиране на оценка.

Както и при останалите методи за оценка на качеството на правната помощ, проверката от колега има за цел подобряване на услугите, а не санкциониране на адвоката. За целта въз основа на изводите от проверката се формулират мерки и политики за преодоляване на слабостите.

Агрегиран анализ на предоставената правна помощ

Количествените измерения на системата за правна помощ имат своето място в цялостната система за управление на качеството на правната помощ. Добре функциониращата система за събиране и анализ на информация е изключително важен инструмент за управление на правната помощ, включително и в частта за качеството на предоставените услуги.

Добър пример в това отношение е холандският Борд за правна помощ, където има специализиран отдел за изследвания и анализи. Всяка година организацията публикува детайлен отчет за дейността си.¹⁹ По-голямата част от отчета се основава на задълбочен анализ на информацията от организационните информационни системи. В отчетите се публикуват и изследвания, направени с доставчиците и потребителите на правна помощ. Това позволява пълна прозрачност по въпроси като:

– обеми на предоставената правна помощ;

– времеви тенденции в търсенето и предлагането на правна помощ;

– баланс между търсене и предлагане на правна помощ;

– тенденции в търсенето и потреблението на правна помощ;

¹⁹ Вж. <http://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/monitor.html>.

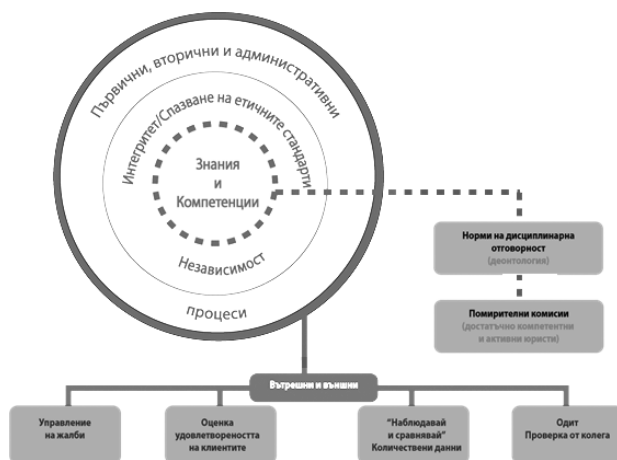
- ефективност и качество на предоставената правна помощ;
- степен на удовлетвореност на доставчици и потребители на правна помощ.

Стандарти за качество: моделът за качество на фондация „Виадикте“ (Viadicte), Холандия

Стандартите за качеството на правните услуги и по-специално на правната помощ не са новост. В Холандия от 1998 г. съществуват Национални минимални стандарти, разработени въз основа на модели за измерване качеството на услуги – например Servqual, моделите ISO и INK.

В края на 90-те години фондацията „Виадикте“ започва разработването на стандарт за качество на юридическите услуги. На холандски стандартът е известен като „Met recht tevreden“, а на английски – „Rightfully Satisfied“. Свободен превод на името на стандарта на български би бил: „Основателно удовлетворен“. Стандартът представлява форма на доброволна акредитация. Адвокати и адвокатски фирми може да подложат доброволно на одит структурата, процесите и резултатите си. Одитът се осъществява от външна организация с цел гарантиране на безпристрастност и обективност.

Главните елементи на модела са визуализирани във фиг. 1. В основата на качеството на правната помощ (или на по-общото понятие „юридически услуги“) са знанията и компетентността на правния експерт/експерти. На следващо място е нивото на независимост и професионален интегритет. Над това ниво действат стандарти за основни, вторични и административни процеси, които допринасят за качеството на правната помощ.



Фиг. 1. Модел за качество на правната помощ на фондация „Виадикте“

На първо място в модела за качество на фондация „Виадикте“ е застъпено разбирането за добрия адвокат като за знаещ адвокат. От него/нея се изисква познаване на националната и наднационалните правни системи, както и на съдебната и административната практика, и се приема, че знанията на адвоката са в основата на предоставянето на качествени юридически услуги. Натрупването на знания и умения изисква задълбочено университетско образование. Добрият юрист обаче продължава да учи през целия си живот. Стандартът изисква продължаване на образованието чрез специализирани магистърски програми (Холандия е страна, в която Болонската система на висшето образование е възприета и в обучението по право). Друго изискване е задълбочаването на знанията и уменията на предоставящите правни услуги чрез системата за продължаващо професионално образование.

Друг аспект, в който стандартът оценява знанията и уменията, е достъпът до източници на правни знания. Пример за такива източници са библиотеки, процеси за натрупване на знания в адвокатските кантори, наличието на формуляри и образци, които кодифицират знанието в кантората.

На следващо място в модела за качество на фондация „Виадикте“ се разглежда нивото на независимост и професионален интегритет на адвоката. Под „интегритет“ се разбира спазването от страна на адвоката на основни норми на адвокатската етика. Избягване на конфликти на интереси, стриктно спазване тайната на комуникацията и кореспонденцията между адвокат и подзащитен, защита на личните данни са някои от насоките, в които може да се оцени интегритетът на доставчика на правна помощ. Високото качество означава, че всички важни аспекти на професионалния интегритет са описани в политики и правила на съответната юридическа кантора. Тези правила трябва да бъдат достъпни и ясни за всички заинтересовани. Разбира се, правилата трябва да се прилагат по справедлив и обективен начин и да важат еднакво спрямо всички. Тук трябва да се добавят също така и изискванията по отношение на финансовите отношения с клиенти, партньори и публични организации.

На трето място в модела за качество на фондация „Виадикте“ се разглеждат въпросите за управление на вътрешните процеси в юридическата кантора. Ежедневното управление на процесите в една кантора е неразделна част от качеството на правната помощ. Процесите трябва да бъдат ясно и точно описани. Стандартът дава за пример процеси като: как клиентите комуникират с кантората; определяне и спазване на срещи с клиентите; поддържане и архивиране на документацията и др.

Холандският стандарт „Основателно удовлетворен“ разграничава три вида процеси, които се осъществяват при предоставяне на правна помощ:

– процеси по предоставяне на услугата – всички дейности, които са пряко свързани с осъществяването на правната помощ;

– административни процеси – това са процесите, които са нужни, за да се гарантира осъществяването на правна помощ, като управление на персонала, управление на финансите, управление на ИТ системи;

– стратегически процеси – обслужващите процеси от типа на стратегическо планиране, средносрочно и краткосрочно планиране, контрол върху осъществяваните процеси.

Стандартът също така формулира методи за събиране на информация за качеството на правните услуги. Тук само ще маркираме тези методи, без да навлизаме в подробности, защото сходни методи се дискутират по-горе в изследването:

– количествена оценка на постигнатите резултати (въз основа на количествената оценка може да се прави сравнение с предишни периоди или пък с други доставчици на правна помощ);

– степен на удовлетвореност на експертния и административния персонал на доставчиците на правна помощ;

– получени оплаквания и сигнали и механизмите за тяхното разглеждане;

– удовлетвореност на потребителите на правна помощ;

– оценка от външен одитор;

– оценка от колега;

– оценка от партньорски организации, с които се сътрудничи в дадена област на правната помощ.

Придобиването и запазването на стандарта „Основателно удовлетворен“ преминава през девет стъпки (вж. по-долу). Процесът на акредитиране по стандарта налага провеждането на външна независима оценка от организация, която е различна от администратора на стандарта (фондация „Виадикте“) и одитирания субект. Обикновено акредитацията се осъществява от независима и уважавана организация с опит в областта на финансов одит (в Холандия акредитацията се извършва от реномирани счетоводни фирми като „PricewaterhouseCoopers“ и др.).

За придобиване на сертифициране по стандарта „Основателно удовлетворен“ доставчиците на правна помощ трябва да преминат през следните стъпки:

– разясняване на изискванията за качество на услугите по предоставяне на правна помощ (осъществява се от експерти на фондация „Виадикте“);

– преглед и оценка на съществуващите системи и практики за управление на качеството;

– самооценка на съществуващите системи и практики за управление на качеството;

– съставяне на проект на план за въвеждане на система за управление на качеството;

– разпределяне на задачи и отговорности по въвеждането на плана;

– последна проверка преди одита на системата за управление на качеството;

– описание на системата за управление на качеството в специализиран софтуер с възможност на всеки ръководител или служител да има достъп до документите;

– осъществяване на външен одит на системата за управление на качеството.

При успешно преминаване на одита фондация „Виадикте“ връчва акредитация на съответния доставчик на правна помощ. Името на доставчика се добавя към списъка на организациите, които са акредитирани по стандарта „Основателно удовлетворен“. Доставчикът има право да използва знака за акредитация на сайта си и в кореспонденцията си с трети лица.

Сертификацията за качество на предоставяната правна помощ по стандарта „Основателно удовлетворен“ важи за 4 години. След изтичане на този период се преминава през нова процедура по акредитация.

Система „Високо доверие“ на холандския Борд за правна помощ

В Холандия преценката дали дадено лице има право на правна помощ по конкретно дело се прави от регистрирания доставчик на правна помощ. Тази оценка се проверява *ex facto* (след предоставянето на правната помощ) и въз основа на оценката правната помощ се финансира от Борда за правна помощ или се отказва (не подлежат на такава оценка спешната правна помощ по наказателни дела и особено комплицираните случаи на правна помощ). Ако оценката доведе до негативен резултат, Бордът не финансира предоставената правна помощ, т.е. рискът е за доставчика на услугата.

Бордът за правна помощ преценява въз основа на оценка на досегашната им дейност в системата за правната помощ кои адвокатски кантори да покани за участие в механизъм за по-редки проверки. Адвокатските кантори, включени в системата „Високо доверие“, не се проверяват при всеки случай на предоставена правна помощ. Повишеното доверие в доказаните доставчици се изразява в това, че Бордът за правна помощ проверява само малка част от техните преценки. Според указанията в началото на участието в системата „Високо доверие“ се проверяват около 10–15 % от случаите на предоставена правна помощ, но не по-малко от 20 досиета на кантора и поне две на всеки адвокат, който работи в съответната кантора.²⁰

Впоследствие проверките се извършват на определена периодичност. За сравнение доставчиците, които не участват в системата „Високо доверие“, се проверяват за всеки случай на предоставена правна помощ. При проверките служителите на Борда за правна помощ подбират определени досиета и изследват въпросите, свързани с правото на съответния потребител да получи правна помощ. Честотата на проверките зависи от броя предоставени защиты от съответната кантора: ако кантората предоста-

²⁰ Вж. <http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/high-trust/algemene-voorwaarden-ht-steekproef-versie-2-0-jan-16.pdf>.

вия от 51 до 100 защиты – проверява се веднъж годишно; от 101 до 399 защиты – два пъти годишно, а при повече от 400 защиты – четири пъти годишно.

Установените случаи на грешки и неточности се квантифицират и се обсъждат съвместно от служителите на Борда за правна помощ и ръководството на съответния доставчик. В случай че след обсъждането на установените грешки продължава да съществува различие в мненията, доставчикът (адвокатската кантора) може да подаде оплакване до специална комисия. Комисията може да предприеме мерки за събиране на допълнителни доказателства, преди да се произнесе по случая.

Заключение

В сравнителноправното изследване беше направен задълбочен преглед на нормативните и административните системи в широк кръг от страни – членки на Европейския съюз. Особено внимание беше обърнато върху Кралство Холандия, Великобритания (Англия/Уелс и Шотландия), Франция и Белгия. Основните методи за събиране на информацията са кабинетно изследване и неструктурирани интервюта с експерти.

На първо място изследването показва, че на практика не съществува особено разграничение в практиките за гарантиране качеството на правната помощ в досъдебната фаза на наказателното производство и останалите фази от наказателния процес. Рядко се наблюдава изобщо деление на понятието за качество на правната помощ въз основа на клоновете на правото и правните отрасли.

На второ място изследването показва значителна вариация в подходите за регламентиране и осигуряване качеството на публично финансираната правна помощ. Въпреки многообразието съществуващите системи може да се групират в три основни модела. Класификацията се основава на критерии като: съществува ли специализиран орган за управление на правната помощ, в каква степен пазарът на правни услуги се основава на индивидуални или корпоративни доставчици, в каква степен на развитие са системите за контрол на качеството на правната помощ.

– **Модел 1:** всички правоспособни адвокати (или медиатори) предоставят публично финансирана правна помощ въз основа на съответна обща правоспособност и членство в професионална организация;

– **Модел 2:** специализиран орган за управление на системата за публично финансирана правна помощ регистрира доставчици въз основа на правоспособност и членство в професионална организация, като е възможно и поставянето на допълнителни критерии;

– **Модел 3:** смесена система с елементи на договорно възлагане.

След описанието на характеристиките на основните системи за гарантиране качеството на правната помощ изследването концептуализира понятието за качество на юридически услуги и прави систематичен преглед на основните методи за монито-

ринг, оценка и управление на правната помощ. За основа се възприема дефиницията на холандската фондация „Виадикте“, която разработва и внедрява модела „Основателно удовлетворен“ за гарантиране качеството на правната помощ. Фондация „Виадикте“ определя качеството на юридическите услуги като услуги, които съответстват на разумните очаквания на потребителя при адекватно съотношение на цена и качество. Качествените юридически услуги се предоставят от независим и неподкупен адвокат, който отговаря на професионалните стандарти за компетентност, проверен е за спазването на тези стандарти, действия съгласувано с останалите участници в системата, работи в кантора, която му предоставя инструменти за измерване на резултата и изхода от дейността си и осъществява одит в съответствие с ясни и добре разработени стандарти.

Конкретните методи за гарантиране и оценка на качеството на правната помощ, които се дискутират в детайли в текста, са:

- Изисквания за продължаващо образование на адвокатите;
- Дисциплинарна отговорност;
- Вътрешна или външна проверка на жалби от клиенти;
- Застраховка за гражданската отговорност на доставчиците на правна помощ;
- Проверка от колега;
- Таен клиент;
- Оценка удовлетвореността (възприятата) на потребителите на правна помощ;
- Агрегиран анализ на предоставената правна помощ;
- Одит на качеството от специализирана организация (най-често организацията, управляваща стандарт за качество на правна помощ или юридически услуги).

Въз основа на направения анализ, спецификите на Закона за правната помощ и характеристиките на пазара на юридически услуги в България може да се отправят следните препоръки за въвеждане на допълнителни механизми за гарантиране качеството на публично финансираната правна помощ:

– Насърчаване на специализацията и допълнителното обучение на адвокатите, вписани в регистъра по Закона за правната помощ. Освен тематични юридически курсове полезни могат да бъдат курсовете, които предоставят синтезирана информация за управление на отношенията с клиентите, организация на административните процеси и управлението на качеството.

– Въвеждане на метода за проверка от колега на случайно подбрани дела на адвокати, предоставящи правна помощ по смисъла на Закона за правната помощ. Целта на този метод би трябвало да бъде събирането на допълнителна информация, която да доведе до подобряване на качеството на правната помощ и достъпа до правосъдие в България.

– Провеждането на системни изследвания на удовлетвореността на потребителите на правната помощ може да се превърне във важен инструмент за Националното

бюро за правна помощ в посока управление и подобряване на качеството на правната помощ.

– Българският пазар на юридически услуги е предимно индивидуален, но въпреки това може да се препоръча иницирането на публична дискусия за необходимостта от български доброволен стандарт за качеството на правната помощ.