

Доклад

ОЦЕНКА НА ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗАКОНА ЗА ПРАВНАТА ПОМОЩ 2007 – 2011 Г.

Анализът е осъществен по проект «Оценка на приложението на Закона за правната помощ 2007 – 2011 г.» на Правна програма на Институт «Отворено общество» - София през април – юни 2011 година от екип в състав : Велислава Делчева, Георги Ангелов и Иванка Иванова. Настоящия анализ има за задача единствено да информира и подпомогне общественя дебат във връзка с очакваните промени в ЗПП.

Окончателният вариант на текста на оценката ще бъде публикуван след допълнителна редакция и заедно с позициите на засегнатите институции. Екипът благодари на Националното бюро за правна помощ за осигуреното сътрудничество и предоставената информация в хода на този процес.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Обобщение – стр. 2
2. Представяне на системата за правна помощ в България – стр. 4
 - a. Основни проблеми на модела за предоставяне на правна помощ в България преди 2006 година – стр.4
 - b. Приложими нормативни актове – стр. 7
 - c. Институции – стр.8
 - i. Национално бюро за правна помощ – стр. 8
 - ii. Адвокатски съвети – стр.10
 - iii. Министерство на правосъдието – стр.11
3. Обхват на предоставяната правната помощ – стр.12
 - a. Процесуално представителство по граждански и административни дела – стр.13
4. Финансиране на системата за правна помощ – стр.15
 - a. Разходи за правна помощ в международна перспектива – стр.15
 - b. Бюджет за правна помощ и начин на предоставяне на услугата – стр.17
5. Заплащане на адвокатите – стр.19
6. Проблеми с основанията за назначаване – стр.20
7. Определяне на адвокатите за предоставяне на правната помощ – стр.20
 - a. Роля на адвокатските съвети за определяне на адвокати – стр.22
8. Качество на правната помощ – стр. 23
9. Достъп на гражданите до системата за правна помощ – стр.24
10. Възстановяване на разноските – стр.26
11. Изводи и препоръки – стр.27
 - a. Управление на политиката за равен достъп до правосъдие – стр.27
 - b. Финансиране на системата – стр.27
 - c. Рационализиране на системата за плащане – стр.28
 - d. Подобряване на качеството на правната помощ – стр.28
 - e. Увеличаване на приложното поле на първичната правна помощ – стр.29
 - f. Ранен достъп до правна помощ по наказателни дела – стр.30
 - g. Отчетност и информация – стр.30

ОБОБЩЕНИЕ

Основният мотив за приемането на ЗПП през 2005 година е, че действащата до тогава система е неефективна и зле управлявана. Посредством нея българската държава не може да изпълни задължението си за предоставяне на равен достъп до правосъдие на всички граждани. Таблицата по-долу представя обобщена оценка на степента на разрешаване на проблемите, очертани в мотивите към законопроекта за правната помощ. Като проблеми са дословно възпроизведени елементи от мотивите на Законопроект 502-01-22, внесен в Народното събрание от Министерски съвет на 07.04.2005 г.

Мотивите на законопроекта формулират осем проблема. Към момента три от тях могат да бъдат определени като разрешени изцяло. Три – не са разрешени, а два – разрешени частично. Всичко това води до извода, че приемането на Закона за правна помощ (ЗПП) през 2005 година не изчерпва реформата на системата, защото остават важни нерешени проблеми. Компетентните институции, Министерството на правосъдието, Националното бюро за правна помощ и местните адвокатски съвети, трябва да насочат усилията си към продължаване на реформата.

	Проблем от мотивите на ЗПП/ 2005 г.	Оценка
1	Висока е степента на изключване от достъпа до защита.	<i>Не е разрешен.</i> Предоставянето на правна помощ продължава да бъде ограничено до случаите на служебна защита по наказателни дела. Приложението при граждански и административни дела е силно ограничено. Системата за предоставяне на правни съвети и консултации преди завеждането на дело на практика не работи. Продължава да е ограничен достъпът до адвокат по време на полицейско задържане, преди образуване на наказателно производство.
2	Бюджетът за предоставяне на служебната защита се управлява от различните органи на съдебната система и от МВР. В противоречие със същността на правната помощ, която според практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) е задължение на изпълнителната власт на държавата, в България правната помощ се финансира чрез бюджета на съдебната власт.	<i>Разрешен изцяло.</i> ЗПП определя отделен орган за управление на бюджета за правна помощ – Националното бюро за правна помощ (НБПП), което е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерството на правосъдието. Отговорността за формиране и управление на политиката “Равен достъп до правосъдие“ има ясен субект и има очертан кръг от отговорни институции – Министерство на правосъдието(МП), Висш адвокатски съвет (ВАС) и местни адвокатски съвети.
3	Липсва информация за финансирането на системата и за нейната ефективност – разходите за правна помощ не са обособени в отделно перо. Липсва достоверна статистическа информация,	<i>Разрешен частично.</i> Разходите за правна помощ са обособени в отделен бюджет (на НБПП). Информацията за ефективността на предоставяната правна помощ, обаче, е оскъдна. НБПП събира и обобщава информация за адвокатите и за

	необходима за правилното планиране и управление на системата.	плащанията, но не и за реалното количество положен труд, за качеството на предоставената правна помощ, за клиентите на системата и степента на разрешаване на техните правни проблеми.
4	Липсва контрол за качество на предоставяната услуга.	Не е разрешен. ЗПП предвижда контрол върху “предоставянето на правна помощ”, възложен на НБПП и на местните адвокатски съвети, но няма отделна функция, свързана с “контрол върху качеството” на предоставяната правна помощ. т.е. Проблемът с качеството не е признат и формулиран като такъв от действащата нормативна рамка. На практика, служителите на НБПП са изцяло заети с бюрократично обработване на отчети и нареждания за плащане на предоставената правна помощ; функцията на НБПП да осъществява контрол по предоставянето на правна помощ в момента не е осигурена с ресурси (персонал и бюджет) и съответни ясни процедури. Няма информация в момента и местните адвокатски съвети да използват някаква формализирана система за контрол върху качеството.
5	Адвокатите, предоставящи служебната защита, се избират и назначават при неясно установени критерии и процедури.	Разрешен частично. Създаден е Регистър на адвокатите, които предоставят правна помощ, включващ около 1/4 от общия брой адвокати в страната. Въведен е ред за определяне на конкретен адвокат, който да се яви при искане за правна помощ – чрез искане до адвокатските съвети. Не се взема предвид в достатъчна степен обаче специализацията на адвоката при разпределяне на исканията за правна помощ в големите адвокатски колегии. Има възприети разнообразни практики от местните адвокатски съвети за организиране на явяването на дежурните адвокати; за София продължават сигналите, че не Адвокатският съвет посочва адвоката, а органът на досъдебно производство получава списък с дежурните адвокати и може да “насочва” избора на клиента. Тази практика е в противоречие със закона.
6	Адвокатите, предоставящи служебна защита, са зле мотивирани за предоставяне на качествена услуга.	Не е разрешен. В свой отчет НБПП посочва, че системата за правна помощ е слабо привлекателна за опитни адвокати, което поставя под въпрос и качеството на предоставяната правна помощ. Заплащането се определя от адвокатите като много ниско, и продължава да се изплаща със

		значително закъснение и при голяма бюрократична тежест. Трябва да се има предвид, че не всички адвокати са мотивирани от възнаграждението. Една част от по-младите адвокати са привлечени от възможността да натрупат професионален опит. Тъй като няма никаква обективно проверима информация за качеството на предоставяната услуга, е трудно да се правят заключения за мотивите на адвокатите и тяхната връзка с качеството на предоставяната правна помощ. Поради това, че дори не е сложено начало на набиране и обобщаване на информация в тази посока, проблемът може да бъде определен като “неразрешен.”
7	Заплащането на адвокатите не съответства на законовите изисквания.	Разрешен изцяло. Заплащането е регламентирано в отделна Наредба за заплащане на правната помощ. НБПП клони постоянно към определяне на възнагражденията около минимума, но всъщност нарушения на Наредбата не бяха констатирани.
8	Уеднаквяване на минималните стандарти за предоставяне на правна помощ при трансграничните спорове със стандартите на страните – членки на ЕС	Разрешен изцяло. Глава 8 от ЗПП урежда предоставянето на правна помощ по международни спорове по граждански и търговски дела пред всички съдебни инстанции. Те не се отнасят за наказателни и административни дела. ЗПП осигурява прилагане на актуалните достижения на правото на ЕС в тази област.

Системата за предоставяне на правна помощ, действала до 2006 година, има определени предимства спрямо системата, въведена със ЗПП. Те се изразяват основно в бързина и ниска степен на формалност, защото органът, който преценява основанията и допуска правната помощ е един и същ. Новата система за правна помощ е по-бавна и по-бюрократизирана. Въпреки това не бяха регистрирани мнения, че ревизиране на насоката на реформата е необходима. Мнозинството от интервюираните оценяват новата система за правна помощ като по-прозрачна и позволяваща по-добър контрол и отчетност на разходите. На практика обаче новият модел не води до разширяване на достъпа до правосъдие и все още предлага ограничени възможности за контрол върху качеството на предоставяната правна помощ.

ПРЕДСТАВЯНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРАВНА ПОМОЩ В БЪЛГАРИЯ

Основни проблеми на модела за предоставяне на правна помощ в България преди 2006 година

До 2006 г. няма специален закон за уреждане на правната помощ. Обхватът на правната помощ е ограничен до процесуално представителство в случаите на задължителна защита по наказателни дела. Предоставянето на правна помощ по граждански дела е възможно, но на практика - ограничено. Няма нарочна уредба на предоставянето на правна помощ при

полицейско задържане за 24 часа по Закона за министерство на вътрешните работи (ЗМВР).

Всички адвокати имат право да предоставят правна помощ. Преценката за необходимостта от правна помощ, назначаването на адвокат и определянето на възнаграждение се прави от органа, който ръководи процеса на съответния етап, при участие на местната адвокатска колегия. При тази система се съобщават чести прояви на фаворитизъм на определени адвокати, корупция, незаинтересованост и слаба подготовка на адвокатите за дела.

Възнагражденията на адвокатите се изплащат от общия бюджет на съдилищата/ респективно Министерство на вътрешните работи (МВР) и Националната следствена служба (НСС), като в бюджетите на съдилищата правната помощ не е обособена в отделно перо, а се отчита заедно с разходите за вещи лица и поддръжка на сградите. В резултат на това, на практика не е известно колко точно обществени средства се отделят за правна помощ, органите по процеса определят възнаграждения под нормативно установения минимум за заплащане на адвокатите, а адвокатите системно получават възнагражденията си със закъснение.

Действащата до 2006 година уредба е определена от неправителствени организации като неефективна и недостатъчна, за да може държавата да изпълни задължението си за предоставяне на равен достъп до правосъдие на всички граждани (чл.6, ал.3, т. С от ЕКПЧ). През 2002 година Българският хелзински комитет публикува анализ на обема и съдържанието на правната помощ за периода 1996 - 1999 г.¹ Основните му изводи са потвърдени отново през 2004 година, когато Институт „Отворено общество“ - София публикува изследване на достъпа до правна помощ след приемането на промените в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) от 2000 година.²

Проблемите на правната помощ са елемент от преговорите за присъединяване на България към ЕС. През май 2003 година е ревизирано споразумението между правителството и Европейския съюз (ЕС) за *Партньорство за присъединяване към ЕС*, чиято цел е да подпомогне българските власти в усилията им да изпълнят критериите за членство в ЕС. В споразумението е заложено изискване за гарантиране на основните права на гражданите в наказателния процес, както и за осигуряване на достатъчно бюджетни ресурси за осигуряване на достъп до правосъдие и правна помощ. Редовният доклад на Европейската комисия от 2004 година за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС отчита ограничено подобрене в достъпа до правна помощ, като отбелязва значителният брой подсъдими, които все още биват съдени без адвокатска защита. Като проблем се посочва и липсата на самостоятелен бюджет за правна помощ, отделен от бюджета на съдебната власт.

В този контекст, създаването на система за правна помощ, съобразена с европейските стандарти, става приоритет в “Актуализираната стратегия за реформа на българската съдебна система”, приета³ от МС през 2003 година. За нейното осъществяване, Министерство на правосъдието изпълнява проект по ФАР 2002 с Под-проект 1 “Равен достъп до правосъдие”. Като резултат от работата по проекта е направен преглед на ефективността на законодателството и съпоставянето му със законодателството на страните-членки на ЕС; разработват се конкретни предложения за необходимите законодателни промени (включително приемането на специален закон), целящи подобряване системата за осигуряване на безплатна правна помощ и се обсъжда въпроса за създаване на Национално бюро, което да координира и осигурява правна помощ в цялата страна.

¹ Достъп до защита в системата на наказателното правосъдие в България, Български хелзински комитет, 2002 г.

² Достъп до правосъдие: служебна защита по наказателни дела, Институт „Отворено общество“, 2004 г.

³ Актуализираната стратегия за реформа на съдебната система е приета с Решение №260 на МС от 2003 г.

Работата по подготовка на законодателните промени е подпомагана и от съвместен проект на Институт „Отворено общество“- София и Министерство на правосъдието за пилотно тестване на алтернативен модел на предоставяне на правната помощ чрез действащото между 2003 – 2008 г. Бюро за правна помощ в град Велико Търново. Проектът е активно подкрепен от ръководството на Висшия адвокатски съвет и адвокатския съвет във Велико Търново.

Създаденото по проекта експериментално Бюро за правна помощ се състои от 5 адвоката, един технически сътрудник и един ръководител, които за период от две години (2003 – 2004 г.) поемат основната част от случаите на служебна защита по наказателни дела във Велико Търново (районен и окръжен съд). Адвокатите нямат право да поемат други видове дела, освен по правна помощ и получават за това фиксирано възнаграждение на час.

За първи път в България по проекта е тестван екипен принцип на работа по предоставянето на правна помощ, като по всяко дело работят двама адвокати. Те имат възможност да консултират защитната стратегия с ръководителя на Бюрото, който е опитен адвокат по наказателни дела. Работата по всяко дело е внимателно документирана. Екипният принцип позволява на практика премахване на отлаганията на дела в съдебна фаза, заради неявяване на защитник. Позволява и по-добра подготовка на защитата, чрез достатъчно време за проучване на казуса, предварителна работа с клиента и консултиране на защитната стратегия с по-опитен колега – адвокат. Експериментът позволява събиране и анализ на информация за необходимия обем от действия на адвокатите за предоставяне на правна помощ по различни категории наказателни дела.

В Бюрото са експериментирани три различни модела за следене на натовареността и качеството на работа на всеки адвокат:

- а) чрез разработване на вътрешни форми за документиране и отчетност на положения труд по всяко дело;
- б) постоянно вътрешно наблюдение и контрол от страна на ръководителя на Бюрото;
- в) периодични външни оценки от опитни адвокати.

За периода са изготвени две външни оценки, които показват много добро качество на предоставяната при този модел правна помощ, но посочват като основен проблем трудностите при регулиране на натовареността и осигуряване на оптимална заетост на адвокатите.

Отчитайки посочените недостатъци на действащата в страната система за служебна защита и в изпълнение на поетите към ЕС ангажменти през 2004 г. , работна група към Министерство на правосъдието изготвя Концепция за реформа на системата за предоставяне на правна помощ. При нейното съставяне се изхожда от практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, че задължението за осигуряването на адекватна и ефективна правна помощ се носи от изпълнителната власт. В Концепцията се приема, че бюджетът на правната помощ трябва да се извади от съдебната власт и от органите на досъдебното производство и да стане част от бюджета на изпълнителната власт.

За създаване на самостоятелна система, която да гарантира благоприятни условия за ефективно използване на финансовите средства и разширяване на полето на предоставяна правна помощ, се обсъждат основно три варианта⁴. В допълнение към тях е развит и вариант, при който се запазва статуквото на частично управление на правната помощ в рамките на съдебната власт, но се реформират администрирането, контролът, заплащането и други съществени елементи на системата за правна помощ.

⁴ Концепция за реформа на системата за предоставяне на правна помощ, 2004 г.

Първият вариант предлага системата за правна помощ да се управлява от независим колективен орган, който да провежда политиката на държавата по отношение на осигуряване на ефективна и качествена правна помощ на нуждаещите се. Предвижда се органът да е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Предлага се това да е Комисия за правна помощ, чието ръководство да е съставено от представители на различни заинтересовани организации и съсловия и да бъдат назначавани от министър-председателя по предложение на министъра на правосъдието, Висшия адвокатски съвет, Висшия съдебен съвет и неправителствени организации, работещи в областта на правото (Съюз на юристите, Съюз на съдиите и други). В териториално отношение Комисията за правна помощ може да има структури на ниво апелативни съдилища или на ниво окръжен съд.

Вторият вариант предлага създаването на Изпълнителна агенция за правна помощ към Министерство на правосъдието като второстепенен разпоредител с бюджетни кредити, която се ръководи от изпълнителен директор, назначен от министъра на правосъдието.

Трети вариант за институционално устройство на системата за правна помощ предлага създаването на подразделение или орган към Висшия адвокатски съвет, който може да бъде отдел, комисия или друг вид структура.

Четвъртият вариант предвижда възможността, средствата за правна помощ да останат част от бюджета на съдебната система и МВР, но да бъдат обособени в специални пера и да се управляват съответно от звено към Висшия съдебен съвет и от МВР.

Работната група, изготвила концепцията, препоръчва да се възприеме първия вариант (независим колективен орган – първостепенен разпоредител с бюджетни кредити).

Предимството на това предложение е относителната независимост на органа при определяне на политиката по разходването на средствата, разработването на видовете системи за доставяне на услугата и съсредоточаването на усилията на членовете на комисията върху управлението на системата за правна помощ. Вариантът дава гаранции за представителство на заинтересованите институции (изпълнителна власт, адвокатура и съдебна система) чрез определяне на техни представители в управлението на системата. Не на последно място като предимство на този вариант трябва да се изтъкне и невъзможността средствата, предназначени за правна помощ, да бъдат отклонявани за други цели.

Предложеният от правителството Законопроект за правната помощ през април 2005 година е отчасти съобразен с това предложение.

Приложими нормативни актове

Приетата от Министерство на правосъдието концепция става основа за изготвянето на Закон за правната помощ (ЗПП), с чието влизане в сила през януари 2006⁵ стартира реформата в системата за правна помощ в България.

Законът разширява обхвата на предоставяне на правната помощ като включва в системата т. нар. *първична правна помощ*, а именно: предоставянето на консултации с оглед постигане на споразумение преди започване на производството или за завеждане на дело; подготовка на документи за завеждане на дело и представителство при задържане от полицията за 24 ч. по ЗМВР.

⁵ Обн. ДВ. бр.79 от 4 Октомври 2005г.

С приемането на закона се създава Национално бюро за правна помощ – като специализиран държавен орган на изпълнителната власт, второстепенен бюджетен разпоредител към министъра на правосъдието. Организацията и дейността на НБПП се конкретизира от Правилника за устройството и дейността на Националното бюро за правна помощ⁶ (ПУДНБПП).

Процедурата по заплащането на предоставената правна помощ е уредена в Наредбата за заплащане на правната помощ⁷ (НЗПП).

Основните елементи на приетата след 2006 година уредба са:

- Създаване и укрепване на институционална рамка, която да позволи независимо планиране и провеждане на държавната политиката в областта “Равен достъп до правосъдие”.
- Консолидирането на общ прозрачен бюджет, който се управлява от НБПП и се създават условия за обективен анализ и планиране на необходимото ниво на финансиране на системата за правна помощ.
- Нормативно регламентиране на разширяването на обхвата на правната помощ в граждански и административни дела и предоставяне на първичната правна помощ.
- Ограничаване на кръга от адвокати, които предоставят правна помощ, чрез въвеждане на Регистъра за правна помощ.

Институции

Глава втора от Закона за правната помощ определя министърът на правосъдието, НБПП и адвокатските съвети като органи, които отговарят съответно за провеждане на държавната политика и организиране на правната помощ страната.

Национално бюро за правна помощ

Институционалното изграждане на НБПП на практика започва през януари 2006 год., когато със заповед на министър-председателя е назначено първото му ръководство. Съгласно закона, това е органът, който осъществява цялостното ръководство на дейността по предоставянето на правна помощ; изпълнява функции, свързани с изготвяне и разходване на бюджета за правна помощ; организира воденето на Националния регистър за правна помощ; осъществява контрол по предоставянето на правна помощ; анализира информацията, необходима за правилното планиране и управление на системата за правна помощ и я популяризира.

Националното бюро за правна помощ се състои от председател, заместник-председател и трима членове. Председателят и заместник-председателят на НБПП се назначават и освобождават със заповед на министър-председателя въз основа на решение на Министерски съвет. Предложението до Министерския съвет се прави от министъра на правосъдието. Останалите трима членове се избират от Висшия адвокатски съвет.

В изпълнение на своите правомощия, НБПП изготвя и приема различни стратегически документи и подзаконови нормативни актове, регламентиращи функционирането му. Основният стратегически документ, на който се основава дейността на Бюрото, е Стратегията за реформа на съдебната система за периода 2008г. - 2013г. в ресор „Равен достъп до правосъдие”, одобрена от Министерство на правосъдието. Съобразно

⁶ Приет с ПМС № 4 от 06.01.2006 г. Обн. ДВ. бр.5 от 17 Януари 2006г.

⁷ Приета с ПМС № 4 от 06.01.2006 г. Обн., ДВ, [бр. 5](#) от 17 Януари .2006 г.

приоритетите в нея, НБПП приема и изпълнява свои годишни оперативни планове, които са съгласувани с изпълнението на целите на програмата „Равен достъп до правосъдие“ от програмния бюджет на Министерството на правосъдието.

НБПП събира, обобщава и анализира статистическата информация, необходима за правилното за отчитане, планиране и управление на системата за правна помощ. Данните се публикуват в ежегодни отчетни доклади, които обаче нямат нормативно фиксирана структура. Отчетите за дейността на НБПП за 2006 и 2007 година не са публикувани на интернет страницата на НБПП. Сравнителният преглед на отчетите за следващите години е затруднен, защото те не подвеждат събраната информация под едни и същи постоянни категории.

На следващо място НБПП издава указания до всички органи и участници, ангажирани в процеса на предоставяне на правна помощ – адвокатските свети, дирекциите „Социално подпомагане“, полицейските управления, органите на съдебна власт и съдебните изпълнители.

В тази връзка са издадени указания за определяне на възнагражденията на адвокати, оказали правна помощ и указания за определяне възнагражденията за особени представители⁸ в исковото и изпълнителното производство, указания за реда и условията за предоставяне на правна помощ при трансгранични спорове, указания във връзка с присъждане на разноски в полза на НБПП и указания до адвокатските съвети във връзка с определянето на резервни защитници.

Ефикасното и ефективно изразходване на бюджетните средства в НБПП е регламентирано с Вътрешни правила и процедури за изграждане и функциониране на системи за финансово управление и контрол и Вътрешни правила за провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки. Утвърдени са процедурни правила за предварителен контрол за законосъобразност и отчитане, контрол, оценка и проверка на предоставената правна помощ. В допълнение са разработени и утвърдени изискуемите съгласно закона образци на документи, чрез които се предоставя, отчита и заплаща правната помощ и те са въведени като постоянна практика.

Работата на бюро се подпомага от централна администрация, чиято структура и дейност е разработена въз основа на ПУДНБПП и длъжностното разписание, с които се определят броят, наименованието и числеността на дирекциите. Общата администрация – Дирекция „Административно-финансова“, осъществява дейности, свързани с документооборота и човешките ресурси, изготвяне на проектобюджет на програма „Равен достъп до правосъдие“ и на самото НБПП, контрол и анализ на разходване на средствата за правна помощ, счетоводни операции и отчетност, процедури по обществени поръчки, управление на сграден фонд, организиране на информационни кампании и др.

Специализираната администрация – Дирекция „Правна помощ“, извършва правното обслужване на НБПП, изпълнява функции във връзка с използване на информационните технологии и комуникации и дейности по европейската интеграция и международната правна помощ. Основните дейности, обаче, са свързани с това да подпомага Бюрото при допускане и контрол на правната помощ, а именно:

а) връзка с адвокатите, адвокатските колегии, органите на съдебната власт и на дознанието и органите за социално подпомагане при изискване на устна и писмена

⁸ Функционален анализ на администрацията на Националното бюро за правна помощ, НБПП, 2011 г

информация и справки, свързана с предоставянето на правна помощ;

б) извършва проверки за предоставената правна помощ по чл. 21 от Закона за правната помощ;

в) води статистическа отчетност за предоставената правна помощ, като анализира информацията, необходима за правилното планиране и управление на системата;

г) допуска и осъществява контрола върху предоставената първична правна помощ;

д) извършва процедурата по възстановяване на разноските за адвокатски възнаграждения;

Дирекция “Правна помощ” разработва необходимите проекти на образци, становища и указания по прилагането на ЗПП, участва в разработването на нормативни и вътрешни актове на НБПП, подпомага дейностите по европейска интеграция и др.

През първите три години от създаването на НБПП има голямо текучество на служителите, особено на тези с юридическо образование, което се дължи на големия обем еднообразна работа, недостатъчното заплащане и липсата на възможности за кариерно развитие. Към момента тази тенденция е прекъсната.

Обемът на работа се оценява от самото НБПП като голям. Не всички щатни бройки са запълнени, а за първите три месеца на 2011 година се забелязва 20 % увеличение на броя на представените отчети - 15 700 бр. Създадена е регулярност при проверките на отчетите. Всеки месец се разпределят отчетите, постъпили през предходния месец. Времето за тяхната проверка е намалено на един месец, което дава възможност да се намали и времето за изплащане на възнагражденията на адвокатите. Така в момента (май 2011 г.) в Бюрото се проверяват отчетите, постъпили през м. април и се изплащат отчетите, които са постъпили през месец февруари 2011 година.

Адвокатски съвети

Органът, който организира предоставянето на правна помощ в съответния съдебен район, е адвокатският съвет.

Адвокатските съвети изготвят становище по подадените заявления на адвокати за вписване в Националния регистър за правна помощ, които изпращат на Националното бюро за правната помощ.

Те са органът, който определя адвокат от Регистъра за осъществяване на правна помощ. Законът изброява няколко критерии за избор: професионален опит и квалификация на адвоката; видът, фактичката и правната сложност на делото; други назначения за осъществяване на правна помощ и степента на служебна ангажираност на адвоката.

От проведените фокус групи с адвокати за целите на това изследване става ясно, че на практика в различните адвокатски съвети съществуват различни механизми за определяне на адвокати и спазването на тези принципи не винаги е гарантирано. Практиката в гр. София, например, се основана на това, че адвокатите посочват специализацията си в три категории – граждански, наказателни или административни дела. Тези категории, обаче, са твърде широки, а специализацията се определя субективно, чрез изразяване на предпочитание на адвоката, а не на основата на обективна преценка на познанията му. В резултат, адвокати, които са се регистрирали като специалисти по административни дела, защото са искали да прилагат бежанско право, са получавали и други административни дела – например по ЗУТ, за които не са имали съответната подготовка. Нерядко адвокатите се съгласяват да работят по дела в материи, в които не са специалисти, само защото никой друг адвокат не се е съгласил

да ги поеме.

Разнопосочна практика се открива и по отношение на това кой и кога определя адвокатите. Преди действието на Закона за правната помощ, основните критики са, че при определянето на служебен защитник съществува практиката, изборът да се прави от конкретния съдия, следовател или дознател, а не от адвокатския съвет, както изисква тогава Законът за адвокатурата⁹. Според адвокати и съдии, интервюирани за това изследване, има вероятност в момента тази практика да е преместена от съда към адвокатските съвети, където на места продължават да се назначават отново едни и същи адвокати въз основа на неясни критерии. Отчита се продължаване на тези практики в полицията, където бивши следователи и дознатели получават предимство при назначенията или полицаите “препоръчват” определен адвокат от списъка с дежурни адвокати, с който след това си разделят получените пари. Тази възможност съществува в неотложните случаи по дела за мерки за процесуална принуда, разпити пред съдия в досъдебното производство и задържане за 24 ч. по реда на Закона за Министерство на вътрешните работи. Практиката се толерира поради това, че някои от адвокатските съвети по места не спазват закона, който изисква само те да определят адвоката и вместо да осигурят дежурен от адвокатския съвет за почивните дни, изпращат на органите на досъдебното производство целия списък с дежурни адвокати. Поради липсата на достатъчно информация относно квалификацията и опита на адвокатите в този списък, задържаните лица избират адвоката съвсем произволно или по “съвет” на полицаи или дознател.

Министерство на правосъдието

Изпълнителната власт отговаря за общата политика по предоставянето на правна помощ, но в същото време правителството след 2009 година не дава никакви сигнали за продължаване на посоките на реформата. Това може да е ефект от икономическата и финансова криза, но може да е и белег за трайно намерение за ревизиране на посока на реформа. Виждането на правителството на Тройната коалиция е, че няма да има повече мащабни стратегии за съдебна реформа, а ще се разработват отделни секторни стратегии. Първата приета такава е за продължаване на реформата в сектора „Равен достъп до правосъдие“. Тя съдържа множество мерки като развитие на контрола за качество и на системите за първична правна помощ, които са изрично препоръчани отново и в този доклад.

Правителството на ГЕРБ обратно, прие цялостна стратегия за съдебна реформа, като в първоначалния вариант, който беше предложен за обсъждане, не се съдържа споменаване на целта за осигуряване на равен достъп до правосъдие за гражданите. В последствие целта е включена, но не е ясно дали настоящото правителство се чувства ангажирано с насоките за реформа на системата за правна помощ, възприети от предишното.

През 2009 и 2010 година икономическата и финансова криза оказва тежко въздействие върху системата за правна помощ. Някои местни адвокатски съвети отказват да предоставят правна помощ, поради забавяне на плащанията от НБПП над 6 месеца, което води до отлагане на съдебни дела. Бюджетът за правна помощ е гласуван около 6 милиона, при известно и мотивирано искане от порядъка на 9 милиона. Чрез допълнителни плащания през годината са направени корекции на бюджетът, но броят на исканията за плащане нараства и НБПП приключва 2009 и 2010 година с неразплатени задължения към адвокатите.

⁹ Виж *Оценка на въздействието на Закона за правна помощ*, Мартин Граматиков, Институт „Отворено общество“, 2008 г.

Кризата има доста по-тежък ефект върху бюджетите на редица други институции, включително ограничаване на бюджетите на основни правозащитни органи като Конституционния съд и Омбудсмана, както и на самото Министерство на правосъдието¹⁰. Ако към това прибавим и намаляване на броя на членовете и преназначаване на състава на анти-дискриминационната комисия – един песимистичен прочит би видял сериозен политически знак за намаляване на значението на достиженията на реформите в областта на защита на основните права на човека от периода на преговорите за членство в ЕС.

Все пак тук ще припомним, че очакваното развитие на бюджета за правна помощ е възходящо за определен период от време, за да се гарантира разширяване на достъпа на граждани до системата.

ОБХВАТ НА ПРЕДОСТАВЯНАТА ПРАВНАТА ПОМОЩ

Предоставянето на правна помощ продължава да бъде ограничено до случаите на служебна защита по наказателни дела. Приложението при граждански и административни дела е силно ограничено. Системата за предоставяне на правни съвети и консултации преди завеждането на дело на практика не работи. Продължава да е ограничен достъпа до адвокат по време на полицейско задържане, преди образуване на наказателно производство.

Член 21 от ЗПП разширява видовете правна помощ (спрямо модела преди 2006 г.) и включва извършване на консултация с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело, подготовка на документи за завеждане на дело, както и представителство при задържане по чл. 63, ал. 1 от ЗМВР. По този начин е преодоляно едно от ограниченията, свързани с обема и обхвата на правната помощ до 2006 г., когато тя се свежда само до процесуалното представителство. ЗПП въвежда нормативно т.нар. *първична правна помощ* на консултиране по граждански и административни дела и подготовката на книжа за завеждане на дело вече е нормативно установена.

На практика, броят на случаите, при които е предоставена първична правна помощ е изключително нисък.

Таблица – Постъпили и уважени искания за предоставяне на първична правна помощ, Данни от НБПП – май 2011 г.

	Постъпили молби за първична правна помощ	Брой лица получили първична правна помощ	От тях граждани на Европейски съюз
2006		34	
2007		14	
2008	210	21	2
2009	283	37	2
2010	191	34	4

Като причина за ограниченото ползване на този вид правна помощ, на първо място трябва да

¹⁰ За подробен анализ на ефекта на икономическата криза върху обществените разходи за правосъдие и вътрешен ред, виж изследването “Цената на правосъдието в България 2009 – 2011 г.” на Институт “Отворено общество” - София, в интернет на адрес www.osi.bg

се посочи ограничителният режим, който самият закон налага относно лицата, които имат право на това. Съгласно чл. 22 ал. 1 от ЗПП това са лица, които отговарят на условията за получаване на месечни социални помощи, съгласно Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Ал. 2 позволява от първична правна помощ да се ползват и лица, настанени в специализирани институции за предоставяне на социални услуги, приемно семейство или семейство на роднини или близки, при което е настанено дете по реда на Закона за закрила на детето.

На практика, лицата, които обикновено искат правна помощ за консултация или изготвяне на документи във връзка със завеждане на дело са хора с увреждания, пенсионери и безработни, които въпреки ниските си доходи, не попадат в условията за получаване на месечни социални помощи и НБПП отказва предоставянето на такава.

На следващо място, като пречка за по-широко използване на този вид първичната правна помощ трябва да се отчете и процедурата по нейното допускане, при която лицето трябва да подаде искане до председателя на НБПП като приложи заповед или удостоверение на директора на дирекция "Социално подпомагане", съответно решението на съда за настаняване на детето. В много случаи исканията, които гражданите отправят, не са придружени с необходимите документи, което налага НБПП да ги върне с указания.

За хората, които не живеят в столицата, отдалечеността на НБПП представлява допълнителна пречка. Същото важи и за хора, които са неграмотни и не могат да формулират правилно правния си проблем. Това не само забавя работата на НБПП, но и създава у гражданите впечатление за бюрокрация и бавна процедура.

Няма достатъчно данни относно практиката по назначаване на адвокати на задържаните по ЗМВР лица. Към момента единствено експерти на Институт „Отворено общество“-София са правили анализ на проблемите при осигуряването на правна помощ от дежурни адвокати, за целите на проекти.

Трудно може да се установи колко често задържаните за 24 ч. използват правото си на адвокат, тъй като Националното бюро за правна помощ не събира отделно данни относно предоставената по чл. 21, ал. 4 от ЗПП правна помощ. В представените от адвокатите отчети рядко се отбелязва, че услугата е била предоставена в случай на задържане по чл. 63 от ЗМВР, което затруднява отчитането и изплащането на хонорарите в тези случаи.

Наблюденията показват, че задържаните лица рядко търсят назначаване на адвокат от системата за правна помощ в тази фаза. Причините за това са няколко: полицаите не разясняват достатъчно ясно възможността за правна помощ, ако лицето не може да си позволи да плати на договорен адвокат; част от задържаните очакват скорошно освобождаване и не желаят да го забавят, като изчакат явяване на адвокат. В същото време обаче, има регистрирани и не малко случаи на явяване на адвокат, основно договорни представители, които обаче полицията отказва да допусне в районното управление.

Процесуално представителство по граждански и административни дела

До 2006 г. предоставянето на правна помощ по граждански и административни дела беше силно ограничено само до случаи на противоречиви интереси между представляван и

представител и отсъстващ ответник. Големият брой гражданските и административни спорове, както и тяхното значение за страните, налагат разширяване на обхвата на предоставяне на правна помощ за социално слаби граждани, които са страни по такива дела.

Към настоящия момент нормативната уредба създава предпоставки за увеличаване броя на гражданските и административните дела, при които се оказва правна помощ. За разлика от първичната правна помощ, при допускането на правна помощ за процесуално представителство в граждански и административни дела, съдът прави преценката дали лицето отговаря на условията. Условието е лицето да не разполага със средства за заплащане на адвокатско възнаграждение. Съдът прави преценката като вземат предвид доходите и имущественото състояние на лицето и семейството, семейното положение, здравословното състояние, трудовата заетост, възраст и др.

Броят на гражданските и административни дела, по които е предоставена правна помощ остава много нисък.

Малкият брой случаи на предоставена правна помощ по тези дела се обяснява със слабо познаване на възможността да се използва това право и честото объркване с възможността за освобождаване от заплащане на държавна такса и разноски по делото, която предоставя Гражданско-процесуалния кодекс. На следващо място, по граждански дела лицето трябва да докаже невъзможността да плати възнаграждение на адвокат, което представлява допълнителна пречка. На практика, на съда е оставена преценката дали едно лице може да си позволи да плати адвокатското възнаграждение, като обикновено той тълкува фактите в полза на лицето. И тъй като страните сами трябва да решат дали да се възползват от правото им на правна помощ, а и самият Граждански-процесуален кодекс (ГПК) съдържа преклузивни срокове, чието неспазване може да доведе до сериозни правни последици за лицето, е изключително важно гражданите добре да познават правото си на правна помощ и да се възползват от него още преди да се е стигнало до завеждане на дело.

Обезпокоителен е ниският брой случаи на предоставена правна помощ при административните дела в сравнение с гражданските и наказателните. В административното производство, където отсрещната страна е административен орган, представляван от компетентни юрисконсулти, това е важно с оглед постигане равенство на страните в процеса.

Тук също е важно да се гарантира получаването на първична правна помощ най-вече при подготовката на жалбата срещу действията на административния орган. Подготовката на такъв документ изисква квалифицирани познания и много често изготвянето му от самите граждани води до нередовност, неяснота и връщане на жалбата. В самото административно производство се борави с доста специфична нормативна уредба, която гражданите не познават, което ги затруднява при воденето на делото. Тук е мястото да е спомене и огромната документация, която трябва да бъде представена на съда.

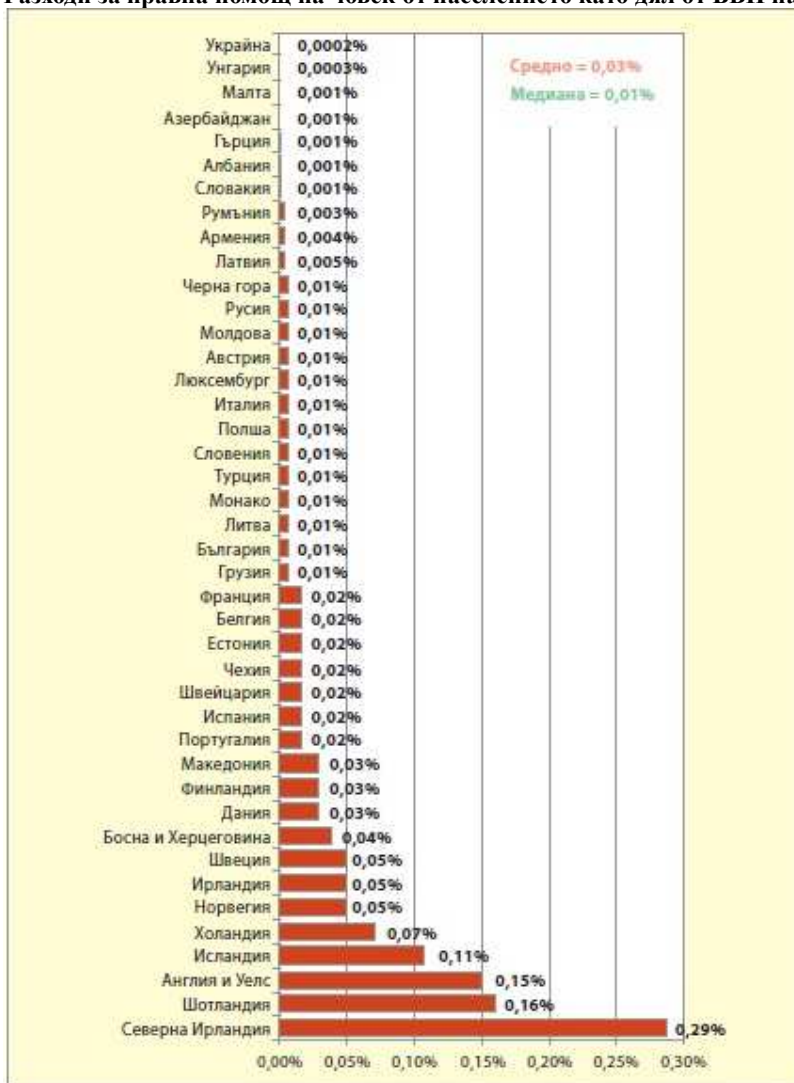
ФИНАНСИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРАВНА ПОМОЩ

Разходи за правна помощ в международна перспектива

Според методиката, възприета от Комисията за ефективност на правосъдието към Съвета на Европа ¹¹, в България правната помощ се предоставя по два начина – чрез Националното бюро за правна помощ (заплащане на адвокат) и по ГПК (освобождаване от заплащане на съдебна такса и разноски). Бюджетът на НБПП е публичен като част от бюджета на Министерството на правосъдието, но разходите за освобождаване от съдебни такси не са достъпни и не се публикуват (СЕРЕЈ също не разполага с подобни данни за България).

Бюджетът на НБПП достига максимум от 9 млн.лв. през 2008 година. Като дял от БВП това е около 0.01%, с което България се нарежда около медианната стойност в Европа. Във Великобритания разходите са многократно по-големи, но там чрез бюджета за правна помощ се заплащат и съдебните такси (т.е. там съдебните такси се заплащат от бюджета за правна помощ, а не се опрощават).

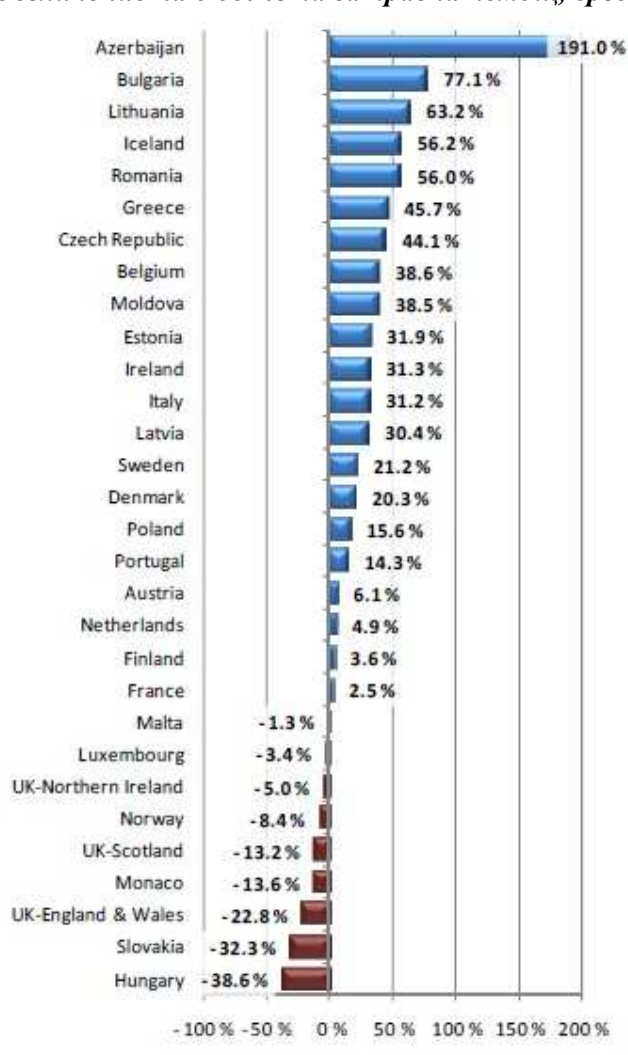
Разходи за правна помощ на човек от населението като дял от БВП на човек от населението



Източник: European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems, Efficiency and quality of justice, 2010*.

¹¹ European Commission for the Effectiveness of Justice, *European judicial systems – Efficiency and quality of justice 2010*. Макар, че изданието е от 2010 година, но данните, използвани в него са от 2008 г.

Увеличение на бюджета за правна помощ, средногодишно, 2004-2008



България е сред страните, които отбелязват относително бързо увеличение на бюджета си за правна помощ – най-вече заради ниската база, от която се тръгва. Вероятно увеличението ще продължи още известно време, тъй като обемът на правната помощ на 100 хиляди жители е все още по-нисък от средните нива в ЕС. В България правна помощ през 2008 година е отпусната на 562.8 на 100 хиляди жители, при медиана от 866 и средна от 1506 за ЕС. Точна прогноза, обаче, не може да се направи, защото има огромни различия между отделните страни, т.е. няма тенденция към уеднаквяване в ЕС.

В България средно предоставената правна помощ по едно дело струва около 113 евро. Това е повече отколкото в сравнение със страни от региона – в Румъния е едва 30 евро, в Унгария е 7 евро, в Турция е 8 евро, в Русия е 38 евро, в Молдова е 56 евро, в Естония е 84 евро, в Литва е 94 евро. Вероятно има различия в структурата на търсената правна помощ и начина ѝ на организация, но определено България осигурява сравнително скъпа правна помощ в регионален план.

Растежът на общите разходи за правна помощ може да се ограничи до известна степен ако увеличаването на броя случаи се съпътства с намаление на средните разходи – това може да стане или чрез ограничаване на растежа в заплащането на адвокатите, или чрез намаление на

административните разходи, или чрез приемане на друг подход при наемането и заплащането за правна помощ.

Бюджет за правна помощ и начин на предоставяне на услугата

Отбелязва се значително увеличаване на ползваната правна помощ. Още през 2008 година разходите надминават 9 милиона лева.¹² През 2009 година е предоставена правна помощ по 47294 случаи, а през 2011 се очакват 50 хиляди. През 2009 година, обаче, поради бюджетни ограничения са заплатени едва 67% от ползваните услуги за правна помощ (заплатени са 6.2 милиона лева). Правната помощ в почти 16 хиляди случая не е заплатена през 2009 г., въпреки че е дължима.¹³

Административните разходи на НБПП през 2009 година са около 7%, а още около 10% се заплащат на адвокатските колегии за администриране на системата. Това прави общо около 17% административни разходи, което е значителен дял. При това, този дял трудно би могъл да спадне, доколкото в голяма степен е фиксиран нормативно. При това, не е ясно дали срещу тези средства се получава качествена административна услуга.

В същото време, не е ясен принципът, по който са определени тарифите за заплащане на правна помощ, но изглежда, че те не се базират на никакви пазарни принципи.¹⁴ Наличието на единни тарифи за цялата страна не позволява да се спестят разходи чрез по-гъвкаво определяне на заплащането според местните условия. Въпреки че НБПП е вече голям играч на пазара за правни услуги, по никакъв начин той не се възползва от пазарното си влияние, за да получи по-изгодни цени и услуги. Напротив, с мнозинството си в ръководството на НБПП, излъчените от Висшия адвокатски съвет представители по-скоро вероятно натезават в обратната посока.

Прехвърлянето на администрирането към адвокатските колегии също не позволява по-гъвкав подход и индивидуално договаряне, а обвързването на заплащането на адвокатските съвети с оборота в тяхната колегия (те получават 10% от сумата, изплатена на адвокатите в съответната адвокатска колегия) не е оправдано – доколкото административните им разходи едва ли зависят толкова силно от броя и стойността на извършените услуги.

Възнаграждението за извършените услуги се предлага от адвокатските съвети и като се има предвид огромният обем дела, едва ли НБПП има възможност да проверява основателността на предложенията в повечето случаи. Още повече, че трима от петимата членове на НБПП са избрани от Висшия адвокатски съвет, т.е. адвокатите са и от двете страни на договора и плащането. Близко милион лева годишни плащания от НБПП са голям приход за адвокатските съвети, което също е стимул те да раздуват максимално плащанията, тъй като колкото по-голям оборот се отчете, толкова повече приходи ще има в адвокатския съвет.

В същото време, не винаги срещу огромните плащания адвокатските колегии предоставят качествена услуга по организация на правната помощ, което води и до забавяне/отлагане на процеси. Ако се запази сегашната организация на правната помощ, би било добре да се

¹² Тримесечен финансов отчет към 31.12.2008 година за степента на изпълнение на програмите, съставляващи програмния формат на бюджета на Министерство на правосъдието.

¹³ Отчет за изпълнението на програмния и ориентиран към резултатите бюджет към 31.12.2009 година на Министерство на правосъдието, март 2010 г.

¹⁴ Наредба за заплащането на правната помощ (Приета с ПМС № 4 от 06.01.2006 г.) (Обн., ДВ, бр. 5 от 17.01.2006 г.; изм. и доп., бр. 59 от 28.07.2009 г.)

промени начинът на заплащане на адвокатските съвети като той се базира на по-реална оценка за разходите по съответната услуга и се обвърже с индикатори за качество на услугата (например, средна продължителност на периода между възникнала необходимост от правна помощ и първа среща на определения адвокат с неговия клиент).

В България или се предоставя правна помощ, или не се предоставя. Докато в други страни – например Естония - има възможности и за частично предоставяне на правна помощ (т.е. човек плаща лично част от таксата, а държавата допълва недостигащите му пари) или дори за предоставяне на правна помощ, която след това се изплаща обратно на държавата на вноски (един вид кредит). Това дава възможност за постигане на по-голям резултат с по-малко средства. В допълнение, при оценката на финансовото състояние на получателите на правна помощ в някои страни се ползват служебно данни от данъчната администрация.

Сегашната система на финансиране на правната помощ гарантира постоянно повишаване на разходите, тъй като те се определят според административно определена цена умножена по броя на случаите. В допълнение, стимулите на всички в системата са да има повече случаи (тъй като така се изпълняват целите за равен достъп до правосъдие) и по-високо заплащане (тъй като това е интересът на хоноруваните адвокати, които са представени и в ръководството на адвокатските колегии, и в ръководството на НБПП). Не съществува стимул за ефективност и ограничаване на разходите, освен външно зададен от Министерството на финансите и гласувания бюджет, но той също не действа, тъй като по-скоро води до натрупване на неплатени плащания, отколкото до стимули за ефективност.

Колкото повече се увеличават разходите за правна помощ, толкова по-вероятно е, че други модели на плащане могат да се окажат по-ефективни.

Биха могли да се мислят възможности за даване на повече гъвкавост на финансирането при сегашната система. Например, в райони, в които има постоянно необходимост от правна помощ за определен вид дела, могат да се сключват по-дългосрочни договори с отделни адвокати (или групи адвокати), което би могло да гарантира по-изгодни цени (заради дългосрочния договор и наличието на конкуренция), а и по-качествена услуга, тъй като НБПП винаги може да прекрати договорите на тези, които не се справят – което е сериозна заплаха при дългосрочен договор. При това, може да се предвиди постоянна плюс променлива част в заплащането, което да намали автоматичното нарастване на разходите при всяко увеличение в броя на случаите.

От гледна точка на контрол това също улеснява нещата, тъй като е много по-лесно да се следи за качеството на работата на малък брой адвокати. Още повече, че с времето НБПП вероятно натрупва знания за това с кои адвокати се работи по-лесно, на кои може да се разчита и т.н. Разбира се, този вариант изисква повече административен капацитет в НБПП, но пък намалява нуждата от заплащане на адвокатските съвети.

Възможен е модел и с включване на гражданския сектор – организации, които могат да поемат поне някои видове правна помощ в определен район срещу заплащане, което е не по-високо отколкото по сегашната наредба. Те могат да съществуват и паралелно със сегашния или евентуален бъдещ модел, като индикатор за реалните разходи за услугата.

Като начало, би било добре да се тестват по-гъвкави модели за финансиране на правна помощ в 1-2 района в страната и доколко те могат да намалят разходите и/или растежа им при запазване/увеличаване качеството на услугата. След това може да се разпространяват работещите модели в национален мащаб.

Таблица – Основни отчитани показатели в работата на НБПП, информация на бюрото към Май 2011 г.

	Годишен бюджет в лева	Щатни/Заети бройки	Брой адвокати в регистъра	Изплатени адвокатски хонорари в лева	Изплатена правна помощ по чл. 21 т. 3 и 4	Брой случаи на получена правна помощ	Брой лица получили първична	Брой лица, получили по чл. 21 т. 3 и 4	За админ. на адв. съвети
2006 ¹⁵	4 957 897	22/14	3 507	2 640 912	2 639 892	16 637	34	33 272	265 027
2007 ¹⁶	6 253 000		3 715	5 774 000	5 324 240	33 272	14	40 035	449 910
2008	9 566 480	25/20	3 839	9 040 201	7 663 007	43 100	21	47 294	898 053
2009	6 723 911	25/21	3 976	5 758 888	3 564 830	47 331	37 ¹⁷		482 299
2010	8 469 768	25/22	4 125	7 564 119		45 345	34		504 649

ЗАПЛАЩАНЕ НА АДВОКАТИТЕ

Заплащането на правната помощ се основава на принципа, че плащането се дължи след като услугата е предоставена, т.е. след приключване на делото или след всеки етап от производството, адвокатът може да направи искане за плащане към НБПП. Това е обратното на установения принцип на работа на договорните адвокати, които договарят пакетна сума за делото и получават сумата предварително. Според някои от интервюираните адвокати това е демотивиращ фактор за участието им в системата за правна помощ.

Плащанията са само за предоставената адвокатска помощ. Разходите на адвокатите за фотокопия на документи, транспорт и прочие, не се покриват от НБПП.

Освен това, както остроумно отбеляза един от интервюираните адвокати за целите на това изследване, макар и да се казва “служебна защита”, нищо в производството не се развива служебно. Допълнително бреме за адвокатите е това, че те трябва да изискват чрез писмени молби преписи от съдебни актове, с които да удостоверят пред НБПП, че реално са предоставили правна помощ по делото и след това да ги носят в адвокатския съвет за заверка.

Размерът на плащането за всеки отделен случай се определя от НБПП в определени граници, посочени в Наредбата¹⁸ за заплащане на правната помощ. Наредбата определя заплащането според правната природа на делото, с фиксирани минимум и максимум. Например правната помощ, която се предоставя при процедура за екстрадиция и изпълнение на Европейска заповед за арест е определена между 80 и 120 лева (40 – 60 евро). Заплащането за

¹⁵ Отчетен доклад за дейността на НБПП за 2006 г.

¹⁶ Отчетен доклад за дейността на НБПП за 2007 г.

¹⁷ Доклад за резултатите от извършен одит на програма „Равен достъп до правосъдие“ на Министерството на правосъдието за периода от 01.01.2008 г. до 31.12.2009 г.

¹⁸ Наредбата за заплащане на правната помощ е приета от МС постановление №4 от 6-януари-2006 г.

наказателни дела, които могат да завършат с най-тежката санкция по българския Наказателен кодекс (НК) – доживотен затвор без право на замяна, е определено между 500 и 1,000 лева (250-500 евро). Заплащат се допълнителни суми, ако по делото има повече от един подсъдим, представляван от същия адвокат или ако продължава голям брой съдебни заседания.

НБПП е обработва и изплаща годишно между 40,000 – 50,000 отделни искания за плащане от страна на адвокатите. През 2009 година средната сума на плащане е била 185 лева (93 евро). Управлението на такъв голям обем от малки плащания е огромно предизвикателство за персонала на НБПП – общо 25 човека през 2009 г. Административната функция на НБПП е свръх-развита за сметка на аналитичната и контролната му функция. В дългосрочен план това развитие не е благоприятно за продължаване на реформата на системата за правна помощ.

ПРОБЛЕМИ С ОСНОВАНИЯТА ЗА НАЗНАЧАВАНЕ

Известно негативно развитие по отношение на основанията за назначаване на правна помощ се отбелязва след 2009 година. Системата за правна помощ не само не се разширява, за да предоставя първична правна помощ и процесуално представителства по широк кръг дела, ами с нея се злоупотребява за решаване на други проблеми. От една страна изпълнителната власт натоварва системата за правна помощ чрез въвеждане на фигурата на “резервните адвокати”. Според промени в НПК тази мярка трябва да ограничи отлагането на важни дела поради неявяване на договорните защитници на подсъдимите. В намеренията на законодателя, става въпрос основно за дела, свързани с икономическа и организирана престъпност, т.е. нито един от подсъдимите не е беден или неграмотен. Това действие корумпира изначално заложената социална функция на системата за правна помощ и натоварва излишно бюджета на НБПП за решаване на проблем, който всъщност не е техен. Има вече повече от 70 назначени “резервни адвокати”, които участват в продължителни и сложни дела без наистина да защитават клиента си, защото той вече си има договорен адвокат.

От друга страна, съдиите са под интензивен политически натиск да не отлагат дела. В хода на изследването бяха събрани съобщения за случаи, при които съдиите назначават правна помощ без това да е наистина необходимо и само, за да избегнат отлагане на делото. При това лицето се явява с договорен адвокат, явява се и определеният адвокат от Регистъра за правна помощ. Вторият не прави нищо, но получава възнаграждение за явяване по делото.

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА АДВОКАТИТЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПРАВНАТА ПОМОЩ

Адвокатите за предоставяне на правна помощ се избират измежду вписаните в Националния регистър за правна помощ (НРПП). Воденето и поддържането на регистъра е една от основните дейности на НБПП. Процедурата по вписване в регистъра започва с подаване на заявление от адвоката чрез адвокатския съвет. От своя страна адвокатският съвет изготвя становище по него и изпраща документите в НБПП. Бюрото приема решения, свързани с вписване, отказ от вписване и заличаване на адвокатите в него, за което уведомява съответния адвокатски съвет.

Регистърът е публичен и се публикува на интернет страницата на Бюрото. Актуализира се за всяка следваща календарна година. В края на месец септември на предходната календарна година се разглеждат подадените заявления и се взима решение за вписване на адвокатите. Възможно е в изключителни случаи по решение на НБПП, да се впишат нови адвокати и през годината. Заличаването от регистъра, обаче, става през цялата година.

Административно отговорна за тази дейност е дирекция „Правна помощ“, където се приемат и обработват заявленията за вписване. Служителите изготвят становища по тях и въвеждат информацията в регистъра. Те имат задължения във връзка с поддръжката, актуализирането, съхраняването, публикуването и развитието на регистъра и издават съответните справки. Тази дирекция подпомага НБПП при изготвяне на предписания за заличаване на адвокати от Националния регистър.

Данните в регистъра са разделени на 28 колегии. Адвокатите от всяка колегия са подредени по азбучен ред. Всеки адвокат се вписва с уникален номер. Цялата документация по предоставяне, отчитане и изплащане на предоставената правна помощ се изготвя с този номер. При заличаване на адвоката от регистъра, неговият номер остава празен до решение на НБПП, с което в Регистъра се вписва нов адвокат от същата колегия.

Към момента в регистъра са вписани 4 125, като към май 2011 г. с решение на Бюрото са заличени 92 от тях. По справка от 2011 година от НБПП, реално обаче само около 2,000 адвокати от вписаните в регистъра за поели дела и направили искане за плащане по ЗПП през 2010 година.

Таблица – Национален регистър – вписани адвокати, към май 2011 г.

	Адвокати в регистъра	Ново записани през годината	Общо заличени през годината	Причини за заличаването			
				Дисциплинарно наказани	Напуснали адв. колегия	По собст. желание	Поради смърт
2006	3 507 бр.						
2007	3 715 бр.	340	115	1	47	25	1
2008 ¹⁹	3 839 бр.	271	117	18		88	11
2009	3 976 бр.	334	203	31			
2010	4 125 бр.	283	134	25		109	
2011 ²⁰			92	3	48	25	7

Таблицата показва слаба тенденция за увеличаване на общия брой регистрирани адвокати. По малко от 1 % са адвокатите заличени от регистъра. Ниският процент опровергава широко разпространяваното мнение за масово отписване на адвокатите от регистъра; по-вероятно е обаче, че почти половината от адвокатите стоят в регистъра, но не получават дела по ЗПП.

Основанията, поради които може да се откаже вписване или да се заличи вече вписан адвокат са: наложено дисциплинарно наказание, повдигнато обвинение за престъпление от общ характер и констатирано нарушение или лошо качество на предоставената правна помощ. Между впрочем няма данни на практика „лошото качество на предоставената правна помощ“ да е било основание за заличаване от НРПП. Таблицата по-горе показва, че основните причини за заличаване на адвокати от регистъра са свързани с напускане на адвокатската колегия или по собствено желание. На следващо място са заличените поради наложено дисциплинарно наказание.

¹⁹ Доклад за резултатите от извършен одит на финансовото управление на бюджета на НБПП към Министерството на правосъдието за периода от 01.01.2007 г. до 30.09.2008 г.

²⁰ Данните са актуални към 1 юни 2011 г.

Един от основните упреци по отношение на системата за правна помощ преди 2006 г. беше липсата на изисквания към адвокатите, които могат да я предоставят. Въпреки, че законът въведе изискване за вписване в нарочен регистър, продължава да се поддържа либерален подход при самото регистриране. Тъй като всеки адвокат може да се регистрира, стига да подаде заявление до НБПП чрез адвокатската колегия, на практика идеята на закона да се подбират адвокати, които имат професионални способности и умения, не се осъществява. В проведените през 2011 година фокус групи с адвокати и интервюта със съдии, се повтаря съществуващото и преди твърдение, че част от регистрираните в НБПП адвокати разглеждат правната помощ като средство за поддържане на адвокатската практика и за придобиване на първоначален стаж в професията. Това в значителна степен влияе върху мотивацията на адвокатите да участват, върху качеството на защитата, която предоставят, както и върху цялостния обществен образ на системата.

Роля на адвокатските съвети за определяне на адвокати

Законът за правната помощ не съдържа указания за критерии, които адвокатските съвети да използват при определяне на адвокат по конкретно дело. От проведени интервюта и фокус групи с адвокати се открива противоречива практика при определянето на служебни защитници.

В повечето адвокатски съвети са назначени едно или две лица, които отговарят за определянето на адвокатите. За самият избор в някои колегии се използва софтуер. Обикновено в рамките на ден или два, до органа, който е допуснал правна помощ, се изпраща уведомително писмо, в което се посочва определения адвокат. В някои от адвокатските колегии съществува практика, решения за това да се взимат един или два пъти в седмицата, което забавя определянето на адвокат. Бяха съобщени случаи на отлагане на дела в Благоевград, заради необходимостта да се изчака нарочно заседание на Адвокатския съвет за определяне на адвокат, защото местния адвокатски съвет заседава рядко.

Използват се различни начини за уведомяване на адвоката, че е бил определен за защитник по някое дело – чрез електронна поща, по телефон, устно, чрез пощенска кутия на адвоката в адвокатската колегия и др. Често, когато се налага да се реагира в рамките на деня, официалните документи се изготвят по-късно. В някои от местните адвокатски съвети беше съобщено, че няма ясна индикация кога адвокатът е бил уведомен, че му е било разпределено дело. Късното уведомяване по принцип не дава възможност за добра подготовка, а това отново води до отлагане на заседание.

В София има посочване на специализация на адвокатите в регистъра за правна помощ – наказателни, граждански, административни. Има три проблема с това. От една страна адвокатите се самоопределят, т.е. няма гаранция, че сами са определили специалността си правилно. Твърде широки категории се прилагат – адвокати, които са искали да практикуват например бежанско право в рамките на специализация по административно, са се отписали, след като са получавали административни дела по ЗУТ. И на практика, не винаги се отчита специализацията при определяне на адвоката – няколко адвокати споделиха, че вземат каквито има дела, без значение на специализацията, която са декларирали.

Отново за София във фокус групите беше споделено от някои адвокати, че фаворитизмът спрямо определи адвокати се е запазил, само че сега не се прилага от съда, а от адвокатската колегия. Хипотезата за запазване на корупционните схеми при определяне на адвокат също беше посочена, особено при представителство пред полицейски орган – практиката е, че РУП получават списък с дежирните адвокати и от тях полицаите избират определени имена, които след това препоръчват на клиентите, срещу процент от възнаграждението, което адвокатите

получават. Това може лесно да се провери и бихме препоръчали НБПП да направи такава проверка.

Тази практика, обаче, противоречи на закона, който изисква Адвокатската колегия да определи адвоката т.е. вместо да изпраща списъци с дежурните адвокати в РУП, да има дежурен член от колегията, който да приема обажданията от полицията и той да определя адвоката от списъка.

От проведените с магистрати и адвокати интервюта става ясно, че процедурата по определяне на защитници по ЗПП и в наказателните и в гражданските дела, нерядко забавя съдебния процес. Това е особено валидно при съкратеното съдебно следствие, където вместо да приключи за едно съдебно заседание, тогава се решава дали да се допусне правна помощ и се консултира волята на подсъдимия. Ако съдията прецени, че има предпоставки за съкратено съдебно следствие, подсъдимия е например безработен и трябва да му се назначи адвокат, вместо да приключи в едно съдебно заседание, се отлага за друга дата, за да се назначи адвокат, да се съберат доказателствата за материалното положение на подсъдимия и за да се изслуша подсъдимия.

КАЧЕСТВО НА ПРАВНАТА ПОМОЩ

Много трудно може да се направи заключение за нивото на качеството, което осигурява сегашната система за правна помощ. Съдиите и адвокатите, които бяха интервюирани за целите на това изследване, са разделени в преценките си. Някои твърдят, че зависи от личността на адвоката и адвокатите, както си гледат делата, по които се явяват като договорни защитници, така работят и по делата за правна помощ. Други обаче поддържат, че има голяма разлика в отношението и полагания труд в двата случая.

За целите на изследването беше изработена Анкета за оценка на нивото на удовлетвореност на клиентите на правна помощ. НБПП изпрати 297 анкети до клиенти. Около 30 от тях се върнаха, поради неактуален адрес на клиента. Върнаха се обратно 11 попълнени анкети, което е крайно недостатъчно за оформянето на изводи. Достъпът на такъв тип изследвания до клиентите е допълнително ограничен поради факта, че част от тях са неграмотни, не владеят български език, няма отбелязан постоянен адрес на съдебния акт или той не е актуален. Това поставя необходимостта от проактивен подход на НБПП при изследване на качеството на предоставената правна помощ в бъдеще. На практика, в момента НБПП може да идентифицира точно клиента само в крайно ограничени брой случаи на предоставена първична правна помощ, която се разрешава от самото НБПП.

Оценката на качеството се затруднява допълнително и от липсата на описание със стандартните действия, които адвокатите трябва да изпълняват по определен вид дела. Без значение дали те ще бъдат задължителни или препоръчителни, важно е НБПП да утвърди практиката на изработване на такива стандарти, защото само така може да се развие очакване у клиентите какво точно им се дължи като правна помощ.

ДОСТЪП НА ГРАЖДАНИТЕ ДО СИСТЕМАТА ЗА ПРАВНА ПОМОЩ

Институт “Отворено общество” - София, Изследване на общественно-политическите нагласи, Февруари 2011 г.

През изминалите 12 м., имали ли сте някои от следните проблеми, които бихте описали като “правен проблем” и “не маловажен случай”?	
Не съм имал такъв проблем	66,20%
Имал съм проблем, но той не попада в нито една от посочените от вас категории	8,30%
Измама или некачествено изпълнение при закупуване на стока	5,60%
Измама или некачествено изпълнение при доставка на комунални услуги – ВИК, ТЕЦ, телефон	4,60%
Измама или некачествено изпълнение при предоставена услуга от частна фирма (кабелна телевизия, интернет, почивка, ремонт)	4,40%
Бавно и некачествено обслужване от административен орган	4,10%
Неуредена делба на съ-собствен недвижим имот	3,30%
Спор със съседите	3,00%
Измама или некоректно отношение от кредитна институция - банка	2,60%
Пътно – транспортно произшествие	1,90%
Трудово – правен спор с работодател	1,30%
Не сте получили социално плащане, на което имате право	1,30%
Развод	0,90%
Измама или некоректно отношение от кредитна институция – не банка	0,80%
Срещу вас има заведено наказателно дело	0,30%
Задържан в полицията за 24 часа	0,30%

За 22% от хората с правен проблем няма настъпили съществени негативни последици от проблема една година след неговото възникване.

Институт “Отворено общество” - София, Изследване на общественно-политическите нагласи, Февруари 2011 г.

Какви последици имаше този проблем за вас?	
Стрес и нерви	30,00%
Загубих пари	20,70%
Няма съществени негативни последици	20,20%
Разболях се	4,40%
Друго	3,40%
Загубих си работата	2,20%
Осъдиха ме несправедливо	1,00%

Само 25,2% от гражданите с правен проблем са се обърнали към адвокат за съвет относно

начините за разрешаване на проблема си. Този нисък процент показва, че освен в съдебната власт, ниско е и общественото доверие в адвокатурата. 73,2% от тези, които са се обърнали към адвокат са доволни от неговата работа.

Институт "Отворено общество" - София, Изследване на общественено-политическите нагласи, Февруари 2011 г.

Каква е основната причина за да не потърсите адвокат?	
Не вярвам, че може да реши проблема	32,70%
Нямам пари	25,10%
Отнема много време	19,10%
Друго	12,60%
Обърнах се към държавен орган/ институция, за да ми реши проблема	6,50%
Не познавам адвокат	2,00%
Не знам как да си наема адвокат	2,00%

Правото на правна помощ е непознато за преобладаващия брой граждани. На въпрос: "Знаете ли, че при определени правни проблеми, ако не можете да заплатите сам за услугите на адвокат, имате право на правна помощ?" 63% от гражданите отговарят с НЕ. Все пак 37% знаят, че при определени условия имат право на правна помощ. Въпреки това, обаче, изводът е, че широка информационна кампания за популяризиране на правната помощ не се е състояла.

От друга страна тези резултати показват, че за в бъдеще, активната страна за разширяване на пазара на правна помощ не са гражданите, а адвокатите, т.е. те трябва да бъдат целени с активна кампания за популяризиране на системата за правна помощ.

НБПП е непознато и адвокатските съвети като орган за предоставяне на правна помощ са непознати - 70% от гражданите не знаят към кой държавен орган да се обърнат при нужда от правна помощ.

Безплатна правна помощ изобщо някога са ползвали само 1,7% от гражданите, т.е. 20 души от анкетираните 1175.

Тази анкета е направен 5 години след влизането в сила на ЗПП. Една от основните задачи на НБПП е да разшири използването на правна помощ. 5 години са достатъчен срок за налагане на име и репутация на държавен орган и на нов вид право на гражданите, ако за това се работи планомерно и целенасочено. Вижда се, че до сега няма достатъчен резултат в тази посока.

Вероятните обяснения са, че не е инвестирано в популяризаторски кампании, а ограничаването на бюджета на НБПП до плащане на адвокатите, плащане на адвокатските съвети и издръжка на администрация е било грешка. Необходимо е било да се инвестира в популяризиране на правото на правна помощ.

Допълнителна пречка е сложната система за достъп до първична правна помощ. Ако самото право е непознато, едва ли може да се очаква, че гражданите спонтанно ще развият знание за това, какво точно могат да очакват като помощ от адвокати си, т.е. да се активизират с оплаквания за лош стандарт на качество на правната помощ. Това означава, че в средносрочен план контролът за качество върху системата трябва да разчита основно на

служебно начало на НБПП и адвокатските съвети.

Допълнително ограничение на достъпа на граждани до системата за правна помощ е корупцията. В хода на това изследване бяха съобщени случаи, при които адвокати, назначени по системата за равна помощ, са искали допълнително възнаграждение от клиентите си. Един от съдиите съобщи, че препраща на местния адвокатски съвет и прокуратурата сигнал от затворник, чийто защитник му иска по 350 лева допълнително на ръка за явяване.

ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА РАЗНОСКИТЕ

Правната помощ в България не е безплатна. Осъден клиент на системата за правна помощ трябва да заплати разноските по делото, включително и разходите за правна помощ. Има изрично тълкувателно решение на ВКС в този смисъл. През 2008 година обаче, годишният отчет на НБПП не съобщава за събиране на нещо от тези дългове. През 2009 година НБПП успява да събере 84,793 лева, т.е. 1% от бюджета си за годината и то изключително от доброволно плащане. През същата година, НБПП изпраща обратно до съдилищата над 30,000 случая, по които трябва да бъде събрано принудително дължимото на НБПП за правна помощ и започва 2,143 изпълнителни производства срещу длъжници, без от това да има видим резултат. На практика, в преобладаващия брой случаи осъдените са много бедни и няма върху какво имущество да се насочи изпълнението. Освен това, едва ли има някаква икономическа логика в събирането на дългове в такъв малък размер – средната цена на правна помощ по едно дело у нас е 113 евро. Това и сега е свързано с допълнителни разноски, а бюджетът на НБПП няма такова перо. Осигуряването на такова перо, обаче, в условията на продължаваща криза на обществените финанси, само допълнително ще ограничи обема на предоставяната правна помощ, но е малко вероятно да балансира приходната част на бюджета на НБПП.

Освен това изработената в момента процедура за разясняване на клиента, че ще трябва да заплати разноските след приключване на делото е проблемна в повече от едно отношение. Първоначално НБПП изисква представянето на декларация в писмен вид от клиента, че е запознат с това задължение. Това не е възможно на практика за много клиенти на системата за правна помощ – неграмотни, чужденци, непълнолетни и т.е. В тези случаи НБПП изисква съдията да прочете декларацията на глас и съгласието на клиента да бъде регистрирано в протокола на съдебното заседание. Съдиите обаче повдигат възражения дали тяхното участие в изричното договаряне на последиците от осъждането не нарушава принципа на справедлив съдебен процес. Неясна е и правната природа на този акт – според съдия, това е договор под условие на бъдещо събитие и едва ли е работа на съда да прави такива споразумения с клиентите на правна помощ.

Практическите пречки пред събирането на вземанията на НБПП са също многобройни. Решението на НБПП да си изисква плащането се появява от няколко месеца до година след окончателния съдебен акт. Междувременно делото е архивирано в районния съд. То трябва да се извади отново, съдът да се произнесе с определение и да го връчи на осъдения. В чести случаи това определение не може да се връчи, защото няма връзка с подсъдимия, а адвокатите не искат да го приемат, защото те вече не го представляват. При това положение определението не може да влезе в сила и не може да се издаде изпълнителен лист. Изисква се допълнително произнасяне. Някои от съдиите предлагат още при приключване на делото, осъденият да се осъди да заплати разноски в размер на минималното, съгласно Наредбата, защото Бюрото обикновено определя минимално, най-много средно ниво и по този начин с един акт да се реши проблема.

Сериозно обсъждане, обаче, изисква изобщо събираемостта на тези вземания и общата

политика на НБПП по отношения на тях. Системата за правна помощ е замислена първоначално със социална функция, а на практика Тълкувателното решение на ВКС я обезсмисля.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Управление на политиката за Равен достъп до правосъдие

Законът²¹ предвижда, че НБПП е независимо в процеса на планиране, изпълнение и отчитане на своя бюджет. На практика обаче, планирането и изпълнението на бюджета е ограничено от рамката на държавния бюджет, предоставена от Министерството на финансите, а независимостта на НБПП при изпълнението на бюджета е ограничена от капацитета и желанието на Министерството на правосъдието да насочва редовно плащания към НБПП.

В две поредни години за НБПП е определен бюджет от около 6 милиона лева, при ясно заявена и мотивирана необходимост от поне 9 милиона лева. Оптимистичното обяснение е, че това не е дългосрочен проблем в отношението на изпълнителната и законодателната власт към системата за правна помощ и опит за ревизия на реформата, а просто последица от икономическата и финансова криза. За същия период други публични бюджети, включително и бюджетът на самото Министерство на правосъдието са ограничени много съществено²² - съкратени са бюджетите на основните правозащитни институции в страната – Конституционния съд, Омбудсмана (-36%); комисията за защита от дискриминация е реорганизирана. На този фон, проблемът с бюджета на правната помощ не изглежда толкова сериозен. Но един песимистичен прочит на ситуацията открива в предоставянето на толкова нисък бюджет поне два системни проблема. Първо НБПП става зависимо от последващи решения на правителството за отпускане на допълнителни средства, а това по същество представлява инструмент за политически натиск върху НБПП и индиректно върху адвокатурата, защото НБПП постоянно няма сигурност, че ще може да се разплати с адвокатите. Второ, забяват се плащанията и трайно се демотивират компетентни адвокати да поемат правна помощ, което в крайна сметка рефлектира върху достъпа на гражданите до правна помощ и нейното качество.

Сегашната институционална рамка на управление на правната помощ изглежда не създава свободно поле за конструктивно обсъждане на проблемите и управление на реформата на системата за правна помощ, а по-скоро генерира изолация и напрежение между Министерството на правосъдието от една страна, НБПП, ВАС и адвокатските съвети от друга. Постоянното забавяне на плащанията, протестите на адвокатите и отказите на отделни адвокатски съвети да предоставят правна помощ през 2010 година са само симптоми на това напрежение. Възможно решение може да се търси в посока на развитие на институционалната рамка, чрез включване на представителство на органите на съдебната власт и на неправителствените организации в консултативен орган по стратегията за продължаване на реформата на правната помощ към НБПП.

Финансиране на системата

Сегашната система на финансиране на правната помощ гарантира постоянно повишаване на разходите, тъй като те се определят според административно определена цена умножена по броя на случаите. В допълнение, стимулите на всички в системата са да има повече случаи

²¹ Член 6 от ЗПП.

²² Виж изследването “Цената на правосъдието в България 2009 – 2011 г.” на Институт “Отворено общество” - София – достъпно в интернет на адрес www.osi.bg

(тъй като така се изпълняват целите за равен достъп до правосъдие) и по-високо заплащане (тъй като това е интересът на адвокатите, които са представени и в ръководството на адвокатските колегии, и в ръководството на НБПП). Не съществува стимул за ефективност и ограничаване на разходите, освен външно зададен от Министерството на финансите и гласувания бюджет, но той също не действа, тъй като по-скоро води до натрупване на неплатени плащания, отколкото до стимули за ефективност.

Би трябвало да се очаква продължаващо увеличение на обществените разходи за правна помощ в България, защото по данни на СЕРЕJ обемът на правната помощ на 100 хиляди жители у нас е все още по-нисък от средните нива в ЕС. В България правна помощ през 2008 година е отпусната на 562.8 на 100 хиляди жители, при медиана от 866 и средна от 1506 за ЕС. Точна прогноза, обаче, не може да се направи, защото има огромни различия между отделните страни, т.е. няма тенденция към уеднаквяване в ЕС.

Рационализиране на системата за плащане

Действащата система за плащане се основава на принципа, че правната помощ се заплаща след приключване на делото и всеки етап от делото мотивира отделно искане за плащане от страна на отделни адвокати. По този начин НБПП е постоянно свръх-заето да обработва голям обем от искания за малки плащания към голям брой адвокати. По тази причина бюрокрацията и административния разход за управление на системата са високи, докато в същото време всички заинтересовани страни се оплакват от лошо ѝ администриране. Освен това НБПП всъщност има ограничена възможност да модифицира плащането по конкретно дело с оглед на реално положение труд от адвоката, поради нормативно фиксираните граници на плащанията – тези граници се разтягат механично, когато делото е с повече от един подсъдим или продължава с голям брой съдебни заседания, но все още не отразяват реалния обем от работа, който един адвокат изразходва за случая.

В същото време определени видове правна помощ се натрупват по определени региони или при определени адвокати. Например определени адвокати получават по-голям брой искания за явяване пред съд за настаняване на задължително лечение на лица по Закона за здравето. В отделни региони на страната има струпване на еднотипни правни случаи. Например в граничните райони на Хасково и Смолян има висок брой задържани незаконни имигранти, или съдебните райони, където има затвори разглеждат по-често искания за кумулиране на наказания.

На такива места и по отношение на такива случаи, би било полезно да се развие и пилотно да се изпробва система за договаряне “на едро” на правната помощ – т.е. Пакетно договаряне с един адвокат на по-голям обем правна помощ или пакетно договаряне на обеми правна помощ с адвокатски дружества/ кантори. Така би се ограничила бюрокрацията и административните разходи за управление на системата, и индиректно – би се подобрило качеството на правната помощ чрез насърчаване на специализацията на адвокатите и освобождаване на повече ресурси за изпълнение на функцията на НБПП по контрол над предоставянето на правната помощ.

Подобряване на качеството на правната помощ

Проблемът с качеството на правната помощ не е признат като такъв на нормативно ниво. ЗПП урежда контрол върху *предоставянето* на правна помощ, възложен на НБПП и местните адвокатски съвети. Необходимо е да се намери ясно нормативно решение на въпроса кой отговаря за качеството на правната помощ, с какви процедури се следи то и да бъдат отделени съответните ресурси за изпълнение на тази функция. Едно от възможните

решения е да се стандартизират под формата на добри практики минималните действия, които адвокатите трябва да извършват по отделни видове дела и НБПП да следи до каква степен те се спазват.

НБПП твърди²³, че системата за правна помощ не е привлекателна за опитни адвокати, заради ниското заплащане и честите и дълги забавяния в изплащането на възнагражденията и това има негативен ефект върху качеството на предоставената правна помощ. Заплащането обаче, далеч не изчерпва мотивацията на адвокатите да предоставят правна помощ. Една част от тях са мотивирани от желание да разширят професионалната си квалификация.

По тази причина, увеличаване на заплащането е необходимо, но не трябва да се разглежда изключително като решение на проблема с качеството. При аналогичен случай, значителното увеличаване на възнагражденията на съдии и прокурори през последното десетилетие не подобри автоматично качеството на правосъдието; всъщност то съвпадна с повишаване на обществените възприятия за корупция в съдебната власт и понижаване на общественото доверие в нея.

Предложеното по-горе договаряне на едро на правна помощ би могло да допринесе за подобряване на качеството, чрез насърчаване на по-тясна специализация на адвокатите. Също така това би освободило ресурси за НБПП, което би могло да отделя повече време и персонал за наблюдение над качеството.

Допълнителен фактор за подобряване на качеството е насърчаване на съдиите и органите на досъдебно производство да съобщават за нередности в поведението на адвокати в съдебна зала. Сътрудничеството на съдиите в тази посока трябва да бъде активно търсено от страна на НБПП и местните адвокатски съвети.

Увеличаване на приложното поле на първичната правна помощ

Първичната правна помощ се предоставя по първите две точки на член 21 от ЗПП – състои се в консултации с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводство или за завеждане на дело – подготовка на документи за завеждане на дело. В момента правната помощ по граждански и административни дела се състои на практика в процесуално представителство в ограничен брой случаи, т.е. Правото на правна помощ се осъществява едва след началото на процеса. Има много ограничен брой²⁴ случаи, при които НБПП е одобрило предоставянето на правен съвет/ консултация преди началото на дело. През 2009 година НБПП е получило 283 искания за предоставяне на първична правна помощ, и е разрешило тя да бъде предоставена само в 37 случая. Така на практика ЗПП не разширява приложното поле на правната помощ до повече спорове и до повече нуждаещи се лица.

В същото време обаче, предоставянето на правна помощ в късен момент, т.е. при вече започнало дело в съда, ограничава възможността на адвоката да повлияе съществено и положително върху правното положение на своя клиент. С цел повишаване на скоростта на съдебната фаза, новият ГПК въведе преклузивни срокове и ограничи възможностите на страните да правят нови искания и да сочат нови доказателства след първото съдебно заседание, а това е и заседанието, в което съдът разяснява правото на правна помощ и страната може да поиска такава.

Това допълнително подчертава необходимостта от развиването на работеща система за

²³ Годишен отчет на НБПП за 2009 г., стр.3.

²⁴ Годишен отчет на НБПП за 2009 г., стр. 4.

предоставяне на първична правна помощ за граждански и административни дела, така, че клиентът да има възможност да се консултира с адвокат преди съдебната фаза.

Не на последно място, подобна инвестиция в правна помощ би спестила и част натоварването на съдилищата с малозначителни спорове.

Ранен достъп до правна помощ по наказателни дела

Според чл.30, ал.4 от Конституцията, всеки има право на адвокатска защита от момента на задържането му или на привличането му като обвиняем. На практика, обаче, полицията тълкува превратно текста и осигурява правна помощ само след началото на наказателно производство. Широк кръг лица, които са задържани от полицията за 24 часа и при които не се стига до образуване на наказателно производство, са лишени от ефективен достъп до адвокатска защита. Ранното явяване на адвокат и осигуряване на право на защита преди формалното начало на досъдебното производство представлява не само зачитане на основните права на задържаните, но и възможност за ограничаване на процесуалните нарушения и проявите на полицейски произвол при задържането.

Подобно на препоръката за развиване на системата за предоставяне на първична правна помощ, гарантираното явяване на адвокат на най-ранна фаза би осигурило в по-пълна степен основните права на гражданите и би спестило време и разходи за правосъдие на по-късен етап.

За разширяване на случаите, при които лица, задържани по чл. 63 от ЗМВР, използват правото си на правна помощ е необходимо:

- да се проведе целенасочена информационна кампания за запознаване на гражданите с правата по чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 23, ал. 4 от ЗЗП
- допълнително обучение на полицейските служители по отношение разясняване на правата на задържаните, включително и правото на правна помощ
- системен вътрешен контрол в МВР и контрол от страна на НБПП и местните адвокатски съвети за определянето и явяването на дежурни адвокати в районните полицейски управления
- популяризиране и разпротраняване на добри практики на местно ниво за уреждане на процедури за връзка между местните адвокатски съвети и полицейските управления в процеса на избор и явяване на дежурни адвокати.

Отчетност и информация

Необходимо е събираната информация да отразява приоритетите, залегнали в Стратегия за реформа на съдебната система за периода 2009-2013 г. в сектор “Равен достъп до правосъдие” и да дава възможност да се оценява нейното изпълнение. Годишните отчетни доклади на НБПП трябва да бъдат представяни в еднакъв формат и да съдържат еднакви показатели, което да позволява сравняване на информацията и оценка на ефикасността на предприетите през годината мерки и действия, както и да очертава ясни тенденции в развитие на системата за правна помощ. Освен по отношение на адвокатите, събираните данни трябва да са насочени към потребителите на правната помощ и към качеството на предоставяната правна помощ. Анализите на броя на лицата, получили правна помощ, брой на делата, по които е предоставена правна помощ, както и точно определяне на случаите, при които е потърсена правна помощ ще спомогнат за по-добра планиране на необходимите бюджетни средства.