



Гаранции за достъпа до и качеството на правната помощ, предоставяна в досъдебната фаза на наказателните производства в избрани държави – членки на Европейския съюз

Докладът обобщава резултатите от сравнително-правно проучване, осъществено от екип на Правна програма на Институт „Отворено общество“ – София 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 в 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 е финансиран по Програма „Правосъдие 2014–2020 г.“ на Европейския съюз и сред неговите основни задачи 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 наказателно-

то 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.

Цялата отговорност за съдържанието на този доклад 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.

Изследването е осъществено от екип в състав: д-р Иванка Иванова (редактор), д-р Мартин Граматиков (водещ експерт и автор на обобщения доклад), д-р Рада Смедовска-Тонева (автор на приложения 2 и 3) и Георги Ангелов (автор на приложения 1 и 4).

ISBN 978-954-2933-42-7

СЪДЪРЖАНИЕ

▶ Цел и обхват на изследването	3
▶ Методология на изследването	3
▶ Увод	4
▶ Общо представяне на системите за управление на публично финансираната правна помощ в Европейския съюз	4
▶ Системи за подбор на доставчици на публично финансираната правна помощ	5
<i>Модел 1</i>	5
<i>Модел 2</i>	8
<i>Модел 3</i>	12
▶ Качество на правната помощ: понятие, измерване и оценка	14
Концепция за качество на правната помощ	14
Методи за гарантиране и оценка на качеството на правната помощ	17
<i>Продължаващо образование на адвокатите</i>	17
<i>Дисциплинарна отговорност</i>	18
<i>Вътрешна или външна проверка на жалби от клиенти</i>	18
<i>Застраховка за гражданската отговорност на доставчиците на правна помощ</i>	19
<i>Таен клиент</i>	19
<i>Оценка на удовлетвореността (възприятията) на потребителите на правна помощ</i>	19
<i>Проверка от колега (Peer review)</i>	20
<i>Агрегиран анализ на предоставената правна помощ</i>	20
<i>Стандарти за качество: моделът за качество на фондация „Виадикте“ (Viadicte), Холандия</i>	21
<i>Система „Високо доверие“ на холандския Борд за правна помощ</i>	23
▶ Заключение	24
▶ Резюме на английски език / Summary	25
▶ Приложение 1: Системата за правна помощ в Англия и Уелс	27
▶ Приложение 2: Системата за правна помощ в Белгия	36
▶ Приложение 3: Системата за правна помощ във Франция	45
▶ Приложение 4: Системата за правна помощ в Шотландия	53

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 в 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 до 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 способности:

- ▶ 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 клиници, 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

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.).

разрешаване на спорове със или без участие на юридически специалисти, различни форми на изкуствен интелект, които подпомагат потребителите в справянето с правни проблеми.

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.

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:

- ▶ Кой 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 отграничителен критерий при класифицирането на системите за управление на публично финансираната правна помощ е наличието или липсата на специализиран орган за управлението на правната помощ. Пример за такъв орган е българското Национално бюро за правна помощ, създадено въз основа на Закона за правната помощ от 1 януари 2006 г. В Холандия сходният орган се нарича Raad voor Rechtsbijstand (в небукувален 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 учредяване, 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.

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 по-

мощ 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), в Холандия – Nederlandse Orde van Advocaten (Холандски адвокатски съвет), в Германия – Deutscher Anwaltverein (DAV – Германски адвокатски съюз), в 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. (За подробности вж. приложението с тематичните доклади за отделните държави.)

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;

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.).

д) Дали адвокатът има специализирани публикации в съответната тематична област.

В регистъра за правна помощ срещу името на всеки адвокат се посочва тематичната област, в която той желае да предоставя правна помощ. Адвокатът трябва да докаже, че има специализация в тази област, или да потвърди, че се ангажира да премине през курсове на обучение в съответната материя. Обучителните курсове се организират поотделно от адвокатската колегия на френскоезичните и на 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 Salduz³ (<https://www.salduzweb.be>). Когато даден човек е арестуван, разследващият полицаи 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.

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.).

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 местния адвокатски съвет одобрява избора на адвоката в момента на одобрението на правната помощ.

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 може да бъдат разгледани също като примери за **Модел 1** в 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 правна 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 на ХХ в. 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 ХХI 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 спорове⁴. 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 въпроси на спора, като вземат под внимание както своята перспектива, така и гледна-

⁴ Системата е базирана в интернет на адрес: www.rechtwijzer.nl (бел. авт.).

та 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 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 отвличания 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:

⁵ Вж. бел. 1.

- ▶ 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-малко 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 да желае да бъде изключен от регистъра за правна помощ;

- ▶ Адвокатът да е изключен от адвокатската колегия или по друг начин губи правото си да упражнява адвокатска професия;

- ▶ Адвокатът да не се е съобразил в срок с предписания за отстраняване на констатирани недостатъци;

- ▶ Правната помощ, предоставена от адвоката, да не отговаря на стандартите за правна помощ;

- ▶ Адвокатът да 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 (на пример семейно право) изисква допълнителна квалификация. За да бъдат регистрирани за медиаторски услуги в областта на семейното право, медиаторите трябва да отговарят 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 отговарят 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 органи за управление на системата за правна помощ имат мотивация да внедряват различни способи 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 функциониращата 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 информацията 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 разработване на програмите и проектите на органа, при осигуряване на възможност за експериментиране 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 съществото си разновидност 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 минимизирането 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 правна 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 на 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 извършват 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 (вж. подробности в приложението с тематичния доклад за Англия/Уелс).

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

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

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 предоставят 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 вни-

манието 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 може 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 престираните услуги. Тези разходи са константни за периода на договора и не могат да бъдат премахнати.

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 (напр. вж. 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 доктрината⁸. Като причина за невъзможността за формулиране на недвумислена концепция за качеството на юридическите услуги се сочи ролята на възприятията на клиента за нивото на качеството на правната помощ. Както сочи Мейстър, за клиента

качествена правна услуга е онова, което е възприел и отговаря на очакванията му⁹. 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 Мейстър 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 удовлет-

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

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

¹⁰ Ibid., p. 71.

вореността на потребителя и измеренията на техническото качество на правната помощ.

Според Роджър Смит качеството на правната помощ се състои от две категории – знания и умения¹¹. Към „знания“ Смит отнася познаването на материалното и процесуалното право. Като пример за знание, което може да гарантира адекватно качество на правната помощ, той 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, 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 мъгляви 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 желанието на клиента“¹².

Бриджис и Шер определят качеството на правната помощ като „Степента, 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.
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 проявява към 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 по извънсъдебен ред 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.

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>

¹² Sherr, A., R. Moorhead and A. Paterson. Lawyers – The Quality Agenda, Legal Aid Board. London: HMSO, 1994, p. 7.

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

б) Адвокатът е обяснил на клиента своята оценка относно силните и слабите страни на позицията на клиента.

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) В случай на необходимост 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 и при примера от 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;
- ▶ Качество на правната консултация;
- ▶ Продължителност 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*, вкл. 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*, вкл. пренасочване към други доставчици на правна помощ, държавни или об-

щински служби, когато интересите на клиента налагат това;

▶ *Управление на юридическата дейност*, вкл. добре разпределени роли на работещите в юридическото дружество/сдружение и подходящи процедури за управление на финансите;

▶ *Управление на човешките ресурси*, вкл. 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*, вкл. 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*, вкл. 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 формулирана и от Шер, Мурхед и Патерсън¹⁴:

- ▶ Правни знания – познаване на материалните и процесуалните правни норми;
- ▶ 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, свързани с установяване на факти – особено в областта на установяване на факти при разговор с клиенти и използването на тези факти;
- ▶ Умения, свързани със създаване и поддържане на отношенията с клиента.

Измерването на тези показатели според Шер, Мурхед и Патерсън може да стане посредством четири

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

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. Както сочат авторите, този вид индикатори дават идея за помощните средства при осъществяване на правната работа, но не могат да бъдат отражение на 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 и да са по-валидно отражение на 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 му и осъществява одит в съответствие с ясни и добре разработени стандарти“.

Методи за гарантиране и оценка на 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 (възприятията) 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, принадлежащи към описаните по-горе **Модел 2** и **Модел 3**, свързват предоставянето на публично финансирана правна помощ с продължаващо обучение на доставчиците на правна помощ.

Както беше посочено, 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 курсове¹⁵.

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 основният инструмент за гарантиране и управление на качеството при системите за правна помощ, които използват **Модел 1**. 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.

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 установяването на случаи на предоставяне на некачествена правна помощ и 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 и 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

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

разрешаване на жалби от потребители на правна помощ. Въз основа на такива жалби се реализира механизъм на дисциплинарната отговорност.

Интересен е примерът на правния омбудсман в Англия и Уелс¹⁶. 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 г. 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 постанови 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 (вж. приложението с доклада за Франция) на адвокати е стандартно нормативно изискване в страните – членки на Европейския съюз. По силата на договора за 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 възприетията 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 дос-

татъчна 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 етичност¹⁷.

Оценка на удовлетвореността (възприетията) 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:

- ▶ комуникация с доставчика на правна помощ;
- ▶ предоставяне на навременна и пълна документация за процеса и резултата;
- ▶ работно време;
- ▶ отношение на доставчика на правна помощ към личността и проблема на клиента;
- ▶ навременност 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 възприетията на потребителите на правната помощ. В Холандия резултатите от тези изследвания се публикуват в ежегодния отчет на Борда¹⁸.

Друг интересен пример от Холандия е платформата за онлайн разрешаване на спорове *Rechtwijzer* (вж. по-горе), 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.

¹⁷ Вж. **Moorhead, R. and 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>

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

Проверка от колега (Peer review)

Както беше дискутирано по-горе, 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 предоставянето на правна помощ;
- ▶ система за контрол спрямо служители, 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 дадена 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, вкл. 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 си¹⁹. По-голямата част от отчета се основава на задълбочен

¹⁹ Ibid.

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;
 - ▶ 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 минимал-

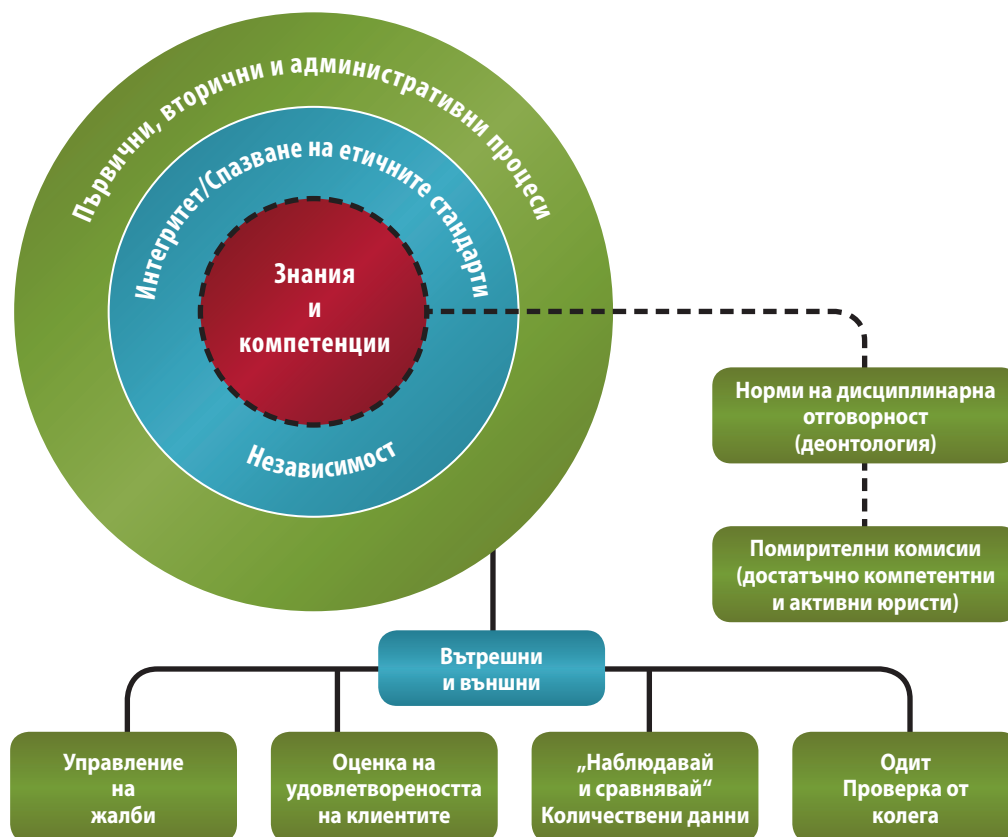
ни стандарти, разработени въз основа на модели за измерване качеството на услуги – например Servqual, моделите ISO и INK.

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 могат 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.

На първо място в модела за качество на фондацията „Виадикте“ е застъпено разбирането за добрия

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



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 адвокатата 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 библиотеките, процесът на 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 клиен-

тите 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 са дискутирани 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“ преминават през няколко 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 финансовия одит (в Холандия ак-

редитацията 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;
- ▶ Описване 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 в конкретно дело се прави от регистрирания доставчик на правна помощ. Тази оценка се проверява *ex facto* (след предоставянето на правна помощ) и въз основа на оценката правната помощ се финансира от Борда за правна помощ или се отказ-

ва (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 кантора²⁰.

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 служители 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 предоставя от 51 до 100 защиты – проверява се веднъж годишно; от 101 до 399 защиты – два пъти годишно, и 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.

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>

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 на 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 мониторинг, 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, действа 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 на удовлетвореността (възприятията) 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.

SUMMARY

GUARANTEEING THE ACCESS TO AND THE QUALITY OF LEGAL AID IN THE PRETRIAL PHASE OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN SELECTED EU MEMBER STATES

In this comparative legal research we made an in-depth review of the legal framework and administrative systems for legal aid provision in a wide range of European Union member states. Particular focus was placed on The Netherlands, Great Britain (England and Wales, Scotland), France and Belgium. The main data collection methods were desk research and unstructured interviews with experts in the field.

First, the research reveals that with respect to the methods and practices for guaranteeing high quality legal aid there is no clear distinction between the methods used in the pre-trial criminal proceedings and the other stages of the criminal trial. In fact, we rarely see differences in the approaches to the quality of legal aid based on legal fields.

Next, the research shows that there is a significant diversity in the approaches towards regulating and safeguarding the quality of the publicly funded legal aid. Despite this diversity, we can distinguish three main systems:

► **Model 1:** All qualified attorneys (Bar members) or mediators provide publicly funded legal aid on the basis of the legal qualifications and Bar membership;

► **Model 2:** Specialized authority authorized to administer and manage the publicly funded legal aid sys-

tem registers the providers on the basis of their legal qualification, Bar membership and sometimes additional criteria;

► **Model 3:** A hybrid system with elements of contracting out of legal aid services.

The distinction between the three systems is based on criteria such as – is there a specialized authority to manage the legal aid system, is the legal services market based on individual or corporate service providers, what is the current stage of development of the national systems for safeguarding the quality of the legal aid.

After depicting the main characteristics of the three major systems for safeguarding the quality of the legal aid, the study conceptualizes the notion of *quality of legal services* and systematically reviews the main methods for monitoring, evaluation and management of the quality of legal aid. For starting point we adopt the definition of *quality of legal services* used by the Dutch organization “Viadicte”, which develops and implements the quality model entitled “Rightfully satisfied”. They define *quality of legal services* as services that are complying with the reasonable expectations of the client in an adequate price-quality ratio. The legal services also have to be provided by an unbiased and independent lawyer who meets the criteria of sufficient professional competence,

his work has been tested against these criteria and is attuned to the partners in the legal aid supply chain and who works in an office which has been provided with instruments for measuring output and outcome and which applies auditing in accordance with clear and meticulous standards.

The report describes the following specific methods for safeguarding and monitoring the quality of the legal aid:

- ▶ Requirements for continuing legal education for legal aid providers;
- ▶ Disciplinary liability;
- ▶ Setting up internal or external complaints review mechanisms;
- ▶ Professional civil liability insurance required from the providers of legal aid services;
- ▶ Peer review;
- ▶ Evaluating the client – lawyers interactions through the method of *simulated client*;
- ▶ Legal aid customers satisfaction surveys;
- ▶ Aggregated analysis of the cases of delivered legal aid services;
- ▶ Quality audit, conducted by a specialized organization (most often such organizations manage the legal services quality standards).

Based on the conducted analysis and taking into account the specifics of the Bulgarian Legal Aid Act and the features of the legal services market in Bulgaria we recommend introduction and implementation of additional mechanisms for safeguarding the quality of the publicly funded legal aid services, i.e.:

- ▶ Promoting the specialization and in-service training for the lawyers, registered as providers of legal aid in the Legal Aid Act registry. Besides further thematic legal training, of particular value might be also courses that provide the lawyers with skills for management of the client – provider interaction, office and quality management.
- ▶ Introduction of peer review of randomly selected legal aid cases. The purpose of this method is to gather additional information which can lead to improvements in the quality of the legal aid services as well as enhancement of access to justice in Bulgaria.
- ▶ Conducting systemic legal aid customer's satisfaction surveys may turn into a valuable tool for the Bulgarian National Legal Aid Board in its efforts to improve the quality of the legal aid.
- ▶ The Bulgarian legal services market is based mostly on individual legal aid providers (solo practitioners), but nevertheless we recommend the initiation of a public discussion dedicated to the need of developing non-binding quality standards for legal aid services.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Системата за правна помощ в Англия и Уелс

Георги Ангелов

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Исторически правна помощ се предоставя спорадично и ограничено чрез различни подходи. Един от тях е движението за адвокати на бедните, създадено в края на XIX в., което осигурява безплатна правна помощ. В някои периоди се предоставя правна помощ към отделни съдилища, например Court of Requests през XVI в. През 1903 г. се дава право на съдилищата да отпускат правна помощ за бедни затворници¹, но с някои ограничителни условия, които се отменят през 1930 г. Винаги е съществувала традицията адвокати да предоставят доброволно от време на време безплатни услуги на бедните. През Втората световна война заради липса на адвокати, работещи доброволно, Адвокатският съвет (Law Society) наема адвокати на трудов договор, които да се занимават с разводи.

Модерната – и широко достъпна – правна помощ е въведена през 1949 г.², но заради съпротива от гилдията остават сериозни ограничения върху достъпа до правна помощ, които отпадат постепенно до 1963 г., като същевременно в течение на времето системата се разширява и покрива повечето съдилища. Въпреки че се финансира от държавата, първоначално правната помощ се администрира от Law Society и се предоставя от частно практикуващи адвокати. Заплаха за този модел възниква, след като започват да се появяват правни центрове и центрове за съвети, много от които са създадени от местните власти или от неправителствения сектор, като правителството също осигурява финансиране.

Системата за управление на публично финансираната правна помощ търпи постоянни промени и често бива реформирана под натиска на растящите нужди, увеличаващия се обхват на услугите, нуждата от оценка на качеството и бързото увеличение на разходите. От края на 80-те години управлението на правната

помощ е прехвърлено от Law Society към специално създаден държавен орган. През последните години се преминава към конкурентни процедури и търгове за доставчиците на правна помощ. В повечето случаи обаче след търг се сключва договор с всички правни фирми, които отговарят на условията, а клиентът има свобода на избор коя правна фирма или адвокат да избере при нужда от правна помощ. Таксите, които се плащат на адвокатите и правните фирми за правна помощ, се определят административно с нормативен акт.

Достъпът на населението до правна помощ варира през годините в съответствие с промените в критериите за допустимост – в началото близо 80% от населението е под изискуемия праг на доходи и може да ползва правна помощ. До началото на 70-те години на XX в. този процент спада до 40%, след което в края на десетилетието отново се увеличава до 79%, след 80-те години постоянно намалява и към 2008 г. спада до 28% от населението заради постоянни опити да се контролират растящите разходи на системата за правна помощ. Според последния доклад на CEPEJ Англия и Уелс са на трето място по най-голям дял на разходите за правна помощ в целия съдебен бюджет – 43,3% (по-напред са само Северна Ирландия и Норвегия, а малко по-назад са Ирландия и Шотландия)³.

Правната помощ в Англия и Уелс се отпуска, при положение че съответният случай отговаря на изискванията, проблемът е сериозен и човек не може сам да покрие правните разходи. Правната помощ може да покрие правен съвет, помощ при преговори и изготвяне на документи, помощ/съвет при обвинение в престъпление и представителство от адвокат при съдебно дело.

Правна помощ може да се получи при различни видове гражданскоправни проблеми – социални помощи, данъчни облекчения, просрочени дългове и

¹ The Poor Prisoners Defence Act 1903.

² Legal Aid and Advice Act 1949.

³ European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf).

фалит, жилищни проблеми, дискриминация, проблеми, свързани с образование, убежище, деца, някои семейни въпроси и др. Не може да се получава правна помощ при потребителски спорове, повечето имиграционни въпроси, търговско и бизнес право, завещания, развод (освен при домашно насилие) и др.

Правната помощ във връзка с наказателни производства може да бъде няколко различни вида:

- ▶ В полицейското управление може да се получи безплатна правна помощ (независимо от дохода) от дежурния адвокат, както и от собствен адвокат, но само ако той има договор с Агенцията по правна помощ.

- ▶ Правен съвет – човек може да получи правна помощ, дори и без да е обвинен в криминално престъпление, под формата на правен съвет. Достъп до този вид правна помощ имат хората, които получават определени социални помощи или чиито доход и имущество не надхвърлят определен праг.

- ▶ Представителство – дежурният адвокат може да осигури безплатно представителство за всеки без значение от дохода му. В някои случаи е възможна безплатна адвокатска помощ без доказване на доходи, например що се отнася до задържани/затворници. В общия случай обаче за получаване на правна помощ чрез представителство се изисква доказване на доходи – brutният доход не бива да надхвърля 22 325 паунда годишно⁴. При разполагане с доход над 283,17 паунда месечно се правят доплащания (пет на брой), а при осъждане се прави и доплащане при наличие на имущество над 30 000 паунда.

За да получи човек правна помощ, доходите и имуществото му трябва да попадат в рамките на определени лимити. Получателите на някои видове социални помощи не трябва да доказват размера на дохода си, но останалите са длъжни да предоставят документи за доходи – фишове за заплати и помощи, извлечения от сметки, оценка на имоти и ипотечи.

За получаване на правна помощ се изисква brutният доход на семейството да не надхвърля 2657 паунда месечно, като този лимит е по-висок за семейства с над 4 деца. Допълнително ограничение е разполагането с доход да не надхвърля 733 паунда месечно. По отношение на имуществото ограничението е съответният човек (семейство) да притежава разполагане с капитал до 8000 паунда – тук се включват спестявания, ценни вещи, нетна стойност на собственото жилище (минус ипотеката).

⁴ Legal Aid Agency, Guidance. Criminal Legal Aid: Means Testing (www.gov.uk/guidance/criminal-legal-aid-means-testing).

ДОПЛАЩАНЕ (СОБСТВЕН ПРИНОС) ОТ СТРАНА НА БЕНЕФИЦИЕНТА

Не се доплаща нищо при получаване на правен съвет. При представителство пред съд не заплащат нищо само хората с разполагане с доход до 315 паунда. При по-висок разполагане с доход се заплаща месечна такса (собствен принос), чийто размер се определя според доходите. Що се отнася до имуществото, не заплащат нищо хора с разполагане с капитал до 3000 паунда, а останалите заплащат сума, съответна на размера на горницата над 3000 паунда, но не повече от разходите за правна помощ. За хората на възраст над 60 години има специални правила за имуществото, ако доходите им са ниски. В допълнение, ако в резултат на правната помощ човек спечели или запази средства или имущество, част от тези средства също трябва да бъдат платени като принос към правната помощ.

КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ

През 1988 г. е създадена държавна институция за управление на правната помощ – Борд за правна помощ, чието място през 1999 г. заема независима Комисия по правните услуги, а тя на свой ред през 2013 г. е заместена от Агенция по правна помощ – понастоящем със статут на изпълнителна агенция към Министерството на правосъдието.

Агенцията по правна помощ (Legal Aid Agency) предоставя гражданска и наказателна правна помощ в Англия и Уелс, като годишно помага на около 2 млн. души и има персонал от около 1500 души. Агенцията е отговорна за финансирането на правната помощ и управлява Службата на обществените защитници (Public Defender Service). През 2015 г. кандидатстването за наказателноправна помощ се прехвърля от съдилищата към Агенцията, която централизира и електронизира системата за кандидатстване – 90% от формулярите се подават онлайн.

Годишните разходи на Агенцията по правна помощ са около 1,8 млрд. паунда за последните две години⁵, като собствените приходи на Агенцията са около

⁵ Legal Aid Agency, Annual Report and Accounts 2015-16 (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536341/laa-annual-report-2015-2016.pdf).

200 млн. паунда годишно. Агенцията провежда редовни търгове, въз основа на които сключва договори с организации, които да предоставят правна помощ. При повечето търгове се сключва договор с всички организации, които изпълняват изискванията, но в някои случаи се сключва договор само с една организация в определен регион – на база на качество и цена (например Housing Possession Court Duty Schemes).

Армията има собствен орган за правна помощ – Armed Forces Criminal Legal Aid Authority⁶. Той е част от наказателноправната система на армията, но е независим от военната прокуратура. Армейската правна помощ действа по подобие на гражданската, вкл. що се отнася до правилата за оценка на доходите и допълване. Клиентът има право на избор на адвокат, вкл. военен адвокат или граждански адвокат⁷.

РЕГИСТЪР НА АДВОКАТИ ПО ПРАВНА ПОМОЩ

Към 2016 г. около 1600 правни фирми се занимават с правна помощ в различните региони на територията на Англия и Уелс. Допускането до пазара на правна помощ се извършва чрез търгове, след които одобрените фирми сключват договор с Агенцията за правна помощ за определен срок – съответно биват включени в списък/указател на доставчиците за този период. Списъкът се обновява през няколко седмици, като се изключват фирмите, чийто договор е прекратен, и се включват фирмите, които са сключили нов договор⁸.

Сключваните договори са стандартни и се обновяват периодично. Стандартният договор за правна помощ във връзка с наказателни дела се състои от 90 страници стандартни условия, 149 страници спецификации, график и допълнителни документи като месечен протокол за плащанията и пр.⁹ Стандартните условия определят търговските взаимоотношения между

⁶ Ministry of Defence, The Armed Forces Criminal Legal Aid Authority, Guidance (www.gov.uk/guidance/armed-forces-criminal-legal-aid-authority-afclaa).

⁷ Ministry of Defence, The Armed Forces Legal Aid Scheme (JSP 838) (www.gov.uk/government/publications/jsp-838-the-armed-forces-legal-aid-scheme).

⁸ Legal Aid Agency, Directory of Providers, Last updated: 1 February 2017 (www.gov.uk/government/publications/directory-of-legal-aid-providers).

⁹ Standard Crime Contract 2017 (www.gov.uk/government/publications/standard-crime-contract-2017).

Агенцията за правна помощ и доставчиците на правна помощ, вкл. комуникации, маркетинг, задължения, документация, предоставяне на информация, плащания, поверителност, сигурност на информацията, санкции, промяна и прекратяване на договора, обжалване и т.н. Спецификациите определят правилата за извършване на публично финансирана правна помощ, докато заплащането се определя с нормативен акт¹⁰.

ПОДБОР НА ДОСТАВЧИЦИТЕ

Доставчиците на правна помощ се подбират чрез тръжна процедура, която се провежда онлайн и отнема близо една година. Първоначално се публикува детайлна информация за търга, като кандидатите имат две седмици да задават въпроси. До седмица след това се публикува отговор на зададените въпроси. До месец по-късно се подават документите за участие в търга, а до пет месеца по-късно се обявяват резултатите и се дава възможност за обжалване. В следващите 3 месеца се извършва проверка на декларираната информация и подписване на договорите. За различните правни проблеми има и различни изисквания към кандидатите, например ако кандидатите поемат дела за лекарски грешки, трябва да имат съответна акредитация за предоставяне на правна помощ при лекарски грешки (признават се три такива: от Адвокатския съвет, от специализирана професионална организация на съответните специалисти или от специализиран панел на утвърдена благотворителна организация)¹¹. При правната помощ във връзка с наказателни производства се изисква потвърждение от съответните професионални/регулиращи организации – Bar Standards Board или Solicitors Regulation Authority¹².

Изисква се и стандартна акредитация за качество – от Адвокатския съвет или от организация, която има договор с Агенцията. Кандидатства се за конкретен обем от работа, която кандидатът трябва да докаже, че може да извърши. Агенцията не може да гарантира, че фирмата ще извърши тази дейност, тъй като се работи на пазарна основа и клиентите сами избират фирмата, която да им предостави правна помощ. Кан-

¹⁰ The Criminal Legal Aid (Remuneration) (Amendment) Regulations 2016 (www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/313/introduction/made).

¹¹ Legal Aid Agency, Civil Tenders (www.gov.uk/government/publications/civil-tenders).

¹² Legal Aid Agency, Legal Aid Crime Tender 2017 (www.gov.uk/government/publications/legal-aid-crime-tender-2017).

дидатите попълват детайлни формуляри и документи в процедурата по кандидатстване, които се оценяват от Агенцията по правна помощ, и въз основа на тях се взема решение дали да се сключи договор с тях. Сключените договори обикновено са за срок от три години.

При търговете за правна помощ във връзка с наказателни производства се декларира и желание за включване в плановете за дежурство – към полицията и към районните съдилища. Дежурството е желано, тъй като дежурните адвокати поемат голям брой случаи на клиенти, които нямат собствен адвокат, т.е. това е начин за привличане на нови клиенти. Дежурствата се разпределят пропорционално между отделните фирми в съответния регион според броя на работещите в тях наказателни адвокати.

Гражданите имат право на избор на адвокат / правен съветник сред тези, които имат сключен договор с Агенцията за правна помощ. Специална търсачка на интернет страницата на Министерството на правосъдието¹³ дава възможност за търсене по пощенски код и град, както и за филтриране на резултатите според типа на организацията и категория на правния проблем – наказателен, полицейски, медицински, дългов, семеен, жилищен, социален и пр. По този начин могат да се идентифицират всички правни фирми, които се занимават с определена проблематика в съответния район, и техните телефони, адреси и интернет страници. Пълната база данни на всички правни фирми с договор за правна помощ също е достъпна като excel файл¹⁴.

През 2014–2015 г. правителството започва подготовка за рязко съкращаване на броя на фирмите, с които ще се сключи договор, с цел ефективност и намаляване на разходите. От 1600 работещи фирми за правна помощ се предвижда да останат само 527, т.е. между 4 и 17 във всеки регион. След силна опозиция от страна на юридическите среди и множество съдебни обжалвания правителството се отказва от реформата и анулира търга¹⁵.

Специална акредитация се изисква за предоставяне на правна помощ по дела с много високи разходи

(very high cost cases) – това са дела, при които продължителността на процеса се очаква да бъде повече от 40 дни. Право да работят по такива дела имат само адвокати и правни фирми, които имат специална акредитация за дела с високи разходи. Те могат да кандидатстват по всяко време за такава акредитация, но до сключване на договор се стига само при наличие на конкретно дело. За да бъдат акредитирани за дела с високи разходи, доставчиците трябва да са преминали през одит и да са получили стандарт за качество (от Адвокатския съвет или от частна фирма с договор с Агенцията за правна помощ). Също така доставчиците трябва да докажат, че имат управленски и специализиран юридически опит, не са били наказвани заради клиентски оплаквания и имат вътрешна система за прием и обработка на такива оплаквания, имат застраховки, спазват трудовото законодателство, имат системи за сигурност, спазват данъчното законодателство, преминали са успешно последната външна оценка и т.н. Акредитацията за дела с високи разходи отнема няколко седмици¹⁶.

СТАНДАРТИ ЗА КАЧЕСТВО НА РАБОТАТА НА АДВОКАТИТЕ

Системата за правна помощ в Англия и Уелс се основава на постоянен контрол върху качеството на работа на доставчиците на правна помощ с цел гарантиране на нейната ефективност и ефикасност. Доставчиците са длъжни, от една страна, да се съобразяват с утвърдените писмени стандарти за работа и от друга, да притежават съответна акредитация.

Агенцията за правна помощ публикува множество наръчници, указания и ръководства относно предоставянето на различни видове правна помощ¹⁷. Наръчникът за правна помощ във връзка с наказателни производства е публикуван през 2016 г. с обем от близо 200 страници¹⁸. Агенцията за правна помощ публикува и ръ-

¹³ Find a Legal Aid Adviser or Family Mediator (www.find-legal-advice.justice.gov.uk/).

¹⁴ Legal Aid Agency, Directory of Providers, Last updated: 1 February 2017 (www.gov.uk/government/publications/directory-of-legal-aid-providers).

¹⁵ Ministry of Justice, Changes to Criminal Legal Aid Contracting, Written Ministerial Statement made by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, Michael Gove. 28 January 2016 (www.gov.uk/government/speeches/changes-to-criminal-legal-aid-contracting).

¹⁶ Legal Aid Agency, Guidance: VHCC Cases (www.gov.uk/guidance/high-cost-cases-crime).

¹⁷ Legal Aid Agency, Criminal Legal Aid: Crime Regulations, Crime Contracts, and Guidance (www.gov.uk/guidance/criminal-legal-aid-crime-regulations-crime-contracts-and-guidance); Legal Aid Agency, Civil Legal Aid: Civil Regulations, Civil Contracts, and Guidance (www.gov.uk/guidance/civil-legal-aid-civil-regulations-civil-contracts-and-guidance).

¹⁸ Legal Aid Agency, Criminal Legal Aid Manual (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540740/criminal-legal-aid-manual.pdf).

ководство за подобряване на качеството, в което се анализират най-честите проблеми, идентифицирани при външните прегледи¹⁹. Публикувана е детайлна информация за начина на провеждане и критериите за оценка при външния преглед²⁰, както и съвети за избягване на проблеми с неспазване на договора за правна помощ²¹. Самите договори за правна помощ са изключително детайлни, както и спецификациите към тях, които включват множество изисквания към правните фирми²².

КОНТРОЛ ВЪРХУ КАЧЕСТВОТО

Всички кандидати на търгове за правна помощ трябва да притежават акредитация за стандарт на качество – признават се два стандарта: Specialist Quality Mark (SQM), разработен от Агенцията за правна помощ и администриран от външна фирма и Lexcel, който се администрира от Адвокатския съвет²³. Получаването на стандарт за качество се извършва чрез външен одит и отнема средно около 6 месеца, като се заплаща годишна такса, както и такса за външния одит. Външният одит включва преглед на досиета, интервюта със служителите, посещения на различни офиси. Оценяват се десетки различни аспекти на работата на правните фирми – от бизнес планове, персонал и информационни системи до финансово управление, процедура за оплаквания и обратна връзка с клиенти. Акредитацията се дава за 3 години с ежегодни посещения за мониторинг и повторна акредитация. Така всички фирми, предоставящи правна помощ, са подложени постоянно на външна акредитация и външен одит.

При самата тръжна процедура за сключване на договор с фирми за предоставяне на правна помощ също се извършва предварителен контрол за качеството – фирмите кандидати попълват детайлен въпрос-

ник с информация за фирмата и нейните служители, вкл. присъди, спазване на данъчното законодателство, дисциплинарни мерки, лицензи, просрочени дългове, одитирани отчети, ограничения в дейността, предишни оценки от външен преглед, трудови спорове, здравословни условия на труд и правила против дискриминация и пр.²⁴ По този начин Агенцията за правна помощ оценява качеството на съответните правни фирми и решава дали да ги допусне до сключване на договор, или не. Договорите са срочни, след което фирмите се явяват на нов търг, така че периодично минават през оценка от Агенцията.

Правните фирми и техните адвокати подлежат на контрол от страна на регулативните органи и на професионалните организации. Правните фирми имат нужда от лиценз от регулативния орган, за да извършват дейност, и този лиценз може да бъде отнет при неспазване на изискванията и правилата на професията. Самите адвокати също могат да бъдат изключени от списъка с адвокатите при нарушения в професионалната им дейност. Могат да бъдат наложени ограничения в разрешителното за работа или други наказания и дисциплинарни мерки.

Агенцията за правна помощ администрира от името на министъра на правосъдието схема за оценка на качеството, наречена „външен преглед“ (peer review). При външния преглед независим и опитен професионалист в предоставянето на правна помощ оценява случайна извадка от делата на правната фирма, за да оцени качеството на предоставяните правни съвети. Външен преглед може да се направи на случаен принцип или целево на определени фирми, за които възникнат съмнения²⁵.

При външния преглед дейността по правната помощ се оценява с оценка от 1 до 5, като оценки 4 и 5 са най-лоши. При получаване на оценка от 1 до 3 фирмата преминава успешно прегледа и не заплаща разходите по извършване на външната оценка. При получаване на оценка 4 или 5 фирмата заплаща разходите по външния преглед и бива подложена на втори външен преглед. Фирмата може да поиска промяна в оценката, при което се извършва преглед от по-висш

¹⁹ Legal Aid Agency, Improving Your Quality. A Guide To Common Issues Identified through Peer Review (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/490047/peer-review-quality.pdf).

²⁰ Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016 (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512862/peer-review-process-paper.pdf).

²¹ Legal Aid Agency, Preventing Audit Issues (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/528530/preventing-audit-issues.pdf).

²² Legal Aid Agency, Standard Crime Contract 2017 (www.gov.uk/government/publications/standard-crime-contract-2017).

²³ Law Society, Lexcel England and Wales v6 Standard for Legal Practices (www.lawsociety.org.uk/support-services/accreditation/documents/lexcel-standard-v6-legal-practice/).

²⁴ Legal Aid Agency, Procurement of Criminal Legal Aid Services in England and Wales from 1 April 2017. Information for Applicants (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/580857/information-for-applicants-2016-crime-contract-july-2016-v6.pdf).

²⁵ Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016 (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512862/peer-review-process-paper.pdf).

член на експертния съвет. Ако и той е с оценка 4 или 5, то фирмата подлежи на санкции, вкл. спиране на плащанията и прекратяване на договора за предоставяне на правна помощ.

Освен външен преглед на качеството Агенцията за правна помощ може да извършва и други прегледи и одити, например одит за спазване на договора, контролни одити, кратки визити, последващи оценки, преглед на исканията за плащания и др.²⁶ Чести проблеми, срещани при одитите, са неправилна оценка на доходите на клиента, липса на документи за оценката на доходите, неправилни искания за плащане, нередовно водене на документацията по делото и т.н. При нарушения могат да се наложат различни санкции, особено ако няма подобрение в течение на времето. При голямо надписване на разходи може да се наложи същият процент съкращаване на всички плащания към фирмата. Крайната санкция е прекратяване на договора.

За десетилетието от 2005 до 2016 г. са извършени над 4300 външни прегледа²⁷. През 2016 г. са прекратени договорите на 3 фирми, предоставящи правна помощ във връзка с наказателни производства, и на 8 фирми за правна помощ по граждански спорове²⁸. Някои договори са прекратени заради заличаване на фирмата от регистъра на правните фирми (от регулатора), други – заради липса на стандарт за качество, трети – заради провал на външния преглед, както и за неизпълнение на договора за правна помощ и други нарушения. Фирмите с прекратени договори не могат да сключат нов договор поне няколко години след прекратяване на предишния.

СИСТЕМИ ЗА ПРИЕМАНЕ И РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ОПЛАКВАНИЯ ОТ СТРАНА НА КЛИЕНТИТЕ

Съществуват различни възможности за подаване на оплаквания по отношение на предоставената правна помощ:

²⁶ Legal Aid Agency, List of LAA Controlled Work Audit and Assurance Activities (www.gov.uk/guidance/legal-aid-agency-audits).

²⁷ Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016 (www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512862/peer-review-process-paper.pdf).

²⁸ Legal Aid Agency, Contract Terminations and Exclusions (www.gov.uk/government/publications/contract-terminations).

► Обжалване на отказ за отпускане на правна помощ – съществува процедура за преглед на решението;

► Оплакване срещу Агенцията за правна помощ²⁹ относно нейната дейност, персонал или процеси, свързани с администрирането на правната помощ. Подава се в Агенцията и се получава отговор до 20 дни;

► Оплакване срещу компанията за събиране на вземания, която е наета от Агенцията за правна помощ да събира доплащането. Оплакването се подава до самата компания, като Агенцията извършва мониторинг на всички оплаквания;

► Оплакване срещу размера на доплащането – подава се в National Crime Team на Агенцията;

► Оплакване срещу адвокат/фирма – първо трябва да се подаде при самия адвокат/фирма, като всеки адвокат/фирма има процедура за обработка на оплакванията. Това е задължителна стъпка, без която не може да се подаде оплакване в други органи;

► Оплакване пред правния омбудсман относно качеството на правната услуга³⁰. Правният омбудсман разследва оплакванията и може да нареди на адвоката или фирмата да се извини, да върне платени такси, да върне документи, да изплати компенсация;

► Оплакване до регулатора – дейността на различните адвокати се урежда от независими регулатори към съответните професионални организации. Например към Адвокатския съвет има Solicitors Regulation Authority, към Bar Council има Bar Standards Board, има регулатор на нотариусите, патентните адвокати и т.н.³¹ Всички тези независими регулатори са под надзора на независим борд – Legal Services Board. Регулаторите имат широки правомощия и могат както да налагат санкции, така и в краен случай да закриват правни фирми или да препращат въпроса към Дисциплинарен трибунал.

През 2014 г. Solicitors Regulation Authority – регулаторът към Адвокатския съвет – е получил 92 000 телефонни обаждания и е отговорил на близо 10 000 обаждания относно професионална етика, извършил е близо 1700 разследвания, разгледал е над 3000 обвинения, изпратил е 34 преписки към Дисциплинарния трибунал.

²⁹ Legal Aid Agency, Complaints Procedure (www.gov.uk/government/organisations/legal-aid-agency/about/complaints-procedure).

³⁰ Office for Legal Complaints, Legal Ombudsman (www.legalombudsman.org.uk/).

³¹ Legal Services Board, Approved Regulators (www.legalservicesboard.org.uk/can_we_help/approved_regulators/index.htm).

СИСТЕМИ ЗА ОЦЕНКА НА УДОВЛЕТВОРЕННОСТТА НА КЛИЕНТИТЕ

В Англия и Уелс се извършват и публикуват множество изследвания по отношение на удовлетвореността на клиентите на правна помощ. Поръчители на изследванията са най-различни органи, като Министерството на правосъдието, множество надзорни органи и регулатори, професионалните организации и др. Адвокатският съвет поддържа тримесечен бюлетин с най-новите изследвания, като всяко тримесечие се публикуват десетки изследвания по правни въпроси³².

Към Legal Services Board (надзорния орган) съществува Съвет на потребителите (Consumer Panel), който се фокусира върху интересите на ползвателите на правни услуги³³. Съветът публикува множество изследвания и доклади по релевантни теми, вкл. регулярно изследване на потребителите и тяхната удовлетвореност от ползваните услуги от различните доставчици и юристи³⁴.

През 2016 г. надзорният орган Legal Services Board извършва заедно с Адвокатския съвет изследване за това как гражданите се справят със своите правни проблеми³⁵, като за целта е наета голяма социологическа агенция. В изследването са включени и въпроси, свързани с правната помощ в контекста на последните реформи на националното правителство. През 2014 г. The Bar Council публикува изследване за оценка на резултатите от първата година на реформата в системата за правна помощ³⁶. През 2013 г. отново Legal Services Board изследва използването на правни услуги, вкл. отношението към професията и качеството на правните услуги³⁷. Регулярно се провеждат и

³² Law Society, Research and Trends (www.lawsociety.org.uk/support-services/research-trends/).

³³ Legal Services Consumer Panel (www.legalservicesconsumerpanel.org.uk/index.html).

³⁴ Legal Services Consumer Panel, 2016 Tracker Survey (www.legalservicesconsumerpanel.org.uk/publications/research_and_reports/index.html).

³⁵ Legal Services Board, Online Survey of Individuals' Handling of Legal Issues in England and Wales 2015 (www.lawsociety.org.uk/support-services/research-trends/documents/legal-needs-survey-online-survey-individuals-handling-legal-issues-may-2016/).

³⁶ Bar Council, The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO): One Year On (www.barcouncil.org.uk/media/303419/laspo_one_year_on_-_final_report_september_2014_.pdf).

³⁷ Legal Services Board, Consumer Use of Legal Services (www.research.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/Understanding-Consumers-Final-Report.pdf).

изследвания на неудовлетворените правни нужди на потребителите³⁸. През 2011 г. са изследвани оплакванията на клиенти на правни услуги³⁹, а през 2012 г. е проведено изследване сред правните фирми, вкл. що се отнася до правната помощ⁴⁰.

През декември 2015 г. Министерството на правосъдието публикува изследване на нестопанските организации, предоставящи правни съвети, вкл. за тяхната работа по правната помощ и ефектите от последните реформи⁴¹. През 2010 г. Министерството публикува и изследване за ефектите от реформите в правните услуги, което включва и правната помощ, както и удовлетвореността на клиентите от правните услуги⁴². През 2009 г. Министерството публикува изследване на правните съвети на местно ниво – отново във връзка с реформите в правната помощ⁴³. През 2009 г. Сметната палата (National Audit Office) провежда изследване на адвокатите, предоставящи правна помощ по наказателни дела, чрез голяма социологическа компания⁴⁴.

ДИСЦИПЛИНАРНИ МЕРКИ СПРЯМО АДВОКАТИТЕ — ОРГАНИ И ПРАКТИКА

Съществуват множество независими регулаторни органи към различните професионални организации на юристи⁴⁵. Те имат широки правомощия да разследват оплаквания и да налагат наказания, вкл. могат да изпращат случаите в съответния дисциплинарен

³⁸ Legal Services Board, Consumers' Unmet Legal Needs (www.research.legalservicesboard.org.uk/reports/consumers-unmet-legal-needs/).

³⁹ Legal Services Board, First-tier Complaints Handling (www.research.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/2011-First-tier-complaints-handling-report.pdf).

⁴⁰ Legal Services Board, A Time of Change: Solicitors' Firms in England and Wales (research.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/time-of-change-report.pdf).

⁴¹ Ministry of Justice, Survey of Not for Profit Legal Advice Providers, 17 December 2015 (www.gov.uk/government/publications/survey-of-not-for-profit-legal-advice-providers).

⁴² Ministry of Justice, Baseline Survey to Assess the Impact of Legal Services Reform (www.justice.gov.uk/downloads/publications/research-and-analysis/moj-research/legal-services-reform-survey.pdf).

⁴³ Ministry of Justice, Study of Legal Advice at Local Level (www.justice.gov.uk/publications/docs/legal-advice-local-level.pdf).

⁴⁴ National Audit Office, Solicitor Survey for Criminal Legal Aid (www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/11/091029_GfK_Survey.pdf).

⁴⁵ Legal Services Board, Approved Regulators (www.legalservicesboard.org.uk/can_we_help/approved_regulators/index.htm).

трибунал, който да наложи наказания. Решенията на трибуналите подлежат на обжалване пред съд.

През четвъртото тримесечие на 2014 г. Solicitors Regulation Authority – регулаторът към Адвокатския съвет – е приключил близо 1700 разследвания, оценен е над 3000 обвинения срещу адвокати, изпратил е 34 преписки към Дисциплинарния трибунал. През същата година 11 адвокати са изключени и отписани от регистъра с адвокатите, 14 правни фирми са затворени, изплатени са 6,8 млн. паунда обезщетения на клиенти от Компенсационния фонд. Регулаторът също така поставя ограничения в лиценза на адвокати – такива ограничения са приложени в 15 случая през четвъртото тримесечие на 2014 г. Всяко тримесечие се проверяват на място поне 100 правни фирми и средно има 12–14 затворени фирми на тримесечие⁴⁶.

През 2015 г. Дисциплинарният трибунал разглежда 140 нови случая, засягащи практикуващи адвокати⁴⁷. През годината трибуналят издава следните решения: 56 заличени адвокати, 33 наложени глоби, 12 адвокати са временно отстранени, а 3 са отстранени за постоянно, в 10 случая са наложени ограничения на адвокатската практика, в 8 случая – мъмрене, и др.

През 2015/2016 г. регулаторът на съдебните адвокати (barristers) Bar Standards Board е решил 552 оплаквания⁴⁸ – 39% от тях са приключени без разследване, 28% са приключени след разследване, 14% са довели до административна санкция и 19%, или 106 случая, са изпратени за дисциплинарни наказания към Дисциплинарен трибунал (Bar Tribunal and Adjudication Service). През годината 7 адвокати са изключени от регистъра⁴⁹, 8 са временно отстранени, 18 са глобени, 11 са мъмрени.

ПРОГРАМИ ЗА СПЕЦИАЛИЗИРАНО ОБУЧЕНИЕ

Агенцията за правна помощ организира онлайн обучителни курсове по релевантни теми⁵⁰ – скорешни и предстоящи реформи в правната помощ, гражданскоправни съвети, доплащане и др., както и обучителни курсове за онлайн системата за документацията по правната помощ⁵¹. Агенцията препоръчва на всички доставчици на правна помощ да се включат в обучителните курсове, макар че тези курсове не осигуряват кредити и часове за професионално обучение⁵². Курсове за професионално развитие се организират и от професионалните организации, както и от университети и други доставчици, вкл. курсове, засягащи различни аспекти на правната помощ.

До 2014 г. има изискване всички адвокати да посещават 16 часа годишно курсове за професионално развитие, но това изискване се изпълнява формално, без фокус върху качеството на професионалното развитие. От 2015 г. всички адвокати са задължени регулярно да идентифицират нуждите си от обучение, да планират професионалното си развитие и да преминават през релевантни обучения. Това се следи от регулатора. Така един адвокат, който често предоставя правна помощ в определена област на правото, трябва да развива компетентностите си в тази посока и да преминава през релевантни обучения.

Правните фирми, които участват в търгове за правна помощ, са задължени да имат акредитация за качество, която включва и изисквания за подкрепа на обучението на персонала и развитие на кариерата.

⁴⁶ Solicitors Regulation Authority, SRA Regulatory Activities Report December 2014 (www.sra.org.uk/documents/SRA/performance/regulatory-outcomes-q4-2014.pdf).

⁴⁷ Solicitors Disciplinary Tribunal, Annual Report 2014/2015 for the period 1 September 2014 to 31 December 2015 (www.solicitorstribunal.org.uk/sites/default/files-sdt/Content/documents/Solicitors%20Disciplinary%20Tribunal%20Annual%20Report%202014-2015.pdf).

⁴⁸ Bar Standards Board, Enforcement Annual Report 2015/16 (www.barstandardsboard.org.uk/media/1777872/enforcement_report_2015-16.pdf).

⁴⁹ The Bar Tribunals & Adjudication Service, Annual Report 2015 (www.tbta.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/2015-BTAS-Annual-Report.pdf).

⁵⁰ Legal Aid Agency, Legal Aid Training (www.legalaidtraining.justice.gov.uk/).

⁵¹ Legal Aid Agency, Client and Cost Management System Training (www.ccmstraining.justice.gov.uk/training-resources).

⁵² Legal Aid Agency, Legal Aid Transformation (LAT) and Online Training (www.gov.uk/government/publications/legal-aid-transformation-lat-and-online-training).

ИЗТОЧНИЦИ

- The Poor Prisoners Defence Act 1903
- Legal Aid and Advice Act 1949
- European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016
- Legal Aid Agency, Guidance. Criminal Legal Aid: Means Testing
- Legal Aid Agency, Annual Report and Accounts 2015-16
- Ministry of Defence, The Armed Forces Criminal Legal Aid Authority, Guidance
- Ministry of Defence, The Armed Forces Legal Aid Scheme (JSP 838)
- Legal Aid Agency, Standard Crime Contract 2017
- The Criminal Legal Aid (Remuneration) (Amendment) Regulations 2016
- Legal Aid Agency, Directory of Providers, Last updated: 1 February 2017
- Ministry of Justice, Changes to Criminal Legal Aid Contracting, Written Ministerial Statement Made by the Lord
- Chancellor and Secretary of State for Justice, Michael Gove, 28 January 2016
- Legal Aid Agency, Guidance: VHCC Cases
- Legal Aid Agency, Criminal Legal Aid: Crime Regulations, Crime Contracts, and Guidance
- Legal Aid Agency, Civil Legal Aid: Civil Regulations, Civil Contracts, and Guidance
- Legal Aid Agency, Criminal Legal Aid Manual
- Legal Aid Agency, Improving Your Quality. A Guide to Common Issues Identified through Peer Review
- Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016
- Law Society, Lexcel England and Wales v6 Standard for Legal Practices
- Legal Aid Agency, Procurement of Criminal Legal Aid Services in England and Wales from 1 April 2017
- Information for Applicants
- Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016
- Legal Aid Agency, List of LAA Controlled Work Audit and Assurance Activities
- Legal Aid Agency, Independent Peer Review Process Document, April 2016
- Legal Aid Agency, Contract Terminations and Exclusions
- Legal Aid Agency, Complaints Procedure
- Office for Legal Complaints, Legal Ombudsman Legal Services Consumer Panel, 2016 Tracker Survey
- Legal Services Board, Online Survey of Individuals' Handling of Legal Issues in England and Wales 2015
- Bar Council, The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO): One Year On
- Legal Services Board, Consumer Use of Legal Services
- Legal Services Board, Consumers' Unmet Legal Needs
- Legal Services Board, First-tier Complaints Handling
- Legal Services Board, A Time of Change: Solicitors' Firms in England and Wales
- Ministry of Justice, Survey of Not for Profit Legal Advice Providers, 17 December 2015
- Ministry of Justice, Baseline Survey to Assess the Impact of Legal Services Reform
- Ministry of Justice, Study of Legal Advice at Local Level
- National Audit Office, Solicitor Survey for Criminal Legal Aid, 2009
- Legal Services Board, Approved Regulators
- Solicitors Regulation Authority, SRA Regulatory Activities Report December 2014
- Solicitors Disciplinary Tribunal, Annual Report 2014/2015 for the period 1 September 2014 to 31 December 2015
- Bar Standards Board, Enforcement Annual Report 2015/16
- The Bar Tribunals & Adjudication Service, Annual Report 2015
- CILEx Regulation, Annual Report 2015
- Intellectual Property Regulation Board, Annual Report 2014
- The Faculty Office, Disciplinary Decisions of the Court of Faculties

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Системата за правна помощ в Белгия

д-р Рада Смедовска-Тонева

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Белгийското законодателство прави разлика между два вида правна помощ: първична правна помощ (*aide juridique de première ligne*) и вторична правна помощ (*aide juridique de deuxième ligne*). В първия случай става дума за предоставянето на правни консултации с продължителност около 10–15 мин. Ако по време на консултацията се окаже, че лицето се нуждае от допълнителна правна помощ, то бива насочено към вторичната правна помощ и съответно към бюрата за правна помощ. Тоест първият вид правна помощ е някакъв филтър към втория тип услуги.

а) Първична правна помощ (правни консултации)

Консултациите се извършват на места, на които адвокатите дават дежурства (*permanences*). Тези места не са уточнени на законово ниво, а на интернет страницата на Колегията на френскоезичните и немскоезичните адвокати (*O.F.G.B* или *AVOCAT.BE*)¹. На територията на Брюксел правните консултации се дават в Бюрото за правна помощ, а в останалите части на Белгия – в мировите съдебни органи, в обществените центрове за социални дейности (*CPAS*), в общинските администрации и др. За всяко от тези места си има изрично посочено приемно време, в което се дават консултациите.

Според законната регламентация този вид помощ се извършва от адвокати, които са посочили желание си да го правят и са вписани в регистрите на адвокати, които дават правни консултации. Няма други законови изисквания, което може да се тълкува и като възможност дори и стажантите първа година да предоставят такива услуги. Въпреки това практиката показва, че това е възможно по-скоро за стажанти от втората година нататък, защото времето, предвидено

¹ Съществува и Колегия на фламандските адвокати във Фламандския регион – *O.V.B. (Orde van vlaamse balies)*.

за консултациите, е малко, бенефициентите невинаги са добре ориентирани, което все пак предполага участието на по-опитни адвокати.

Компетентният и управляващ орган в тази област е Комисията по правна помощ (*CAJ*). Такива комисии са конституирани във всеки съдебен район. В Брюксел има френска и фламандска, като и двете функционират паралелно. Комисията се състои от: представители на адвокатската колегия, на обществените центрове за социални дейности (*CPAS*), на организации за правна помощ (които трябва да са акредитирани от министъра на правосъдието). Броят на членовете варира между 8, 12 и 16 в зависимост от броя на жителите в съдебния район.

Основните задачи на Комисията са: координация на действията на организациите, които имат право на правна помощ (чрез консултации); разпространение на информация за правната помощ сред тези, които имат най-голяма нужда; изготвяне на препоръки към министъра на правосъдието за оптимизиране на управлението на системата за правна помощ.

Тези комисии се издържат чрез годишни субсидии, като 90% от разходите им трябва да покриват разходите по първичната правна помощ (правните консултации). Сумите се разпределят според обективни критерии – брой жители в района, брой лица, получаващи социални помощи за интеграция, брой безработни, ползващи обезщетения, и др.

Право на първична правна помощ имат всички граждани независимо от тяхната националност, редовността на документите по престоя им или доходите. Тя е напълно безплатна.

Всяка комисия определя сама условията за изплащане на хонорарите на адвокатите, които са осъществили правна помощ от този тип. Адвокатите изготвят кратък/сбит доклад за всяка дадена консултация, който се изпраща на Комисията. Отделно от това трябва да се изготви и годишен доклад, също предназначен за Комисията, според изисквания на Министерството на правосъдието.

Комисията за правна помощ към франкофонската общност в Брюксел е конституирана през 2000 г. Към 2013 г. тя управлява около 21 децентрализирани дежурства. В тези 21 места дежурствата се поемат от по един-двама адвокати. Заплащанията на адвокатите се извършват на тримесечие на базата на „отчетни листата“, които те депозират в Комисията след всяка предоставена консултация.

б) Вторична правна помощ

Това е правна помощ, която се предоставя на физически лица под формата на правен съвет или правна помощ в рамките на дадена процедура или процес. Правната помощ може да бъде поискана независимо от характера на процедурата (гражданска, наказателна или административна).

Компетентният управляващ орган е Бюрото за правна помощ, като към всяка адвокатска колегия е конституирано такова бюро. Регламентацията му не е разписана от закона. Това е задача на Съвета на колегията², който определя начините на работа и условията на функционирането му. В зависимост от капацитета и условията колегията определя дежурствата, които се дават в бюрата. В изпълнение на своите дейности председателят и заместник-председателят на Бюрото се подпомагат от секретариат и от изпълнително бюро. При контрола над отчетните доклади на адвокатите допълнително участват и контролни комисии към всяка от специализираните секции/дирекции на Бюрото. От 2000 г. в бюрата за правна помощ са създадени специализирани дирекции (секции) с цел подобряване на качеството на правната помощ. Условията за включване в тези секции се определят с вътрешни правила на всяка от тях.

Бюрото за правна помощ е отговорно за:

- ▶ назначаване на служебни защитници;
- ▶ отказ за предоставяне на правна помощ в случаите, когато не са изпълнени законовите изисквания;
- ▶ освобождаване на адвокатите от техните задачи;
- ▶ отнемане правото на правна помощ.

По време на своя тригодишен стаж всеки адвокат стажант е длъжен да съдейства на бюрата за правна помощ.

² Освен адвокатските колегии на френскоезичните и немскоезичните адвокати, на фламандската общност и адвокатите към Касационния съд има още 28 адвокатски колегии. Съветът на колегията в Брюксел се състои от 16 членове и председател, избирани годишно от Общото събрание на адвокатите.

Компетентността по отношение на назначението на адвоката се определя от мястото, на което е подадена молбата за правна помощ. Това обаче може да доведе до абсурдна ситуация, в която дадено лице, живеещо в Брюксел, може да подаде молбата си за правна помощ там, а делото да се води в провинцията. Това ще принуди адвокатът да пътува, за да поеме делото. Тъй като Бюрото за правна помощ няма право да заличи или отмени назначението, нито да изпрати искането на друго бюро, се смята, че най-удачният подход в подобна ситуация е адвокатът да се свърже със свой колега, който да го замести. В подобни случаи първоначално назначеният адвокат се отказва от участие в делото.

Когато адвокатът констатира, че лицето има право на правна помощ, трябва да го информира за това. Ако лицето има застраховка, покриваща правна помощ, тогава разходите не се поемат от държавата. Ако бенефициентът спре да отговаря на законовите условия за получаване на правна помощ, тогава адвокатът трябва да информира председателя на Бюрото за правна помощ. За да бъде предоставена правна помощ, лицето трябва да отговаря на няколко формални условия – в зависимост от доходи, социално положение, моментна слабост, в която е изпаднало. Правната помощ се предоставя на всеки, който отговаря на условията, независимо от неговата националност или редовност на документите по престоя на територията на страната. Бюрата за правна помощ осъществяват проверката за спазване на изискванията, а адвокатът трябва да съхранява документацията. Молбата за правна помощ се подава в бюрата, които издават решението за одобрение или отказ.

Правото на правна помощ може да бъде отнето, когато бенефициентът не отговаря вече на формалните изисквания, но и когато по демонстративен начин не съдейства за защитата на своите интереси (например не отговаря на кореспонденцията на своя защитник; не му предоставя изисквани от него документи; не присъства, въпреки че законът изисква това от него; обижда адвоката и пр.).

НАЗНАЧАВАНЕ НА АДВОКАТИ

Назначаването се осъществява преди предоставянето на всяка услуга, като начините за това са няколко:

- ▶ Лице, което е получило първична правна помощ, се препраща към съответното бюро за правна помощ, което му назначава защитник. По принцип адвокатът,

който е предоставял първичната правна помощ (под формата на консултация), не може да бъде назначен за защитник при вторичната правна помощ, с изключение на спешни случаи или с изрично съгласие на Бюрото за правна помощ. Адвокатът е този, който следва да прецени „спешността“ на ситуацията, и Бюрото не би следвало да пречи на неговата намеса и във вторичната правна помощ. Все пак колегията, към която принадлежи адвокатът, има правото при подновяването на регистъра да прецени дали да впише отново съответния адвокат, ако той е злоупотребил с тази възможност.

► Бенефициентът може да се обърне самостоятелно и пряко към адвокат от регистъра. Ако адвокатът смята, че бенефициентът отговаря на условията, праща искането за правна помощ на Бюрото, което трябва да се произнесе в срок от 15 дни.

► В спешни случаи адвокатът може да бъде назначен по време на дежурството (*service de garde*).

► Председателят на адвокатската колегия може да назначи служебен защитник в следните случаи: малолетни, малолетни чужденци, лица, които са обект на европейска заповед за задържане, обвиняеми пред съдебната инстанция *Cour d'assises*, пред Конституционния съд. Не е предвидено назначаване на служебен защитник в случаи на задържане или при процедурата на „*comparution immediate*“ (процедура, при която съдебното производство е веднага след задържането).

Отвъд предвидените от закона случаи председателят на колегията може да прецени дали и в други конкретни случаи може да се пристъпи към служебно назначение.

Когато се установи, че лицето има право на правна помощ, Бюрото назначава защитника. В спешни случаи назначението може да се осъществи и от председателя на адвокатската колегия. Назначеният адвокат няма право да откаже назначаването, без да представи съответните мотиви за това. Назначава се само един адвокат за процедура или за дела от една и съща материя. При назначаването се взимат предвид следните обстоятелства: сферите, които адвокатът е посочил като предпочитани; броят на назначенията, които той е посочил, че желае да има на година; назначенията, които е имал до този момент; езикът, на който говори бенефициентът. В случаите, когато бенефициентът не говори съответния език и не се намери адвокат, който го владее, тогава може да се назначи преводач (назначението се осъществява от Бюрото). В експертни доклади се посочва, че в тези случаи преводачите са

в значително по-изгодна ситуация от гледна точка на заплащането (а в същото време не трябва да доказват съответната квалификация, не носят отговорностите на адвоката и пр.).

По принцип адвокатът следва да извърши всички процедури в рамките на предоставената правна помощ, дори и да са извън района на колегията, към която принадлежи. Въпреки това правило обаче той има право за своя сметка (без право на възстановяване на разходите) и без намесата на Бюрото за правна помощ да бъде заместен от колега по негов избор, който да извърши дейностите, които са извън неговия район. В тези случаи практиката позволява точките, които се съотнасят към извършените услуги от заместника, да бъдат начислени на първоначално назначения адвокат.

Бенефициентът или адвокатът могат да поискат смяна на защитника от Бюрото по правна помощ в случай на смяна на адвокатската колегия, пропуски или конфликт на интереси. Решението се взема от председателя на Бюрото и не подлежи на обжалване. В случаите, когато смята за необходимо, председателят на Бюрото може да назначи още един адвокат към вече назначения (пак от списъка), който да му съдейства. Това обаче не е с цел осъществяване на контрол, а по-скоро с оглед обема на дейностите, които следва да се извършат. Разходите се разделят между двамата адвокати в зависимост от предоставените услуги.

В случаите, когато назначеният адвокат напуска адвокатската колегия, той предлага на Бюрото поименно свой колега (присъстващ в списъците), който да поеме делото. Междувременно Бюрото проверява дали все още бенефициентът има право на правна помощ. Когато се вписва в района на друга адвокатска колегия, както и в списъците, назначеният адвокат има право на избор дали да продължи да се занимава с делото, или да предложи на Бюрото поименно свой колега, който да поеме случая.

Всеки назначен защитник в рамките на системата за правна помощ трябва да изготви отчет за извършената дейност (доклад за приключване на случая). Това важи за следните случаи: когато извърши дейностите, за които е бил назначен; когато е информиран от председателя на Бюрото, че е назначен негов заместник; когато на бенефициента е отнето правото на правна помощ. Отчетът се изпраща на Бюрото заедно с всички документи, потвърждаващи приходите на бенефициента. Отчетът се изпраща по електронен път в момента на приключване на случая и всяка година

преди 30 юни. Ако този срок не се спази, съответните дейности не се отчитат при разпределянето на точки-те за изминалата съдебна година.

Заплащането на адвокатските хонорари се извършва на базата на натрупани точки – за всяка дейност има определен брой точки. Не се начисляват точки, ако адвокатът депозира отчета си повече от 5 години след извършването на последната дейност. Броят на точките се намалява в случаите, когато дейността не е изцяло извършена. Председателят на Бюрото също има право да намали броя на точките в зависимост от качеството на извършените дейности.

ИЗГОТВЯНЕ НА РЕГИСТРИ С АДВОКАТИ ЗА ПРАВНА ПОМОЩ

Адвокатската колегия един път годишно изготвя списък с адвокати, желаещи да осигуряват първична и вторична правна помощ. Списъците за двата вида правна помощ са различни. През юли 2016 г. е приет Закон за изменение и допълнение на Съдебния кодекс, като е осъществена реформа и в частта, отнасяща се до регистрите за правна помощ. Според условия, които тя определя, всяка колегия приема списък с адвокати, които извършват услуги в рамките на правната помощ като основна тяхна дейност или в допълнение на нея. Колегията може да реши задължително да впише адвокати за правна помощ при наличие на такава необходимост.

В този регистър срещу името на всеки адвокат се посочва сферата, в която иска да практикува в рамките на правната помощ. Адвокатът трябва да докаже, че има специализация в тази област, или да потвърди, че се ангажира да премине през курсове на обучение в съответната материя, организирани основно от адвокатските колегии на френскоезичните и немскоезичните адвокати и тази на фламандските адвокати.

Първоначалното искане за вписване в списъците се изпраща до секретариата на съответната адвокатска колегия. За целта адвокатът попълва формуляр, в който посочва предпочитаните от него сфери, като се има предвид не неговата специализация, а предпочитаните от него области. Освен при наличие на изрично посочено желание от страна на адвоката да бъде заличен от списъците вписването се подновява

автоматично и за следващата година. В някои адвокатски колегии вписването в тези списъци е условие за допускане до стаж.

В някои адвокатски колегии достъпът до определени сфери изисква доказването на определен успех или преминаването през определено системно обучение (става дума най-вече за сферите на младежкото правосъдие, наказателната сфера, както и законодателните промени след решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Salduz“ срещу Турция).

От началото на 2012 г. съответни промени в законодателството налагат „задължителното присъствие на адвокат до всеки заподозрян, който бива разпитван или лишен от свобода“. Тези разпоредби се групират в няколко категории:

а) заподозрени, които не са задържани, уличени са в извършване на престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода по-малко от една година, и срещу които вероятно няма да има наложена мярка за неотклонение „задържане“;

б) заподозрени, които не са задържани, уличени са в извършване на престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода повече от една година, и срещу които е възможно да има мярка за неотклонение „задържане“;

в) заподозрени, които са задържани, без значение на вида престъпление, в което са уличени.

Практиката показва, че в третия случай законодателните разпоредби се спазват и прилагат системно, но във втория случай (когато заподозреният не е задържан) се наблюдават известни проблеми. Това е така, защото полицейските органи смятат, че тази процедура утежнява и забавя действията им, тъй като трябва да изчакат минимум 2 часа, докато пристигне адвокатът, след като е бил уведомен. Адвокатите обаче изтъкват, че това не отнема толкова време, тъй като в тези случаи заподозрените или си имат адвокат, или им е назначен служебен защитник³.

През януари 2012 г. е създадена уебплатформа, която управлява и прилага системата за правна защита на всеки заподозрян. Принципът е следният: адвокатите са вписани в специален интернет регистър Salduz (www.salduzweb.be). В случаите, когато дадено лице е арестувано, полицаят отваря специално досие в системата, която автоматично в зависимост от характеристиките на случая сигнализира на адвоката

³ La loi Salduz – d’où vient-elle? – Le vif, 17.10.2016 (www.levif.be/actualite/belgique/la-loi-salduz-d-ou-vient-elle/article-normal-562765.html).

тите за него. Адвокатът се съгласява да поеме казуса, след което получава есемес с достъп до досието, което вече може да консултира. След това адвокатът се обажда на полица, за да се свърже с бенефициента, когото може да консултира по телефона или да отиде на място. Ако не се намери адвокат, който да поеме случая, тогава администратор на системата Salduz в съответната колегия получава автоматично обаждаване, есемес или имейл и той трябва да намери и посочи защитник.

Статистическите данни относно функционирането на тази система за 2014 и 2015 г. са следните⁴:

- ▶ 2014 г. – 48 529 случая, като в 77% от тях адвокатите са намерени чрез автоматичното обаждаване;
- ▶ 2015 г. – 46 858 случая, като в 91% от тях адвокатите са намерени чрез автоматичното обаждаване;
- ▶ около 4000 индивидуални случая на месец.

През октомври 2016 г. вследствие от транспонирането на европейската директива за защита на правата на заподозрените и обвиняемите от 2013 г. е приет закон, известен като Salduz bis. Според този закон всички заподозрени имат правото да бъдат подпомагани от адвокат, при необходимост и от преводач по време на разпита им. Законодателството от 2012 г. предвижда право на правна помощ само по време на първия разпит за разлика от Salduz bis, според който всеки заподозрян има право на защитник на всеки разпит. Малолетните нямат право да откажат правната помощ. Законодателните разпоредби задължават всички адвокати да се регистрират на специална интернет платформа Salduz, подsigуряваща дежурствата, от която заподозрените имат право да избират защитници (ако не разполагат с такива). Смята се, че това разширяване на правото на защита струва 1,7 млн. евро на месец⁵.

Декларирането на желанието да се работи в рамките на системата за правна помощ, както и в съответните области на специализация, може да се направи по всяко време на годината. Заявлението за вписване в регистрите може да се отнася до единия или до другия вид правна помощ. Броят на областите на специализация, които могат да бъдат посочени, обаче е ограничен до четири. Прави се предварителен контрол, като адвокатът се допуска, ако отговаря на следните условия:

⁴ www.cplbelgium.be/uploads/4/9/1/1/49112731/m_beaucourt.pdf

⁵ Salduz bis: les suspects pourront être assisté d'un avocat à chaque audition, 24.11.2016 (www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/3001373/2016/11/24/Salduz-bis-les-suspects-pourront-etre-assistes-d-un-avocat-a-chaque-audition.dhtml).

▶ има познания, които са обичайни за практиката и са познати на всички;

▶ работи в кантора, чиято практика в съответната област е известна на всички;

▶ има диплома за образование в определена правна област;

▶ вземал е участие в специализирани конференции;

▶ има специализирани публикации;

▶ вземал е участие в специализирано обучение.

Вписването се осъществява в района, в който се намира кантората на съответния адвокат. Малко са адвокатите, които се занимават само със случаи на правна помощ – около 5%. Останалите гледат колкото обикновени дела, толкова и дела в системата за правна помощ. Отказът за вписване в регистъра може да бъде обжалван от адвоката, като за целта той изпраща препоръчано писмо до Дисциплинарния съвет (на апелативно ниво) в 15-дневен срок от получаване на решението за отказ.

През юли 2016 г. е осъществена реформа, според която извън случаите на дисциплинарните процедури спрямо адвокатите съответната адвокатска колегия може да реши временното отлагане на вписването в регистъра за срок от 8 дни до 3 години или да го заличи. Тази мярка може да бъде предприета в случай на неспазване от страна на адвоката на определени от колегията изисквания. Промените са инициирани от самите адвокати, според които единствената мярка за заличаване от регистъра е непропорционална. В случаите на заличаване от регистъра (решение, което подлежи на обжалване) адвокатът е освободен от всички дела в рамките на правната помощ и Бюрото пристъпва към назначаване на друг адвокат. Адвокатът може да поиска повторно да бъде вписан най-рано 5 години след заличаването му.

Качеството на предоставените услуги се контролира от адвокатската колегия, която може с мотивирано решение да заличи съответния адвокат от регистъра, но следвайки и спазвайки дисциплинарните процедури, разписани в Съдебния кодекс⁶.

Адвокатите, които осъществяват услуги в рамките на вторичната правна помощ, се разпределят в групи (colonnes). Последните се ръководят от председател (chef de colonne), избран всяка година от Общото събрание на колегията.

Всяка група се събира веднъж месечно в Бюрото за правна помощ в Брюксел, където осигурява „service

⁶ Чл. 458–463 от Съдебния кодекс на Белгия.

de garde“. Председателят на всяка група ръководи заседанието и представя проблемите, които са възникнали. Освен тези месечни заседания председателят събира членовете на своята група редовно за обучителни дейности.

Адвокатите стажанти трябва да преминават през минимум 16 заседания на групите на Бюрото за правна помощ. Присъствието на 8 от тях може да бъде заменено с друг вид дейност, съгласувана със Съвета на колегията, например участие в проект „съдебно заседание“, осъществяван от организацията „Le Carrefour des stagiaires“, или подпомагане на обвиняем в рамките на промените в законодателството след делото „Salduz“.

КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГИТЕ

Контролът на качеството на услугите е регламентиран на законово ниво в Съдебния кодекс на Белгия. Под качество на предоставените услуги се разбира:

- ▶ точност – спазване на срокове;
- ▶ отношение към бенефициента на правната помощ;
- ▶ качество на правната консултация;
- ▶ продължителност на дежурствата (по принцип 2 часа);
- ▶ при необходимост се взема предвид и начинът на назначението на адвоката;

Адвокатската колегия контролира качеството на предоставените услуги (чл. 508/8 от Съдебния кодекс). В случай на неизпълнение Съветът на колегията може да отпише адвоката от регистъра. Контролът, който се осъществява, е на две нива:

- ▶ Предварителен контрол – този вид контрол се изразява, от една страна, в това, че при вписването в регистъра адвокатът удостоверява избраните от него области на специализация, и от друга, се ангажира да участва в последващо обучение. Тези два аспекта са задължителни условия, за да бъде вписан адвокатът в регистъра.

- ▶ Последващ контрол – отнася се до извършените от адвоката дейности.

Контролът върху качеството на услугите се отнася до тяхната ефективност и до процеса на разпределение на точките – задача, която се осъществява от бю-

рата за правна помощ. Разпределението на точките предполага контрол по същество, който се отнася до:

- ▶ проверка на това дали услугите, предоставени от адвоката, са реални;
- ▶ съответствието и съгласуваността между услугите и разпределените точки.

Системата е електронизирана и при всяка корекция, свързана с отчетите на адвокатите, те получават електронно съобщение, което ги предупреждава за това.

Този вид контрол се извършва от представител на Бюрото по правна помощ. Контрольорът не е специална длъжност – това може да е председателят на Бюрото или друг негов член. При наличие на някаква нередност или в случаите, когато преценката на контрольора е различна от тази на адвоката относно предоставените услуги, той трябва да информира адвоката и да изиска от него съответните разяснения. Ако адвокатът не отговори в посочения от контрольора срок, се смята, че той е съгласен с неговите бележки и коментари. Ако адвокатът отговори на направените бележки, контрольорът трябва повторно да разгледа неговия доклад. На базата на този нов преглед председателят на Бюрото (ако той е извършил контрола) или друг негов член трябва да вземе мотивирано решение, за което адвокатът бива уведомен. В случай на несъгласие от негова страна той може да го обжалва пред председателя на Бюрото в 15-дневен срок. По тези казуси трябва да се произнесе комисия, чиито членове са назначени от Съвета на колегията и която заседава в началото на всяка съдебна година. Състои се от трима членове, от които един от Бюрото за правна помощ (различен от този, който е правил контрола) и един адвокат по предложение на Бюрото. След изслушване на контрольора и адвоката комисията се произнася като последна инстанция.

КОНТРОЛ ОТ МИНИСТЕРСТВОТО НА ПРАВОСЪДИЕТО⁷

Министърът на правосъдието може да упражнява контрол върху разпределението на точките по механизми, определени от него. Става дума за контрол на всяка адвокатска колегия, осъществен от колегия от района на друг апелативен съд (различен от контролирания).

⁷ Чл. 509/9 от Съдебния кодекс.

На практика този тип контрол се упражнява от адвокатските колегии на френскоезичните и немскоезичните адвокати (AVOCATS.BE) и на фламандските адвокати (O.V.B). На 12 януари 2010 г. е подписан протокол между адвокатските колегии и министъра на правосъдието, който определя начините на неговото осъществяване.

Той се извършва между 1 октомври и 31 декември всяка година, като определената за контролираща колегия подбира между 50 и 100 доклада от различни сфери от проверяваната адвокатска колегия. Контролът се изразява в: проверка на документите на бенефициента, въз основа на които му е предоставена правна помощ; ефективността на предоставените услуги (преглед на приложените към отчета на адвоката документи) и разпределените точки.

В срок от 5 дена след приключване на проверката адвокатската колегия, която я е извършила, изпраща на министъра на правосъдието доклад, в който описва броя на прегледаните доклади, намаляването на броя на точките (ако такова има) и мотивите за това. На базата на този доклад министърът на правосъдието може да разпорежи допълнителен контрол (на максимум 25 доклада), който да се осъществи от три други адвокатски колегии в присъствието на представител на Service Public Federal Justice (орган, който прилага федералната политика в областта на съдебната власт).

При наличие на различни позиции от страна на отделните адвокатски колегии се свиква Арбитражна комисия, която се председателства от административни служители, отговарящи за правната помощ в адвокатската колегия на френскоезичните и немскоезичните адвокати и тази на фламандските и включва още двама председатели на Бюрото за правна помощ. Представител на Министерството на правосъдието се изпраща като наблюдател.

По инициатива на адвокатската колегия в Брюксел и организацията PYRAMIQ е създадена интернет платформата FRONTBAJ (<http://www.frontbaj.be>). Тя е достъпна за всички френскоезични и немскоезични колегии. Системата позволява на всеки регистриран в нея адвокат да има достъп до всички искания за назначенията му в рамките на правната помощ, тяхното развитие, текущите му отчети, както и до отчетите след приключване на делата. В общи линии системата позволява управлението на документацията, като целта е на едно място да бъдат събрани всички данни, необходими за отчитането на приключилите случаи.

ОТГОВОРНОСТ НА АДВОКАТИТЕ

Подобно на Франция, белгийското законодателство също предвижда сключването на колективна застраховка за членовете на адвокатската колегия на френскоезичните и немскоезичните адвокати (такава има и за Съвета на фламандските адвокати). Застраховката е на името на адвокатската колегия, като всеки адвокат участва в покриването на разходите ѝ чрез членския внос, който плаща. Тази застраховка е базова и голяма част от адвокатите сключват и допълнителни застраховки за евентуални случаи, в които са подведени под гражданска отговорност в процеса на изпълнение на задълженията си.

ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ

Закон от 21 юни 2006 г. променя някои от разпоредбите, отнасящи се до дисциплинарните процедури. Любопитното е, че инициатори на измененията са самите адвокатски колегии. Те са осъществени, защото, от една страна, се смята, че много рядко се образуват дисциплинарни производства, особено в по-малобройните адвокатски колегии, поради съществуващата близост между техните членове, и от друга, поради исканията за повече прозрачност от страна на обществеността, сред която витае усещането, че „гарван гарвану око не вади“.

До този момент неспазването на етичните правила е било санкционирано от съветите на колегията (които се наричат дисциплинарни съвети, когато заседават по такива въпроси). В случаи на обжалване решенията им се разглеждат от второинстанционни дисциплинарни съвети (състоящи се от адвокати, председателствани от магистрат в присъствието на прокурор). Образоването на дисциплинарното производство пред тези съвети е основно правомощие на председателя на адвокатската колегия (и след реформата си остава така).

Преди реформата възможните наказания са били предупреждение, порицание, la censure⁸, отнемане на

⁸ La censure е вид дисциплинарно наказание, подобно на порицанието, което се прилага при леки провинения на адвоката и когато е ясно, че той или тя няма отново да извърши такова (бел. ред.).

правата (за не повече от една година) и изключване от колегията.

След реформата от 2006 г. към всеки апелативен съд е конституиран дисциплинарен съвет. Неговите членове са избрани от старите членове на съветите на колегията на съответния район и най-малко от един член на съвета, от който е адвокатът, срещу когото е образувано производството. Дисциплинарният съвет може да бъде сезиран от:

- ▶ председателя на адвокатската колегия, който, след като е извършил предварителна проверка, смята, че има основания за образуване на производство;
- ▶ от адвоката, срещу когото има подадена жалба (в случаите, когато председателят на съвета не се е произнесъл по жалбата в срок от 6 месеца);
- ▶ директно от жалбоподателя (в случаите, когато председателят на съвета смята, че няма основание за образуване на производство, или не се е произнесъл по жалбата в срок от 6 месеца). Тогава председателят на Дисциплинарния съвет може да определи срок на председателя на Адвокатския съвет, за да се произнесе, или да го десезира и той да поеме случая.

Възможността за сезиране на дисциплинарния съвет от самия жалбоподател е част от реформата и се смята за фундаментална промяна. Жалбоподателят дори има право по негово искане да бъде изслушан по време на проверката и разследването, както и по време на заседанието за фактите, които го засягат. Практиката показва, че дисциплинарните съвети винаги уважават тези искания. След това жалбоподателят трябва да бъде уведомен за решението. Според практиката на Касационния съд той няма статут на страна в производството – няма достъп до проверката, не може да предоставя нови документи (Решение от 8 юли 2008 г.)⁹.

Промени са извършени и по отношение на възможните наказания. Премахната е санкцията *la censure*. Към съществуващите наказания обаче са добавени нови. Порицанието и временното отнемане на права могат да бъдат придружавани от забрана за гласуване в Общото събрание. Отнемането на правата не може да е с продължителност повече от една година. В изпълнение на тази санкция адвокатът трябва да спре всякаква дейност и да информира своите клиенти. Възможно е налагането и изпълнението на това наказание да бъде отложено във времето (при условия, определени от Дисциплинарния съвет). Адвокатската колегия на френскоезичните и немскоезичните ад-

вокати е приела специален регламент, в сила от май 2012 г., относно този вид санкция, който цели да уеднакви практиката на дисциплинарните съвети. Неговата основна цел е да уточни правата и задълженията на адвоката, спрямо когото е наложено такова наказание.

По-леките наказания (предупреждение и порицание) се заличават в срок от 6 години след налагането им. Адвокат, изключен от колегията, може да поиска да бъде вписван повторно не по-рано от 10 години след изтичане на наказанието му.

Дисциплинарният съвет може да реши да публикува наложените наказания. При всички случаи обаче те се вписват в регистър, воден от адвокатската колегия на френскоезичните и немскоезичните адвокати. Той може да реши да ги публикува, но без да посочва името на адвоката.

Решението може да бъде обжалвано пред апелативен дисциплинарен съвет, който е един за Съвета на френскоезичните и немскоезичните адвокати със седалище в Брюксел. Има няколко състава. Адвокатът трябва да присъства на заседанието, като може да бъде подпомаган от негов колега. Заседанието по правило е публично, като може да се проведе и при закрити врати.

Бивш председател на Адвокатския съвет в Лиеж посочва, че дисциплинарните процедури се прилагат ефективно¹⁰. Той е бил например председател на колегия от 881 адвокати. В качеството си на такъв е получавал многобройни сигнали и жалби за неразбирателство между адвокатите и техните клиенти – повечето от клиентите се оплакват от продължителността на процедурите и бавното правосъдие, а една много малка част посочват неспазване на етичните правила от страна на адвоката. От друга страна, той изтъква, че по време на своя мандат е образувал 55 проверки, което идва да покаже, че председателите на адвокатските колегии наблюдават своите членове. От тях 24 не са били основателни, а 14 са били препратени към Дисциплинарния съвет. А от своя страна дисциплинарният орган е наложил 6 санкции „изключване от колегията“ и 3 – „временно отнемане на правата“. Смята се, че реформата от 2006–2007 г. е подобрила функционирането на дисциплинарните процедури. Целта е била, от една страна, да се „професионализира“ дейността, свързана с дисциплинарните процедури, и от друга, да се избегне ситуацията, в която дисциплинарното дело срещу даден адвокат се гледа от негови близки колеги.

¹⁰ *La discipline des avocats et des magistrats : faut-il la confier à une juridiction disciplinaire spécifique ?*, 11 octobre 2009 (www.justice-en-ligne.be/article132.html).

⁹ Cass., 8 juillet 2008, No C.08.0280.F.

ИЗТОЧНИЦИ

Code judiciaire de Belgique

Loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique, le 6 Juillet 2016, publié le 07.04.2016

Loi Salduz du 13 Septembre 2011

Loi Sladuz bis du 24 Novembre 2016

Pratique de l'aide juridique au barreau de Bruxelles, Syllabus basé sur le Memorandum sur l'aide juridique, Septembre 2014, достъпно на интернет адрес:

http://www.carrefourdesstagiaires.com/Uploads/X98Jdem4ag2PUQrwNjX7jRPZTi6QfCoB__Syllabus_Pratique%20de%20l'aide%20juridique_20150219.pdf

L'avocat et l'aide juridique, достъпно на интернет адрес: <http://www.avocats.be/sites/default/files/CHAP%203%20L'AVOCET%20ET%20L'AIDE%20JURIDIQUE%20130616.pdf>

Callewaert, V. La responsabilité des avocats en droit belge, достъпно на интернет адрес: http://grerca.univ-rennes1.fr/digitalAssets/316/316662_Theme2_Belgique_V-CALLEWAERT.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Системата за правна помощ във Франция

д-р Рада Смедовска-Тонева

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

За първи път Франция приема специален закон за уредба на публично финансираната правна помощ през 1972 г., а през 1991 г.¹ системата е съществено реформирана. Законодателните промени от 1991 г. уреждат два вида правна помощ. От една страна, има правна помощ (*aide juridictionnelle*), която се осъществява в рамките на съдебно производство, и от друга – право на намеса на адвокат (*aide à l'intervention de l'avocat*), изразяващо се в консултации и подпомагане в рамките на извънсъдебни процедури. Правото на намеса на адвокат е част от правната помощ, но се прилага в случаите на задържане, наказателна медиация и процедурата „*composition pénale*“ (прокурорът може при определени условия и за по-леки престъпления да предложи една или няколко мерки, алтернативни на образуването на наказателното производство).

Същинската правна помощ засяга лицата, които нямат финансови възможности и които имат нужда от правна защита, а „правото на намеса на адвокат“ засяга десетина извънсъдебни процедури (задържане от съдебната полиция, задържане на границата, задържане на чужд гражданин с цел проверка на правото му на движение и на престой, медиация, дисциплинарно производство срещу лице, задържано от администрацията в местата за лишаване от свобода, и др.).

Законът от 1991 г. предвижда също така и „право на достъп до правосъдие“, което също е част от регламентацията на правната помощ и е гарантирано от специализирани окръжни съвети (*Conseils départementaux de l'accès au droit*). Отнася се до правото на всяко лице да познава своите права и задължения (извън съдебните процедури). Този вид правна

помощ може да бъде предоставена от професионалисти и от асоциации, работещи в различни сфери. Експерти и представители на компетентните институции в тази област квалифицират това законово положение (разграничението между трите вида правна помощ) като излишно формално усложнение на текстовете.

През 1998 г. законодателни промени увеличават полето на правна помощ, която може да бъде използвана и в случаи на решаване на спорове чрез споразумение, преди да бъде сезиран съдебен орган. Тази реформа усъвършенства и работата на бюрата за правна помощ към първоинстанционните съдилища (вж. по-долу).

През 2000 г. по искане на министъра на правосъдието е сформирана комисия, чиято задача е да изготви доклад относно достъпа до право и до правосъдие. В своя доклад комисията предлага увеличаване на бенефициентите на правна помощ, опростяване на процедурите, по-голяма прозрачност по отношение на заплащанията на адвокатите. Тя констатира също така различна практика и приложение на законовите разпоредби в зависимост от районите на бюрата за правна помощ. Въз основа на работата на тази комисия е изработен законопроект относно достъпа до право и правосъдие, който обаче все още не е приет.

Правната помощ е институционализирана като държавна финансова помощ, от която могат да се ползват уязвими лица, участващи в съдебен процес, независимо от неговия характер. Тя може да бъде поискана преди или по време на съдебния процес. Служебно назначеният адвокат в случаите, посочени от закона, трябва да информира съответното компетентно бюро (според местоживеенето на лицето, на което е осигурил правна помощ). Тази помощ може да бъде предоставена на всяко лице, което я поиска, при условие че неговите доходи не надхвърлят определена сума. За цялостно покриване на разходите таванът на доходите на кандидатите е фиксиран на

¹ Закон № 91-647 от 10 юли 1991 г. относно правната помощ. Приет е и правилник за прилагане на закона – Постановление № 91-1266 от 19 декември 1991 г.

941 евро, а за частична правна помощ – на 1184 евро. Адвокатите, които осигуряват тази услуга, са платени от държавата. Заплащането се извършва посредством „стойностни единици“ (unités de valeur), равняващи се на половин час. В различните адвокатски колегии тези стойности варират между 22,84 и 25,90 евро. За всеки вид дейност, свързана с правната помощ, е заложена определена минимална стойностна единица. Към нея се добавя допълнителна стойностна единица в случай на допълнително извършена дейност.

В края на 2015 г. министърът на правосъдието предприема реформа (чрез Закона за държавния бюджет за 2016 г.), която е осъществена и завършена в началото на 2016 г. Нейната основна цел е да завиши тавана на доходите, въз основа на които може да бъде предоставена правната помощ. Така сумата от 941 евро за цялостна правна помощ е повишена на 1000 евро, а за частична – от 1184 на 1500 евро. Това фактически увеличава броя на потенциалните бенефициенти на тази услуга. Паралелно с това стойностните единици се фиксират на 24,20 евро за всички адвокатски колегии. Оказва се, че по този начин при една голяма част от адвокатските колегии ще има намаление на размера на стойностните единици – от общо 177 адвокатски колегии 141 ще бъдат засегнати. Най-ощетените колегии са тези, които осъществяват най-много услуги в рамките на системата за правна помощ. За да компенсира този недостатък, министърът на правосъдието е предложил възможността за сключване на договори, позволяващи стойностните единици да достигнат до 30 евро в районите, в които се наблюдава такава необходимост.

Реформата предвижда също така допълнително финансиране на Националния адвокатски съвет (28 млн. евро за 2016 г. и 38 млн. евро за 2017 г.). Това е органът, който представлява и управлява адвокатската професия. Той пренасочва тези суми за заплащане на услугите, извършени в рамките на системата за правна помощ. Реформата предизвиква недоволство сред адвокатите, които излизат на стачка в края на 2015 г. Те протестират срещу намаляването на възнаграденията в рамките на правната помощ, тъй като смятат, че те са недостатъчни спрямо количеството работа, извършвана от тях. В края на октомври 2015 г. е подписано споразумение между Националния адвокатски съвет и Министерството на правосъдието, в което е договорено увеличение средно с 12,46% на средния размер на стойностните единици. В Париж например стойностната единица се вдига от 22,84 на 26,50 евро. Заплащанията не са били обект на промене-

ни от 2007 г. Тарифите за услугите, предоставени в случай на задържания, остават непроменени².

КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ

Решението за предоставяне на правна помощ се взема от Бюрото за правна помощ (Bureau d'aide juridictionnelle). Такива бюра са институционализирани към всеки първоинстанционен съд, към Касационния съд, Държавния съвет и Националния съд за правото на убежище (Cour nationale du droit d'asile). Във всяко от бюрата са конституирани секции, които се произнасят по исканията за предоставяне на правна помощ в зависимост от вида и нивото на съдебната инстанция.

Плащанията на клиентите към адвокатите се уреждат чрез каси за разплащания на адвокатите (Caisses des règlements pécuniaires des avocats – CARPA). Касите са автономни органи на адвокатурата, чрез които се регистрират и следят плащанията на клиентите към адвокатите. След като адвокатът получи сумата от своя клиент вследствие на извършената услуга, той я препраща на съответната CARPA, обозначавайки вида на услугата. CARPA осъществява контрол, след което по банков път извършва плащането към съответния адвокат. Конституирани са 130 такива каси. Всяка адвокатска колегия получава годишно определена сума като държавна субсидия, предвидена за правната помощ, като тази сума се предвижда в началото на годината от всяка колегия. Начините и средствата, които се изплащат на адвокатите, се определят от всяка колегия с вътрешен регламент. Те се разпределят посредством съществуващите каси (CARPA).

Институционализиран е също така Национален съвет за правна помощ, който е консултативен орган под шапката на Министерство на правосъдието. Неговата основна задача се състои в събиране на количествена и качествена информация относно функционирането на правната помощ (и трите типа), изготвяне и отправяне на препоръки към властите за подобряване на съществуващите правила. Този орган изготвя също така доклад с общи данни за функционирането на правната помощ. Съветът включва 24 души – представители на различни органи и професии. Председателства се или

² Вж. Aide juridictionnelle: ce que prévoit l'accord entre les avocats et la chancellerie, le Monde, 29.10.2015 (www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/10/28/apres-trois-semaines-de-mobilisation-les-avocats-parviennent-a-un-accord-avec-la-chancellerie_4798740_1653578.html).

от съветник от Държавния съвет, или от представител на Касационния съд. От институционализирането си през 1993 г. до този момент се е събирал над 40 пъти.

ИЗГОТВЯНЕ НА РЕГИСТРИ С АДВОКАТИ, ОСИГУРЯВАЩИ УСЛУГИ В РАМКИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРАВНА ПОМОЩ

Правната помощ се осъществява от адвокати, които доброволно са изявили желание да извършват тази услуга. Службата за достъп до право към Министерството на правосъдието посочва от името на председателя на колегията адвокатите, които са съгласни да извършват услуги в рамките на системата за правна помощ. Възможно е адвокат да е защитник и без да е вписан в списъка на доброволците, като 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 за правна помощ към първоинстанционния съд. В този случай председателят на колегията одобрява избора на адвоката в момента на одобряване на отпускането на правната помощ.

Ако даден адвокат желае да бъде вписан в списъка с адвокати, които предоставят публично финансирана правна помощ, той следва да изпълни няколко предварителни изисквания³:

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

Необходимите документи се изпращат в Службата за достъп до право, както и в съответната CARPA. Ако документацията е пълна и ако притежава удостоверение

ние за преминалите задължителни обучения, адвокатът ще бъде вписан в списъка на адвокатите доброволци.

През 2014 г. е лансирана идея за сключване на договори с адвокати, които да работят само в системата за правна помощ. Предложението е отхвърлено. Основният мотив е, че това ще доведе до сериозни неравенства между адвокатите, които доброволно извършват услуги в рамките на правната помощ и на които ще се плаща според предвидени за целта общи правила, и тези, които работят на базата на договор и биха получавали месечно възнаграждение. Смята се, че подобно положение би било и в ущърб на адвокатите, работещи на договор, защото те нямат да могат да си генерират собствена клиентела и при прекратяване на договора ще бъдат лишени от средства.

РЕГИСТРИ С АДВОКАТИ, ЖЕЛАЕЩИ ДА ИЗВЪРШВАТ УСЛУГИ И ДА БЪДАТ СЛУЖЕБНО НАЗНАЧАВАНИ ДА ОКАЗВАТ ПРАВНА ПОМОЩ ПРИ ЗАДЪРЖАНЕ

Тези адвокати също трябва да бъдат вписани в отделен регистър. За целта следва да отговарят на следните условия⁴:

- ▶ да са преминали през задължително предварително обучение „Наказателно право“, организирано от специализирано учебно заведение за адвокати (Ecole de formation du barreau);
- ▶ да са преминали през един ден „tutorat“, признат и потвърден от председателя на адвокатската колегия;
- ▶ да са подписали Хартата за поведението на наказателните адвокати от колегията;
- ▶ да спазват изискванията и задълженията за последващи обучения;
- ▶ да са предоставили актуален адрес и мобилен телефон за връзка.

Адвокатите могат да посочат максимум 4 дати за дежурства на месец, като се уточнява, че предвид възможността за увеличаване на срока на задържането трябва да има минимум 3 дена между отделните де-

³ Информацията е взета от уебсайта на адвокатската колегия в Париж, достъпна на адрес: <http://www.avocatparis.org>

⁴ Информацията е взета от уебсайта на адвокатската колегия в Париж, достъпна на адрес: <http://www.avocatparis.org>

журства. Дежурствата започват в 7 ч. сутринта и са с продължителност 24 часа. Адвокатът се задължава да предоставя правна помощ по време на всички разпити, вкл. и в случаите на продължаване на срока на задържането до неговата отмяна.

В адвокатската колегия на Париж има и списък с адвокати за служебни назначения в случаи, отнасящи се до правата на чужденците. За тях освен общите условия се прилага и изискване за преминаване през цялостно обучение „Правен режим на чужденците и правен режим на националността“, организирано от специализирано учебно заведение в Париж (Ecole de formation du barreau).

ОСНОВНИ ПРАВИЛА

Правната помощ може да бъде осигурена на всяко физическо лице: френски гражданин; гражданин на държава – членка на ЕС, или държава, сключила договор с Франция; лице с чужда националност, но редовно пребиваващо във Франция; чуждестранно непълнолетно лице (без ограничение за редовно пребиваване); чужд гражданин, обект на екстрадиране, административно задържане, задържане в „зони на изчакване“, оспорващ акта за екстрадиране или отвеждане до границата, както и лице, на което му е отказано правото на пребиваване. По изключение и в определени случаи публично финансирана правна помощ може да бъде предоставена и на юридически лица.

Според практиката на Касационния съд на Франция по силата на чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека бенефициентът има право на правна помощ от страна на адвокат, вследствие на което разглеждането на делото не може да бъде отложено поради изчакване Бюрото за правна помощ да се произнесе или поради изчакване на назначаването на служебен защитник от председателя на Адвокатския съвет⁵.

От 2007 г. законът предвижда възможност за сключване на застраховка за правна защита. В такъв случай лицето няма право на публично финансирана правна помощ.

Не съществува законово задължение лицето да бъде информирано за разпоредбите, отнасящи се до правната помощ. Според практиката на органите за

подозрените или обвиняемите са информирани за правото им на правна помощ от полицаия, съдебния полицаи, прокурора или съдебния следовател. Що се отнася до адвокатите, те също не са законово задължени да оказват правна помощ, но според етичните правила трябва да информират съответното лице относно системата за правна помощ.

Режимът се различава в зависимост от материята – за всички съдебни сфери (с изключение на наказателната) държавата поема изцяло или частично правната помощ. По наказателните дела лицето има право на избран или назначен служебен защитник, като държавата поема изцяло разходите за това.

Режимът на изплащане на хонорарите също се различава в зависимост от това за коя от системите на правна помощ става въпрос (дали е правна помощ, или право на намеса на адвокат). Така например в случаите, в които се прилага правната помощ пред съдебна инстанция, стойностните единици, посредством които се определя възнаграждението на адвоката, се определят според типа процедура. В случаите, в които правната помощ се прилага извън съдебното производство (т.е. прилага се правото на намеса на адвокат), възнаграждението се осъществява според определена тарифа⁶.

Разлика съществува също така и по отношение на изискванията към качеството на предоставените услуги. В рамките на правната помощ за целите на съдебното производство държавата предвижда изготвянето на т.нар. протоколи за организация на защитата при наказателни производства. Те се изготвят с цел осигуряване на качество, като по този начин държавата се стреми колективно да обвърже адвокатските колегии. Тези протоколи обаче важат само за случаите на правна помощ в рамките на съдебното производство и не се прилагат за случаите на задържане (*garde à vue*), когато е в действие правото на намеса на адвокат.

ПРАВНА ПОМОЩ В СЛУЧАИТЕ НА ЗАДЪРЖАНЕ (GARDE À VUE)

Лице може да бъде задържано от полицията за срок от 24 часа, които могат да бъдат удължени еднократно с още толкова. В случаи на тежки престъпления задържането може да достигне до 99 часа, а в някои случаи дори и до 144 часа. По време на задър-

⁵ Решение на Касационния съд на Франция, Civ. 2e 15 oct. 2015, n°14-18461.

⁶ Указ № 2011-810 от 6 юли 2011 г.

жането лицето има право на адвокат от първия час на задържането, както и в случаите на неговото продължаване. В случаите, когато лицето не разполага с адвокат, може да му бъде назначен служебен защитник. За целта полицията се обръща към председателя на съответния местен адвокатски съвет⁷, който има правото да назначи служебния защитник. Адвокатският съвет осигурява прием на сигнали от страна на полицията 7 дни в седмицата, 24 часа в денонощието. Назначаването на служебен защитник не означава, че автоматично разходите се поемат от държавата. Това става само ако задържаното лице отговаря на формалните законови изисквания, за да му бъде предоставена правна помощ. В зависимост от обстоятелствата правната помощ е осъществена или от дежурния адвокат (в които случаи тя е безплатна), или от назначен по искане на задържания служебен защитник.

В тези случаи назначаването на служебния защитник се осъществява сред адвокати, записани в списък на адвокати доброволци, които са посочили желанието си да извършват услуги в рамките на правната помощ. Лицето, което желае да му бъде назначен служебен защитник, трябва да изпрати на председателя на съответната колегия копие от призовката си, копие от трите последни месечни извлечения от ведомостта за заплатата си, удостоверение за доходите на лицата, които живеят с него, и копие от последната си данъчна декларация.

Законовите разпоредби уточняват, че държавата предоставя всяка година на всяка адвокатска колегия определена сума, предназначена за покриване на разходите за адвокатите, извършили услуги в случаи на задържания. Държавната помощ е изплатена в специална сметка на CARPA. Служебният защитник по принцип е платен в рамките на правната помощ, но самото назначаване не означава, че разходите ще бъдат поети от държавата. Ако доходите на лицето, на което е назначен защитникът, надхвърлят законово определената горна граница, служебният защитник има правото да му поиска хонорар. Ако след това лицето иска да му бъде назначен друг адвокат, той трябва да плати на първия. Разходите на първия могат да бъдат поети от държавата само ако той е изпълнил всичките си задачи.

Начините и сумите, които се изплащат на адвокатите в тези случаи, се определят от всяка колегия с вътрешен правилник. Правилникът може да предви-

ди, че служебно назначените адвокати в посочените от закона случаи могат да изпълняват задълженията си в рамките на предвидените от закона процедури на непълно работно време. За целта обаче условията се уточняват със споразумения между адвокатите и съответната колегия. В това отношение практиката показва, че всяка колегия прилага и интерпретира законовите разпоредби по различен начин, без да има стремеж към хармонизация. Това води до различно третиране на исканията за назначаване на служебен защитник. Всяка година правителството се ангажира в осъществяването на оценка на тези споразумения.

КОНТРОЛ НА КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГИТЕ

Като цяло изискванията за качество на предоставените услуги в рамките на системата за правна помощ не са подробно уредени на законово ниво. Единственият опит в това отношение се състои във възможността за изготвяне на т.нар. протоколи за защита при наказателните производства, които адвокатските колегии могат да подписват с първоинстанционните съдилища. Смята се, че практиката с протоколите действително съдейства за подобряването на организацията на защитата при наказателни производства най-вече чрез подсигурирането на дежурни адвокати. При всички случаи обаче качеството на извършената работа зависи от самите адвокати. Въпреки че като цяло повечето адвокати гледат съвестно на задълженията си, публикации посочват, че практиката познава и някои злоупотреби от тяхна страна.

Възможността за подписване на протоколи за защита при наказателни производства между съдилищата и местните адвокатски колегии е предвидена в Закона от 1991 г. Текстът на протоколите трябва да е съгласуван с министъра на правосъдието. Смисълът им е да опишат определени цели и механизми за оценка на качеството на услугите с цел по-добро управление на защитата при наказателни производства. В случаите, когато такъв протокол съществува, министърът може да увеличи разпределените към адвокатските колегии суми до 20%. Сферите, в които това правило може да бъде приложено, постепенно се увеличават: за случаи на простъпки, намеса на адвокат в случаи на задържане, процедури по влизане и престой на чужденци. Това увеличение съдейства за подобряване на

⁷ Мандатът на председателя на Адвокатския съвет е 2 години.

организационните мерки на адвокатските колегии, като подсигурияването и управлението на дежурствата. Представители на Националния адвокатски съвет посочват например, че тази законова разпоредба е много успешно прилагана в едно от предградията на Париж, където правната защита по наказателните производства основно се осигурява чрез дежурствата. В тези случаи адвокатите биват платени според определена, предварително фиксирана тарифа, а не според вида на предоставената услуга. По данни от 2015 г. има 29 такива протокола, като по-голямата част са в Париж и неговите околности, както и в големите провинциални градове.

Протоколите целят да повишат ефективността на правната помощ чрез осигуряване на дежурни адвокати пред различните съдебни органи и местата за задържане. Координацията на дежурствата се осъществява от адвокати, които са посочени от колегиите на доброволен принцип и които комуникират с магистратите и полицията. Съдилищата също поемат ангажимент/отговорности, например да информират дежурния адвокат относно делото или да му дадат достъп до документи, да осигурят помещение, в което той може да се срещне със задържания/обвиняемия или жертвата, и т.н.

Протоколите предвиждат също така специализирани обучения, които в повечето случаи са задължителни за стажантите, както и за адвокатите, които желаят да специализират в определени области (например когато става въпрос за малолетни или за правния режим на чужденците). Що се отнася до дежурствата, практиката показва, че те в повечето случаи се поемат от адвокати стажанти и адвокати доброволци. Често пъти обаче тези обучения са задължителни за всички членове на колегията – когато става въпрос за случаите на задържане. Обикновено за дежурствата се предвижда фиксирано възнаграждение, което се прибавя или се замества с това, което държавата поема в зависимост от извършените от адвоката дейности. Сумата, предвидена за дежурствата, варира според адвокатските колегии.

Министерството на правосъдието оценява положително практиката на подписването на протоколи за защита по наказателни производства, защото се смята, че по този начин и колегиите участват в управлението на системата за правна помощ. Посочва се, че при отсъствието на подобни протоколи и на допълнителното финансиране, което е свързано с тях, системата би срещала трудности по отношение на нейното приложение. Министерството на правосъдието обаче

отбелязва, че отчетите на адвокатските колегии не съдържат достатъчна оценка на извършената работа, защото те често пъти не са изчерпателни. Освен това се наблюдава и недостатъчно административно и финансово наблюдение от страна на колегиите и CARPA, поради което невинаги може да се види цената на услугите, извършени въз основа на тези протоколи.

Друг аспект на качеството на предоставената правна помощ е свързан с това, че съществуват ограничения относно количеството работа, което следва да бъде извършено и платено, тъй като разходите се покриват въз основа на стойностни единици за всеки тип дейност и тези стойностни единици са фиксирани. Това означава, че само описаните дейности са поети от държавата независимо от количеството извършена работа. Например правната помощ не обхваща издирване на свидетели или разпит на свидетели. Това означава, че адвокатът трябва да бъде твърде ефективен и бърз. Практиката показва, че правната помощ се поема от адвокати, които са успешни в работата си с частни клиенти.

За подобряване качеството на предоставените услуги в рамките на правната помощ експерти препоръчват изготвянето на „харти за качество“, които да се сключват между адвокатските колегии и инстанцията, отговорна за управлението на правната помощ. Тези харти следва да бъдат сключени на местно ниво с оглед на основни принципи, дефинирани на национално ниво, и могат да съдържат следните елементи:

- ▶ провеждане на обучение, вкл. и съвместно с представители на други юридически професии, по въпроси, които не са свързани изцяло с правната помощ;
- ▶ развиване на специфична квалификация по избор на адвоката от списък от области, които засягат особено уязвими групи (свърхзадължнялост, права на чужденците, трудово-правни въпроси и пр.);
- ▶ вътрешен контрол на качеството, например чрез назначаване на по-опитен адвокат (peer review) в случаите, когато делата се гледат от стажанти или от помлади адвокати с по-малко професионален стаж, или чрез институционализиране на механизми за подаване на жалби от бенефициентите.

Само тези адвокати, които се ангажират да спазват хартите, изготвени от адвокатските колегии, или са се включили в национална харта (при наличие на такава), биха могли да бъдат заплатени от държавата в рамките на системата за правна помощ. Експертите предлагат също така допълнителна дотация в полза

на адвокатските колегии, които са подписали специални споразумения/ангажименти по модела на съществуващите към този момент протоколи за защита по наказателни производства.

Експертите посочват, че колегиите трябва по ефективен начин да гарантират качеството на предоставените услуги в рамките на системата за правна помощ. Компетентните органи смятат, че тази задача може да се извършва, от една страна, посредством обработка на жалбите от страна на бенефициентите, а от друга, чрез наблюдение и оценка на спазването на поетите ангажименти в рамките на сключените харти за качество. За целта обаче на адвокатските колегии се препоръчва да изработват годишни доклади. Възможно е предприемането и на междинна мярка, за да се избегнат индивидуални злоупотреби – при дисциплинарната отговорност на адвокатите освен предупреждение и порицание се препоръчва като наказание да се прилага временно преустановяване/прекъсване, изразяващо се в частично изплащане на хонорара за оказаната правна помощ.

Експертите предлагат също така групиране на дисциплинарните правомощия на колегиите на регионално ниво или на ниво апелативен съд. Подобна препоръка се одобрява и от страна на Националния съвет на адвокатите и от адвокатската колегия в Париж. Идеята възниква поради това, че някои колегии се състоят от малко на брой адвокати и това не позволява дисциплинарните правомощия да се прилагат ефективно.

ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ НА СЛУЖЕБНИТЕ АДВОКАТИ

Бенефициентите имат право на жалба до председателя на адвокатската колегия. Тази жалба има за цел да сигнализира за пропуските в работата на съответния защитник. Председателят на колегията, след като извърши проверка за спазване или не на етичните правила, преценява дали да подведе адвоката под дисциплинарна отговорност пред Съвета по дисциплината. Адвокатът може да бъде санкциониран дисциплинарно, но това не дава право на бенефициента да получи обезщетение. Бенефициентът получава решението на Съвета по дисциплината, но няма право да го обжалва.

ГРАЖДАНСКА/ ПРОФЕСИОНАЛНА ОТГОВОРНОСТ НА АДВОКАТИТЕ

Във Франция регулацията е такава, че позволява на всяка адвокатска колегия да сключва задължителна колективна застраховка за всичките нейни членове за евентуални пропуски/грешки при изпълнение на техните професионални задължения. Базовата застраховка е около 3,5 млн. евро само за адвокатите в Париж. Ако прецени обаче, адвокатът може да сключи и допълнителна застраховка, като публикации на тази тема отбелязват, че това дори е препоръчително. Тази застраховка е валидна дори и в случаите, когато нарушението е умишлено.

За клиента е лесно да образува дело, с което да подведе адвоката под гражданска отговорност. Достатъчно е да напише писмо до своя адвокат, в което да посочи, че според него адвокатът е допуснал грешка в процеса на неговата защита, и да опише каква според него е тази грешка. Веднага щом получи писмото, адвокатът трябва да уведоми застрахователя на съответната колегия, дори и да смята, че клиентът му няма да заведе дело срещу него. Досието се поема от застрахователната компания – в случаите, в които грешката се докаже, тя предлага обезщетение на клиента. Възможно е обаче клиентът да не се съгласи и тогава може да образува дело. В рамките на това дело адвокатът не се защитава сам.

Бюлетинът на адвокатската колегия в Париж публикува подобни решения, а понякога резюмира и компилира най-често срещаните пропуски/грешки, както и тяхната цена. Практиката показва, че по-голямата част от делата завършват в полза на адвокатите. По данни за 2004 г. през годината има:

- ▶ 474 сигнала, подадени от страна на адвокатите към застрахователни компании;
- ▶ 170 образувани дела;
- ▶ 304 решени спорове на ниво застрахователна компания;

Най-честите грешки за периода 2002–2004 г. са основно три вида:

- ▶ процедурни грешки (неспазване на срокове) – 480 случая, които са стрували 8 760 000 евро (това е сумата на контестациите, а не на обезщетенията, поети от адвокатските колегии);

► грешка при изписването и подготовката на документите – 198 случая;

► неизпълнение на задължението за съвет/защита – 557 докладвани на застрахователите случая⁸.

Пример в практиката на съдебните органи в рамките на гражданската отговорност е решение на Касационния съд от 16 януари 2013 г.⁹ – лице, на което е бил назначен служебен защитник, който не му е осигурил защита, подвежда адвоката под гражданска отговорност. Фактите са следните: назначен е служебен защитник в рамките на системата за правна помощ. Назначението е осъществено от председателя на Адвокатския съвет. Делото е върнато няколко пъти и съдът посредством административна процедура отписва делото от списъците. Впоследствие делото отново може да бъде вписано, което в дадения случай става по искане на служебния защитник. Тъй като обаче отношенията между него и клиента му са се влошили, в искането за повторното вписване на делото адвокатът изпраща писмо, в което посочва, че поради загубата на доверие от страна на неговия клиент той вече няма да осигурява неговата защита и го подканва да си назначи нов защитник. Клиентът не прави това. Делото влиза в съдебна зала, където съдията осъжда въпросното лице поради липса на доказателства от страна на защитата. Вследствие на това лицето подвежда служебния си защитник под гражданска отговорност. Адвокатът отговаря, че той му е изпратил писмо, с което го е уведомил, че условията не му позволяват да продължи да осигурява неговата защита, и тъй като клиентът му не е предприел нищо, той самият няма вина. Съдът постановява, че за да бъде адвокатът подведен под гражданска отговорност, ищецът е трябвало да докаже, че той все още му е служебен защитник, а той не го е направил. Лицето обжалва това решение пред Касационния съд, който постановява, че: „според законовите разпоредби (чл. 25 от Закон № 91-647 от 10 юли 1991 г.) бенефициентът на правната помощ има право на помощ от страна на адвоката, който е длъжен да изпълни тази задача. Той може да се откаже еднолично от нея само в изключителни случаи и при предварително посочени от председателя на адвокатската колегия условия. При липса на решение от страна на председателя на колегията служебният защитник е длъжен да осигурява защитата. Ако делото не му допада, защитникът може да се опита да намери

свой колега, който да го поеме, но това трябва да стане със съгласието на председателя на колегията. Ако отношенията му с клиента са станали невъзможни, той може да се обърне към председателя на адвокатската колегия, който извършва съответната преценка. При липса на решение от негова страна адвокатът е длъжен да осигурява защитата“.

ИЗТОЧНИЦИ

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Décret n° 2014-1502 du 12 décembre 2014 relatif aux demandes d'aide juridictionnelle en cas de prise en charge par un dispositif de protection juridique

Criminal proceedings and defence rights in France. 2011. LARN (www.legalaidreform.org/national-legal-aid-systems/national-legal-aid-systems-by-country/item/739-france)

Rapport du Conseil National de l'aide juridique mars 2010-2013 (www.justice.gouv.fr)

Rapport d'information «L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle», fait par M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances du Sénat, n° 23 (2007-2008) (www.senat.fr/rap/r13-680/r13-6804.html)

La responsabilite de l'avocat. 2006. Journal d'un avocat (www.maitre-eolas.fr/post/2006/01/02/262-la-responsabilite-des-avocats)

⁸ Aide juridictionnelle: un devoir pour l'avocat (www.lesactualitesdudroit.20minutes-blogs.fr/archive/2013/01/25/aide-juridictionnelle-un-devoir-pour-l-avocat.html).

⁹ Cour de cassation, 16 janvier 2013, n° 12-12.647.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Системата за правна помощ в Шотландия

Георги Ангелов

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Още от 1424 г. съществува система, чрез която адвокати доброволно предоставят правна помощ на бедните (Poor's Roll). Тази система за безплатна правна помощ се запазва до XX в. Съвременната правна помощ, финансирана от държавата, е въведена в Шотландия през 1950 г., като в началото се отнася само за граждански дела. По-късно (през 1964 г.) в системата за правна помощ се включват наказателните дела, а през 1972 г. се създава и система за предоставяне на правен съвет и съдействие (първична правна помощ).

До 1987 г. правната помощ се управлява от Адвокатския съвет (Law Society), а след това от специално създаден Борд за правна помощ. През годините се правят множество реформи. През 1998 г. се въвежда Практически наръчник (Code of Practice) за правната помощ в наказателните производства и отделна регистрация на адвокатите, които се занимават с тази дейност. По-късно се създават пилотна схема за обществени защитници, схема за контрол на качеството, пилотни схеми за различни модели за правна помощ. През 2011–2013 г. с цел спестяване на средства правителството започва работа по въвеждане на търгове за възлагане на правната помощ, но впоследствие проектът е замразен. В началото на 2017 г. шотландското правителство обяви началото на независим стратегически преглед на правната помощ, който ще продължи една година и ще анализира начините за подобрене на системата за правна помощ.

През годините шотландската система за правна помощ започва да обхваща все по-значителен дял от делата. Например през 1952 г. правна помощ е предоставена в 4400 случая и са похарчени 80 000 паунда, докато през 2004 г. правна помощ е предоставена в над 12 000 случая по граждански дела, в близо 88 000 по наказателни дела и в над 303 000 случая на правен съвет и съдействие с общо финансиране от 146 млн.

паунда. През последните години средствата намаляват заради бюджетни съкращения.

В Шотландия съществуват два типа правна помощ:

- Съвет и съдействие (advice and assistance) – този тип правна помощ покрива широк спектър от въпроси, стига да са свързани с шотландското право. Тя включва съвети от адвокат (solicitor), но не и представителство пред съда (с малки изключения). Адвокатът може да даде съвет дали има правно основание, да проведе преговори с ответната страна, да даде съвет дали може да се кандидатства за правна помощ за съдебно дело и пр.

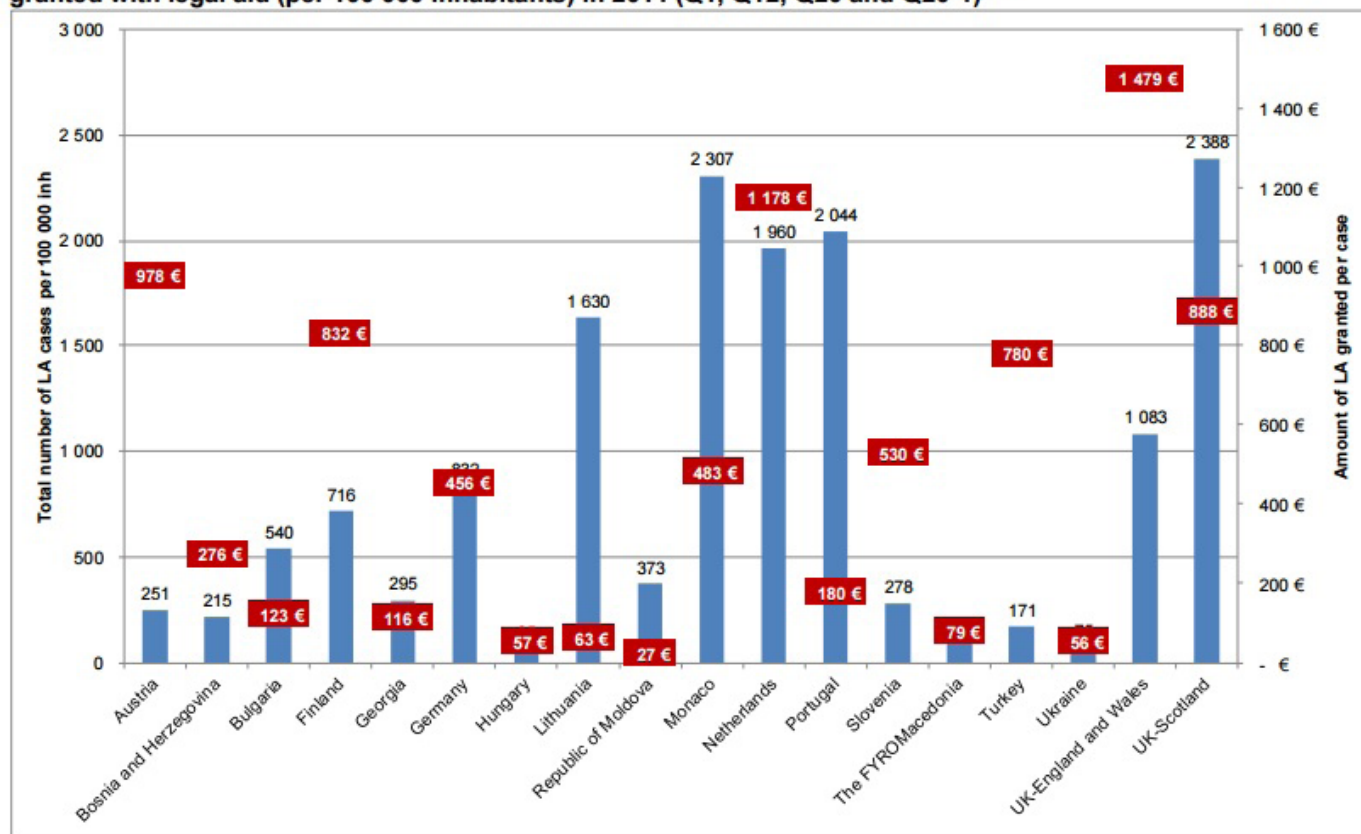
- Същинска правна помощ – осигурява финансиране за адвокат (solicitor), който да започне дело пред съд и някои трибунали. Покрива разходи за подготовка, изслушване и може да осигури финансиране за съдебни адвокати (advocate), експерти и други разходи.

Често се започва със съвет и съдействие, а следващата стъпка е правна помощ, ако е необходима. Правната помощ се оказва от адвокат, който се избира от клиента, като изискването е адвокатът да е вписан в регистъра за правна помощ, поддържан от Борда за правна помощ. Кандидатстването за правна помощ става чрез самия адвокат, а решението се взема от Борда.

Правната помощ може да е напълно безплатна или частично платена. Това зависи от доходите и имуществото на бенефициента. Целта е да се осигури достъп до правосъдие на тези, които не могат да го заплатят сами. Достъпът до правна помощ е максимално разширен, като близо 75% от пълнолетните граждани на страната имат право на правна помощ, но за повечето от тях тя не е безплатна. Това се потвърждава от данните на CEPEJ, според които в Шотландия има най-голям брой дела на човек от населението, по които е отпусната правна помощ (но не най-голям разход)¹.

¹ European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf).

Figure 2.41 Amount of the implemented budget allocated to legal aid per case (in €) and total number of cases granted with legal aid (per 100 000 inhabitants) in 2014 (Q1, Q12, Q20 and Q20-1)



Фиг. 1. Размер на средния изразходван бюджет за случай на предоставена правна помощ (в евро) и общ брой на предоставените случаи на правна помощ (за 100 000 души от населението) през 2014 г. Фигурата е взета от European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ STUDIES, No. 23, Edition 2016

Още при първата среща с адвокат за правна помощ човек трябва да попълни формуляр за кандидатстване за правна помощ и да предостави документи, удостоверяващи неговия доход, разходи и имущество за последните 12 месеца (включват се и данни за останалите членове на семейството). Ако не предостави тази информация, може да получи отказ или да му бъде поискано да заплати по-голяма част от разходите.

Право на правна помощ имат хората, получаващи социални помощи, както и всички хора с разполагаем доход до 26 000 паунда годишно – разполагаемият доход се определя като разлика между приходите и крайно необходимите разходи (като наем, разходи за деца и пр.). Съществува също лимит от 13 000 паунда за разполагаемия капитал/имущество – в тази сума се включват пари, спестявания, инвестиции, но не и основното жилище. Според Борда за правна помощ на Шотландия около 75% от пълнолетното население на страната отговаря на финансовите изисквания за получаване на правна помощ по граждански дела – пълна или частична.

СОБСТВЕН ФИНАНСОВ ПРИНОС (ДОПЛАЩАНЕ)

Невинаги правната помощ е безплатна. В зависимост от дохода си хората участват със собствен финансов принос към правната помощ. Той се заплаща на Борда за правна помощ (или на адвоката). Ако разполагаемият доход на един човек е под 3521 паунда на година, той не плаща нищо от дохода си. При доход до 11 540 паунда той трябва да доплати не повече от една трета от разликата между неговия доход и 3521 паунда. При доход до 15 743 паунда се заплаща собствен принос до една втора от горницата, а при по-висок доход (или разполагам капитал) се заплаща цялата сума на горницата. Във всеки случай заплатената сума като собствен принос не може да надхвърля реалните разходи за предоставената правна помощ. Собственият принос от разполагам доход може да се заплаща на части, докато собственият принос от разполагам капитал обикновено се плаща наведнъж.

Ако не се плаща редовно собствен принос, правната помощ се прекратява. Първоначално доплащане е въведено само за граждански дела, но от 2014 г. се прилага за всички дела, вкл. и за наказателни.

Ако доплащането не е достатъчно, за да покрие разходите по правната помощ, Бордът получава средства, платени от отсрещната страна при приключване на делото, както и може да получи процент от пари или имущество, което е придобито/запазено в резултат на правната помощ. Ако тези средства не са достатъчни, се ползват средства от държавния бюджет.

Правна помощ се предоставя за три типа казуси:

► Граждански – например развод, обезщетения при инцидент или медицинска небрежност;

► Наказателни – помощ, съвет и представителство за хора, които са обвинени в извършването на престъпление или имат нужда от съвет относно наказателноправни въпроси;

► Правни проблеми на децата – осигурява правно представителство на деца при изслушвания и обжалване на принудителни мерки. Става въпрос за деца, които са извършили нарушение или имат нужда от грижи и защита. Тези дела не се решават от съд, а от трибунал на специална институция за деца (Children's Hearings System).

При гражданските дела освен да отговаря на изискванията за доход предоставянето на правна помощ зависи и от наличието на правно основание за дело, както и от преценка дали е разумно да се използват публични средства за съответния случай (например няма смисъл да се съди човек за пари, ако той няма никакви пари или разходите по делото са повече от оспорваната сума). Не се предоставя правна помощ, ако такава може да бъде осигурена на бенефициента от друго място – например от синдикат, застраховател или професионална организация и т.н.

При наказателните дела в някои случаи (например при задържане) може да се ползва дежурен адвокат, какъвто има във всички съдилища – той може да поеме първото явяване пред съда напълно безплатно. При по-тежки дела (убийство, изнасилване, грабеж и пр.) обвиненият има автоматично право на правна помощ, докато е в ареста, и може да използва дежурен адвокат или собствен адвокат, а едва по-късно се кандидатства за правна помощ.

При по-леки дела първо се кандидатства за отпускане на правна помощ чрез адвоката и се изчаква решение. Затова още при първа среща с адвоката клиентът трябва да занесе документи за финансовото си

състояние – извлечения от банкови сметки, бележка за заплата, документи за помощи и пр., с които да докаже, че отговаря на финансовите изисквания. Също така трябва да докаже, че е в интерес на правосъдието да се предостави правна помощ.

КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ

Системата за правна помощ се администрира от Борда за правна помощ на Шотландия, чрез който се осигурява и финансирането на системата. Бордът взема решения дали да отпусне правна помощ, определя размера на доплащането и събира сумите, преглежда отчети на адвокати и плаща за тяхната работа, регистрира фирми и адвокати като доставчици на правна помощ и следи за поддържането на високи стандарти, финансира система за контрол на качеството, разследва измами с правна помощ, съветва правителството на Шотландия относно политиката за предоставяне на правна помощ.

Освен да плаща на адвокати на свободна практика, от 2001 г. насам Бордът също така развива и алтернативна мрежа от адвокати на трудов договор, които предоставят съвети и представителство по наказателни дела (Public Defence Solicitors' Office), както и съвети по граждански дела (Civil Legal Assistance Offices).

Бордът също така отпуска грантове² на различни местни и национални организации за услуги и проекти по предоставяне на съвети относно различни проблеми – дългове, ипотечи, наеми, социални помощи, отнемане на имущество, събиране на малки вземания и пр. По поръчение на правителството Бордът утвърждава национални стандарти за предоставяне на правни съвети и организира акредитация на съответните агенции и организации. Установяването на национални стандарти в областта представлява гаранция за качеството на правната помощ.

През 2015–2016 фискална година публичните разходи за правна помощ са в размер на 138 млн. паунда, освен това има допълнителни 12,3 млн. паунда от собствени приходи (доплащане, присъдени разноски, дял от спечелени дела), а в допълнение държавата финансира и административните разходи на Борда от около 12 млн. паунда (основно заплати и издръжка). Персоналът на Борда е около 360 души, като тук се включват и постоянно наетите адвокати, оказващи правна помощ.

² Грантът представлява вид безвъзмездна финансова помощ (бел. ред.).

През 2010 г. е въведена схема за контрол на качеството в правната помощ по наказателните дела, която е създадена съвместно от Борда и професионалната организация на адвокатите Law Society of Scotland. Контролът на качеството по наказателните дела се администрира от Борда по правна помощ, докато при гражданските дела се управлява от Law Society of Scotland. Създаден е специален Комитет по контрол на качеството в наказателните дела, съставен от девет членове (трима са назначени от Борда, трима – от професионалната асоциация, и трима са независими).

РЕГИСТЪР НА АДВОКАТИ ПО ПРАВНА ПОМОЩ

В Шотландия достъпът до адвокатската професия се администрира от професионалната организация Law Society of Scotland и е доста труден, като изисква успешното преминаване през няколко стъпки:

1. Бакалавърска степен по право (4 години) – може да се получи от 10 университета.
2. Професионална диплома по право (1–2 години) – предлага се от 6 университета срещу заплащане, без държавни стипендии.
3. Платен стаж (2 години) в адвокатска или друга фирма под ръководството на адвокат (solicitor) – местата са ограничени, а кандидатите са много.
4. За съдебните адвокати (advocate) има допълнителна стъпка – 9 месеца неплатена работа за практикуващ адвокат и изпит.

Адвокатите и адвокатските фирми, които желаят да предоставят правна помощ, трябва да се регистрират в съответния регистър (граждански, наказателен или за оказване на правна помощ на деца, като всички регистри се поддържат от Борда за правна помощ). Те трябва да спазват законодателството и практическия наръчник за наказателна правна помощ.

За да бъдат включени в регистъра за наказателна правна помощ, адвокатите трябва:

- ▶ Да работят за правна фирма или да са регистрирани като еднолична фирма. За адвокатите, които работят на постоянен договор като обществени защитници, това е Бюрото на обществените защитници (Public Defence Solicitors' Office);
- ▶ Фирмата, в която работи адвокатът, също трябва да е регистрирана в регистъра на правната помощ и

да докаже, че отговаря на изискванията на Практическият наръчник (Code of Practice);

- ▶ Адвокатът трябва да е преминал релевантен 5-часов обучителен курс през последните 12 месеца или да декларира, че ще мине такъв през следващите 6 месеца.

Ако една фирма не спазва изискванията на Практическият наръчник, спрямо нея могат да се предприемат различни мерки в зависимост от тежестта на нарушението. В повечето случаи се изпраща предупредително писмо и се изисква предприемането на съответни мерки. В други случаи може да се извърши одит на съответствието, за да се оцени какъв е проблемът. Само в най-тежките случаи се стига до заличаване от регистъра за правна помощ и/или спиране на плащанията по правна помощ.

Съществува отделен регистър за доставчици на правна помощ, които работят като дежурни адвокати в съдилищата и полицията. За да бъдат включени в него, адвокатите трябва да отговорят на допълнителни условия³:

- ▶ да са вписани в регистъра за предоставяне на правна помощ в наказателни производства;
- ▶ да имат седалище в региона на съответния съд;
- ▶ да докажат, че имат възможност да предоставят качествени услуги (чрез предишен опит, обучение и контрол върху качеството);
- ▶ да докажат, че имат сериозна практика в наказателното право, следят новостите в правото, покриват изискванията за контрол на качеството.

Дежурните адвокати поемат дела на арестувани, които се явяват за първо изслушване пред съда. Дежурен адвокат се предоставя на тези, които нямат адвокат или техният адвокат не може да се яви. Обикновено една и съща фирма поема дежурства по една и също време както в съда, така и в полицията – така че има приемственост между съветите, получени в полицията, и тези, получени в съда при първо изслушване.

Бордът по правна помощ изработва едногодишни планове за дежурство за всички съдилища. Плановете разпределят част от времето за 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. Бюрото на об-

³ The Scottish Legal Aid Board, Guidelines for Use by Duty Solicitors 2015/2016 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/profession/courtdutyplans/Duty_sols_guidelines_-_2012_Final.pdf).

ществени защитници работи на общо основание, като частните адвокатски фирми.

Дежурните адвокати трябва да дават приоритет на тази дейност и да са на разположение, когато съответният съд го изисква. Ако дежурният адвокат не изпълнява задълженията си и не осигури заместник, който да ги поеме при отсъствие, може да се приеме, че той е негоден за включване в бъдещи дежурства.

За дежурните адвокати, които предоставят правна помощ в полицията, съществува отделен регистър и отделни условия. За да бъдат включени като дежурни в полицията, адвокатите трябва да отговарят на следните изисквания⁴:

- ▶ да са вписани в регистъра за предоставяне на правна помощ при наказателни производства;
- ▶ да имат седалище в региона на съответния съд;
- ▶ да докажат, че могат да предоставят качествени услуги (чрез предишен опит, обучение и контрол върху качеството);
- ▶ да докажат, че имат сериозна практика в наказателното право, следят новостите в правото, покриват изискванията за контрол на качеството;
- ▶ могат да бъдат и стажанти втора година, но под контрола на опитен адвокат.

Ако фирма или адвокат не изпълняват задълженията си без уважителна причина, това може да доведе до преоценка на тяхното участие в дежурствата, дори да покриват останалите критерии. Адвокати, които са отстранени от схемата за дежурства, могат да кандидатстват отново в следващи години, но Бордът взема под внимание предишните им провинения.

Дежурните адвокати предоставят правна помощ на заподозрени лица, които са задържани за разпит в полицията – може да са арестувани или доброволно явили се на разпит⁵. Полицията попълва формуляр за достъп до адвокат за всеки задържан и го пита дали иска да се консултира с адвокат и дали иска адвокат да присъства на разпита. Ако заподозреният иска правен съвет, полицията се обръща към Контактната линия за адвокати (SCL), която се обслужва от адвокати на трудов договор към Борда за правна помощ. Ако заподозреният има собствен адвокат, SCL се свързва с него и той може да предостави телефонен съвет или да дойде лично. Дежурен адвокат е нужен, когато

собственият адвокат не е на разположение или заподозреният няма адвокат – в този случай адвокат на трудов договор към SCL може да даде съвет по телефона, а ако е нужно посещение, SCL се свързва с местния дежурен адвокат (в случай че това не е възможно, адвокат на SCL може да поеме посещението).

Заподозрените могат да получат правна помощ от свой собствен адвокат, обаче правна помощ по схемата за съвет и съдействие могат да предоставят само адвокати, приети и включени в плана за дежурствата по наказателноправна помощ (в която и да е част от страната). Ако адвокатът на заподозрения не е приет в плана за дежурствата, той пак може да съветва клиента си, но това не се признава за правна помощ.

Контактната линия за адвокати (SCL) и плановете за дежурства действат 24 часа в денонощието и 7 дни в седмицата. Към началото на януари 2017 г. в дежурства към полицията участват 838 адвокати (вкл. 23 от Бюрото на обществени защитници и 13 адвокати на трудов договор към Борда за правна помощ) от 345 фирми (вкл. Бюрото на обществени защитници и Адвокатската линия за контакт). От 49 регионални плана за дежурство 6 са поети изцяло от частни адвокати, 2 са поети изцяло от обществени адвокати (Бюрото на обществени защитници и адвокати на трудов договор към Борда за правна помощ) и 41 са смесени⁶.

Годишно има над 21 000 искания за съвет (близо 60 на ден), като през последните години се отчита спад заради намаляващата престъпност. Около една трета от телефонните съвети се предоставят от адвокати – служители на Борда за правна помощ, а останалите се прехвърлят към други адвокати. Около една четвърт от обвиняемите искат лично посещение – половината от посещенията се поемат от конкретни адвокати, посочени от обвиняемите, една трета от дежурни адвокати, а останалите – от обществени защитници.

СТАНДАРТИ ЗА КАЧЕСТВО НА РАБОТАТА НА АДВОКАТИТЕ

Шотландският Борд за правна помощ издава и регулярно обновява наръчници по правна помощ, които съдържат всички приложими указания и ръководства. Има отделен наръчник за правната помощ по

⁴ The Scottish Legal Aid Board, Operation of the Police Station Duty Scheme (www.slabb.org.uk/providers/DutyPlans/PoliceStationDutyScheme/).

⁵ Future Delivery of Police and Court Duty Schemes – Background (www.slabb.org.uk/providers/reforms/criminal/Dutyschemes).

⁶ Police Station Duty Scheme – Participation Figures (www.slabb.org.uk/export/sites/default/common/documents/news/2016/Police_Station_Duty_Update_10th_January_2017.pdf).

граждански и наказателни дела, както и за производства, свързани с деца.

Наръчникът по правна помощ в наказателни производства съдържа осем части, вкл. регистрацията и контрол на качеството, резюме на всички 65 стъпки, включени в правната помощ по наказателни дела, детайлни указания за процедурите, примерни отчети за времето и разходите, указания за разходите за превод, изчисление на таксите и пр.

Професионалните организации имат собствени стандарти за качество, които адвокатите трябва да спазват⁷. За правната помощ по наказателни дела са публикувани и указания за контрола върху качеството, на база на които се извършва външна оценка⁸.

Бордът по правна помощ публикува и Практически наръчник (Code of Practice) за правната помощ по наказателни дела⁹, който е задължителен за фирмите и адвокатите и неизпълнението му може да доведе до заличаване от регистрите за правна помощ. Наръчникът включва стандарти за професионално поведение в правната помощ, стандарт за качеството на услугата, система за управление и администрация, както и примери за изпращане на документи към Борда за правна помощ.

КОНТРОЛ ВЪРХУ КАЧЕСТВОТО

От 2012 г. е въведена система за постоянен контрол на качеството в правната помощ по наказателни дела¹⁰. Процесът се администрира от Комитета по контрол на качеството, в който влизат трима членове, назначени от Борда, трима членове от професионалната организация и трима независими членове. Създаден е панел от 19 външни оценители, които извършват външен преглед на дейността на адвокатите по правна помощ.

⁷ Law Society of Scotland, Rules and Guidance – Division A: Standards of Service (www.lawscot.org.uk/rules-and-guidance/section-e-general-guidance/division-a-standards-of-service/guidance/standards-of-service/).

⁸ Guidelines on the Application of the Criminal Quality Assurance Scheme, May 2016 (www.slab.org.uk/export/sites/default/providers/handbooks/criminal/I_3_Quality_assurance_-_guidelines_PDF.pdf).

⁹ Code of Practice in Relation to Criminal Legal Assistance (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/profession/practitioner_info_guides/Criminal__starter__pack/the_code_of_practice_criminal.pdf).

¹⁰ Criminal Legal Assistance Handbook (www.slab.org.uk/providers/handbooks/criminal/).

Целта на външния преглед е да оцени качеството на работа, извършена за клиента. Прегледът се базира на информацията, съдържаща се в досието на съответния случай. Документите се разглеждат спрямо критерии за различните видове дела, вкл. първоначален контакт с клиента, гаранция, първоначални искания и бележки на адвоката, пледиране за не/виновност, подготовка на процес, комуникация на резултатите, въпроси, свързани с правната помощ. Критериите са подготвени в консултация с професионалната организация и външните оценители и са включени в указанията за прилагане на качествен контрол в правната помощ по наказателни дела¹¹.

Известни са поне три различни вида външен преглед върху работата на адвокатите.

► **Рутинни прегледи (peer review)** – всички адвокати от регистъра за правна помощ по наказателни дела подлежат на външен преглед в рамките на определен период или цикъл. Комитетът по качество определя кои адвокати да се оценят и кои техни досиета/дела, избрани на случаен принцип, да бъдат прегледани; определя и кои външни оценители да извършат оценката, като те не бива да са от същия район и трябва да декларират, ако имат конфликт на интереси. Правната фирма изпраща съответните досиета на оценителя, който извършва прегледа извън нейния офис, макар че са възможни и прегледи на място (тогава фирмата заплаща допълнителните разходи). Като правило се оценяват само приключени случаи, по които вече е платена правна помощ. Част от файловете се проверяват от двама оценители независимо един от друг, за да е сигурно, че се прилага един и същи стандарт при оценяването.

► **Разширени прегледи** – ако един адвокат се провали на рутинния преглед, той става обект на разширен преглед. В някои случаи на адвоката и на фирмата се дава срок (напр. 6 месеца), за да адресират проблемите, и след това се започва разширен преглед, а в други случаи няма такова забавяне. Най-малко двама оценители се включват, като те трябва да са различни от оценителите, извършили рутинния преглед. Разширеният преглед се извършва в офиса на фирмата, като оценителите прегледат както приключени, така и нови дела и прилагат същите критерии и оценки. Ако адвокатът премине успешно разширения преглед, процедурата приключва, макар че в следва-

¹¹ Guidelines on the Application of the Criminal Quality Assurance Scheme, May 2016 (www.slab.org.uk/export/sites/default/providers/handbooks/criminal/I_3_Quality_assurance_-_guidelines_PDF.pdf).

щия рутинен преглед се проверяват въпроси, които са възникнали в разширения преглед. При провал на разширения преглед се преминава към финален преглед.

► **Финален преглед** – трябва да се извърши между 6 и 12 месеца, след като адвокатът е получил известие, че такъв преглед ще бъде извършен. В междинния период на фирмата се оказва подкрепа и помощ, за да разреши въпросите и проблемите, открити в рутинния и в разширения преглед. Извършва се в офиса на фирмата от двама или повече оценители, които до момента не са участвали в прегледа на фирмата. Докладът от финалния преглед се изпраща на Комитета по контрол на качеството, който взема решение дали прегледът е преминал успешно, или не. Комитетът по контрол на качеството може да направи препоръка за заличаване на адвоката или на цялата фирма от регистъра на правната помощ, като решението се взема от Борда по правна помощ. Решението може да се обжалва в съд.

► **Специални прегледи** – в особени случаи Комитетът по контрол на качеството може да реши да извърши специален преглед по всяко време, следвайки процедурата за разширен или финален преглед. При неуспешен резултат от прегледа се преминава към разширен или финален преглед.

За първата година от действието на схемата за контрол на качеството са взети 183 решения относно проведени прегледи¹². От тях 173 са положителни (10 с отличен резултат, 16 с минимален резултат), а 10 са неуспешни – при 8 е назначен отложен разширен преглед, при 1 има незабавен разширен преглед и в 1 случай е назначен незабавен специален преглед. През следващата година отново има 10 неуспешни прегледа¹³, които се увеличават на 11 през 2014/2015 г. (но при много повече прегледи – 222 за годината)¹⁴.

Основно се провалят самостоятелни адвокати, докато фирмите са далеч по-малко рискови. При последвалите разширени прегледи от 9 прегледа 7 завършват с положителна оценка, а 2 с отрицателна. При специалните прегледи – от 2 направени и двата завършват с отрицателна оценка.

¹² Update on the Criminal Quality Assurance Scheme, 13 May 2013 (www.slab.org.uk/common/documents/profession/mailshots/2013/Crim_QA_Mailshot_13_May_2013_Final.pdf).

¹³ Annual Update on the Quality Assurance Scheme for Criminal Legal Assistance (www.slab.org.uk/providers/mailshots/2014/newsfeed/QualityAssurance).

¹⁴ Annual Update on the Quality Assurance Scheme for Criminal Legal Assistance, 5 May 2016 (www.slab.org.uk/providers/mailshots/newsfeed/QualityAssurance.html).

СИСТЕМИ ЗА ПРИЕМАНЕ И РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ОПЛАКВАНИЯ ОТ СТРАНА НА КЛИЕНТИТЕ

Съществуват множество възможности за подаване на оплаквания по отношение на различни аспекти на правната помощ. Най-честите хипотези са следните:

► При получен отказ за предоставяне на правна помощ клиентът може – чрез адвоката си – да поиска преглед на решението.

► При отпускане на правна помощ от срещната страна може да изпрати информация по делото и да представи аргументи защо клиентът не бива да получава правна помощ.

► Може да се подават оплаквания срещу Борда за правна помощ – относно неговата дейност, вкл. забавяне на отговор, политиката и стандартите на услугите, лошо отношение от страна на персонала, следване на неправилна процедура и пр.

► Оплакване пред омбудсмана по публичните услуги (Scottish Public Services Ombudsman), ако оплакването срещу Борда не доведе до желанния резултат.

► Оплакване до правната фирма – клиентът може да говори с мениджъра за отношенията с клиенти на правната фирма, в която е зает съответният адвокат, чиято работа е да изслуша проблема и да се опита да го разреши. Всяка фирма трябва да има такъв мениджър. Клиентът трябва да мине по този път, преди да подаде официално оплакване.

► Оплакване срещу адвоката – независимо дали става въпрос за частен адвокат, или за обществен защитник, оплакването се подава в специална независима комисия за правни оплаквания, създадена от правителството (The Scottish Legal Complaints Commission). Тя разследва не само правната помощ, но и всички въпроси, свързани с качеството на работа на юридическата професия. Оплаквания могат да се подават както за качеството на работата на адвоката, така и за други проблеми – неговото поведение, етика и въобще въпроси, свързани с етичния кодекс (code of conduct) на професията. В зависимост от оплакването то може да бъде препратено към съответната професионална организация.

СИСТЕМИ ЗА ОЦЕНКА НА УДОВЛЕТВОРНОСТТА НА КЛИЕНТИТЕ

Бордът за правна помощ работи със заинтересованите страни, за да следи качеството на услугите и да адресира проблемите – към заинтересованите страни се включват кандидатите за правна помощ и техните опоненти, представители на други юридически професии, представители на сектора, занимаващ се с предоставяне на правни съвети и правната система като цяло.

Бордът организира регулярни проучвания на клиентите чрез годишна програма за изследвания, която се променя според нуждите в момента. По-често се правят изследвания за нововъведения и предстоящи/наскоро въведени реформи.

През 2016 г. за втори път е проведено проучване за удовлетвореността специално от Контактната линия за адвокати SCL15. Целите на проучването са да измери общата удовлетвореност от услугата и от получените съвети, да установи дали потребителите разбират процеса и дадения съвет, да идентифицира проблеми и предизвикателства, да разбере какво се случва след получаването на правен съвет. Изследването се извършва от външна социологическа агенция. Всички респонденти съобщават, че имат доверие на адвоката, че той действа в техен интерес, дава им възможност да задават въпроси и се отнася към тях с уважение. Всички респонденти са съгласни, че адвокатът ги е изслушал, обяснил им е ситуацията ясно, по разбираем начин и им е дал съвет. Значителен дял (83%) от респондентите са получили брошура за техните права, 81% са доволни от времето, което им е отделил адвокатът, 89% намират поверителността на разговора за достатъчна, всички респонденти смятат, че услугата е много добра или добра. Една трета от респондентите са освободени без обвинение, 48% са обвинени, 11% са освободени, докато трае разследването.

През 2016 г. е осъществено и проучване за ролята на адвокатите в трибунала за деца¹⁶, а през 2015 г. са анализирани резултатите от грантовата програма за

¹⁵ Solicitor Contact Line (SCL) Client Survey 2016 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/SCL_Client_Survey_Research_Briefing_Aug_2016_FINAL.docx).

¹⁶ The Role of the Solicitor in the Children's Hearings System (www.slab.org.uk/permalink/3fd777f6-91f1-11e6-98b9-0015c5f5117d.pdf).

правни съвети, свързани с дългове, социални помощи и ефектите от кризата¹⁷. През 2014 г. е проведено изследване сред адвокати, занимаващи се с правна помощ по граждански дела, които са като цяло доволни от услугите, предоставяни от Борда за правна помощ, но не са доволни от реформите, свързани с ограничаване на разходите. През 2013 г. са изследвани нагласите на кандидатите за получаване на правна помощ по граждански въпроси¹⁸, а през 2012 г. – нагласите на кандидатите за получаване на правна помощ по наказателни дела¹⁹; проведено е и специално проучване за попълването на финансовия формуляр при кандидатстване за правна помощ²⁰. През 2011 г. са изследвани нагласите на клиентите на Бюрото на обществените защитници²¹, а през 2010 г. – тези на бежанците²².

Правят се и изследвания с практическа цел за подобряване на дейността на Борда за правна помощ – през 2011 г. е проведено изследване сред правни фирми²³ и техните счетоводители²⁴ относно онлайн системата за правна помощ, а през 2012 г. е направено проучване сред клиенти за техния опит относно документите за финансовите изисквания при кандидатстване за правна помощ²⁵. През 2009 г. е проведено

¹⁷ Making Advice Work Streams 1 and 2 Evaluation Report (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/publications/15-01-06_MAW_evaluation_FINAL.docx).

¹⁸ Civil Legal Aid Applicants Survey 2013 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/Civil_Legal_Aid_Applicants_Survey_2013.doc).

¹⁹ Criminal Legal Aid Applicants Survey 2012 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/Criminal_applicant_survey_Research_Briefing_March_2013.pdf).

²⁰ Understanding the User Experience of Completing the Financial Form as Part of the Application for Civil Legal Aid 2012 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/Form2ResearchReport_Web.pdf).

²¹ PDSO Client Satisfaction Survey 2011 (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/PDSO_survey_research_briefingFINAL.pdf).

²² Asylum Seekers' Views on the Legal Processes Involved in the Application for Asylum 2010 (http://www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/6967SLABLegalAidApplicantsAsylumSeekersReportFINAL14122010.pdf).

²³ Research with Solicitor Firms Regarding the Legal Aid Online System (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/LAOL_2010-11_research_briefing_Final.pdf).

²⁴ Law Accountants Views on the Board's Accounts Processes and Legal Aid Online System (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/Law_Accountants_Research_Briefing_for_web.pdf).

²⁵ Verification of Eligibility for Advice and Assistance (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/stakeholders/research_briefing_verification_of_finances_AandA.pdf).

голямо изследване за наемането и задържането на юристи в правните фирми²⁶.

От 2010 г. Бордът за правна помощ е натоварен да извършва регулярни изследвания на наличността и достъпността на правните услуги в Шотландия – четвъртият мониторингов доклад е публикуван в началото на 2016 г.²⁷

В началото на 2017 г. шотландското правителство организира независим преглед на правната помощ²⁸, който ще отнеме една година и ще се извърши от панел от независими експерти, ръководен от директора на Carnegie Trust и включващ представители на академичната общност, Борда за правна помощ, професионалните организации на адвокати и съдебни адвокати, полицията, неправителствени организации.

ДИСЦИПЛИНАРНИ МЕРКИ СПРЯМО АДВОКАТИТЕ — ОРГАНИ И ПРАКТИКА

Всички оплаквания срещу адвокати се приемат от независима комисия за оплаквания във връзка с дейността на юридическата професия, създадена от правителството (The Scottish Legal Complaints Commission). Тя получава над 2000 питания и над 1000 оплаквания срещу адвокати всяка година, като около 40% от тях се приемат за основателни. Оплакванията за качеството на услугата се разглеждат от самата комисия, а много от другите оплаквания се прехвърлят към съответните професионални организации, като Комисията извършва мониторинг на тяхната дейност.

За периода 2009–2014 г. професионалната организация извършва 99 разследвания срещу 86 адвокати по повод на тяхното неудовлетворително професионално поведение („unsatisfactory professional conduct“). От тях 65 завършват само с порицание, при останалите има глоба или обезщетение (общо под 13 000 паунда), а в 5 случая са дадени задължителни

²⁶ Recruitment and Retention of Lawyers (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/research/documents/Mainstagesurveyreport.finalnewstylesept09.doc).

²⁷ Monitoring the Availability and Accessibility of Legal Services, Fourth Report (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/about_us/whatwedo/Fourth_monitoring_report/2015_monitoring_report_final.docx).

²⁸ Scottish Government, Independent Review of Legal Aid, 01/02/17 (www.news.gov.scot/news/independent-review-of-legal-aid).

предписания за обучение²⁹. За по-тежкото провинение „неправомерно поведение във връзка с професията“ („professional misconduct“) професионалната организация е разгледала от 2010 до 2014 г. 182 случая, които са изпратени на Дисциплинарния трибунал (Scottish Solicitors' Discipline Tribunal) – независима съдебна институция, която може да налага санкции на адвокатите, вкл. да ги изключи от списъка на адвокатите. Най-често прилаганите санкции от Трибунала са порицание (26%), забрана за упражняване на професията (26%), временно изключване, глоба и пр.³⁰ Решенията му могат да се обжалват пред съд.

ПРОГРАМИ ЗА СПЕЦИАЛИЗИРАНО ОБУЧЕНИЕ

Професионалната организация на адвокатите в Шотландия (Law Society of Scotland) определя не само изискванията за образование и стаж преди получаване на адвокатска правоспособност, но и изискванията за поддържане на тази правоспособност. Всяка година всеки действащ адвокат трябва задължително да премине поне 20 часа курсове за продължаващо професионално обучение, като 15 часа трябва да подлежат на удостоверяване, а до 5 часа може да са лично обучение³¹.

Продължаващото обучение се дефинира като релевантно обучение, чрез което адвокатът развива своето професионално знание и умения. Това означава обучение по специфични промени в законите, правото и процедурите, мениджърски умения, професионални умения, етика и ценности, развитие към конкретна кариера³². Всеки адвокат трябва да има документи, удостоверяващи обучението му, като професионалната организация извършва проверки на 5% от членовете всяка година на случаен принцип.

²⁹ Scottish Legal Complaints Commission, Conduct Complaints about Scottish Solicitors: Trend Analysis Report (www.scottishlegalcomplaints.org.uk/media/58223/conduct_complaints_about_scottish_solicitors_-_trend_analysis_report.pdf).

³⁰ The Scottish Solicitors Discipline Tribunal, Annual Report 2016 (www.ssdt.org.uk/media/150398/annual-report-2016.pdf).

³¹ Law Society of Scotland, CPD Requirements and Guidance (www.lawscot.org.uk/media/947909/cpd-requirements-and-guidance.pdf).

³² Law Society of Scotland, Continuing Professional Development Handbook November 2011 (www.lawscot.org.uk/media/227799/cpd%20handbook.pdf).

Обучението трябва да има ясни цели и да е свързано с професионалното развитие на адвоката, трябва да позволява интерактивност, да може да се удостовери и да не е част от ежедневната работа на адвоката. Публикуването на книги или научни статии също може да се признае за професионално обучение. Професионалната организация на адвокатите организира множество обучения и семинари, вкл. онлайн; обучения се организират и от редица други институции, вкл. бизнес асоциации, университети и пр.

При неспазване на изискването може да се отпусне допълнително време за покриването му, а продължителното неспазване е основание за разследване на професионално нарушение, което може да доведе до наказание като глоба или отнемане на адвокатска правоспособност.

В допълнение към изискванията за всички адвокати Бордът за правна помощ поставя специфични изисквания за адвокатите, които предоставят правна помощ по наказателни дела – 5 часа специализирано обучение на всеки 2 години³³. Курсовете трябва да са свързани с предмета на правната помощ, например курсове по наказателно право, доказателства и педирание, правна помощ или професионална етика. Специализираното обучение, изисквано от Борда за правна помощ, може да се използва за покриване и на общите изисквания за адвокатско обучение, т.е. 5-те часа специализирано обучение не са допълнителни към изискванията на професионалната организация.

ИЗТОЧНИЦИ

CEPEJ, European Judicial Systems, Efficiency and Quality of Justice, CEPEJ STUDIES, No. 23, Edition 2016

Civil Legal Assistance Office (www.claa.org.uk/)

Code of Practice in Relation to Criminal Legal Assistance (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/profession/practitioner_info_guides/Criminal__starter__pack/the_code_of_practice_criminal.pdf)

Law Society of Scotland, Rules and Guidance – Division A: Standards of Service (www.lawscot.org.uk/rules-and-guidance/section-e-general-guidance/division-a-standards-of-service/guidance/standards-of-service/)

³³ Code of Practice in Relation to Criminal Legal Assistance (www.slab.org.uk/export/sites/default/common/documents/profession/practitioner_info_guides/Criminal__starter__pack/the_code_of_practice_criminal.pdf)

Law Society of Scotland, CPD Requirements and Guidance (www.lawscot.org.uk/media/947909/cpd-requirements-and-guidance.pdf)

Law Society of Scotland, Continuing Professional Development Handbook November 2011

Legal Aid (Scotland) Act 1986 (www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/47/contents)

Public Defence Solicitors' Office (www.pdso.org.uk/)

Scottish Government, Independent Review of Legal Aid, 01/02/17

Scottish Legal Aid Board (www.slab.org.uk/)

Scottish Legal Aid Board, Annual Report and Accounts for the Year Ending 31 March 2016

The Scottish Legal Aid Board, Guidelines for Use by Duty Solicitors 2015/2016

The Scottish Legal Aid Board, Operation of the Police Station Duty Scheme

The Scottish Legal Aid Board, Guidelines for Use by Duty Solicitors 2015/2016

The Scottish Legal Aid Board, Future Delivery of Police and Court Duty Schemes

The Scottish Legal Aid Board, Police Station Duty Scheme – Participation Figures (2017)

The Scottish Legal Aid Board, Guidelines on the Application of the Criminal Quality Assurance Scheme, May 2016

The Scottish Legal Aid Board, Criminal Legal Assistance Handbook

The Scottish Legal Aid Board, Guidelines on the Application of the Criminal Quality Assurance Scheme, May 2016

The Scottish Legal Aid Board, Update on the Criminal Quality Assurance Scheme, 13 May 2013

The Scottish Legal Aid Board, Annual Update on the Quality Assurance Scheme for Criminal Legal Assistance, 2014

The Scottish Legal Aid Board, Annual update on the Quality Assurance Scheme for Criminal Legal Assistance, May 05, 2016

The Scottish Legal Aid Board, Solicitor Contact Line (SCL) Client Survey 2016

The Scottish Legal Aid Board, The Role of the Solicitor in the Children's Hearings System

- The Scottish Legal Aid Board, Making Advice Work Streams 1 and 2 Evaluation Report
- The Scottish Legal Aid Board, Civil Legal Aid Applicants Survey 2013
- The Scottish Legal Aid Board, Criminal Legal Aid Applicants Survey 2012
- The Scottish Legal Aid Board, Understanding the User Experience of Completing the Financial Form as Part of the Application for Civil Legal Aid 2012
- The Scottish Legal Aid Board, PDSO Client Satisfaction Survey 2011
- The Scottish Legal Aid Board, Asylum Seekers' Views on the Legal Processes Involved in the Application for Asylum 2010
- The Scottish Legal Aid Board, Research with Solicitor Firms Regarding the Legal Aid Online System (2010-2011)
- The Scottish Legal Aid Board, Law Accountants Views on the Board's Accounts Processes and Legal Aid Online System
- The Scottish Legal Aid Board, Verification of Eligibility for Advice and Assistance
- The Scottish Legal Aid Board, Recruitment and Retention of Lawyers
- The Scottish Legal Aid Board, Monitoring the Availability and Accessibility of Legal Services, Fourth Report, 2015
- The Scottish Legal Aid Board, Code of Practice in Relation to Criminal Legal Assistance
- Scottish Legal Complaints Commission, Conduct Complaints about Scottish Solicitors: Trend Analysis Report
- The Scottish Solicitors Discipline Tribunal, Annual Report 2016

За контакти във връзка с това изследване:

Институт „Отворено общество“ – София
ул. „Солунска“ 56, София 1000

тел.: (+359 2) 930 66 19, факс: (+359 2) 951 63 48

www.osi.bg