

Времеви стандарти

Резюме:

Този документ представя времевите стандарти за румънските съдилища, които са определени реалистично и са базирани на емпирични анализи на наличните съдебни данни. Проведените анализи разкриха необходимостта от разграничаване във времевите стандарти на базата на вида дело и ниво съд. Освен това, екипът на проекта счита, че е от решаващо значение времевите стандарти да работят съгласно трите основни показателя за изпълнение (ОПИ), дискутирани в документ 2А. Времевите стандарти насърчават стремежа на местните съдилища към разумни цели и ще помогнат съдебните служители по-ясно да наблюдават и се определят постигнатия напредък като цяло.

Този документ е подготвен за Международната конференция за оптимизация на съдебната ефективност и разпределението на ресурсите в Букурещ, Румъния, 11 март 2013 г. и е разработен като част от проект, финансиран от Световната банка чрез заем на правителството на Румъния и осъществяван от Ийст Уест Мениджмънт Институт. Възгледите на автора, изразени в този документ, не отразяват непременно мнението на Световната банка, румънския Висш съвет на магистратурата (ВСМ), румънското Министерство на правосъдието (МП) или Ийст Уест Мениджмънт Институт (ИУМИ). 2013

"Без стандарт не съществува логическа основа за вземане на решение или предприемането на действия."-Джоузеф М. Джуран

Разработване на времеви стандарти

Подобно на измерване на постигнатите резултати, много е написано за необходимостта модерните съдебни системи не само да се стремят, но и да се придържат към определена целена продължителност на делата, наричана най-често времеви стандарти. Много международни съдебни организации, държавни агенции, и съвети с интереси в областта на съдебната реформа са проучили и изработили политически насоки за изпълнението на Времевите стандарти. Едно неотдавнашно изследване обобщава историята на участието СЕРЕЈ в областта, с особен акцент върху целесъобразността на мониторинга на продължителността на делата. *Европейската комисия за ефективно правосъдие (СЕРЕЈ) - реформирана на европейските правосъдни системи - "Мисията невъзможна?"* изследва редица общи въпроси, и дава полезни щрихи на това как времевите стандарти трябва да бъдат част от системата за гарантиране на правото на справедлив процес.¹

Член 6 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕСПЧ) постановява правото на справедлив съдебен процес "в разумен срок". За да осигури повече данни и насоки по този въпрос, СЕРЕЈ създаде SATURN (Мрежа за проучване и анализ на използваното от съдилищата време) център (виж http://Avww.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp), която прегледа въпроси, свързани с времевите стандарти, включително:

- прозрачност и предвидимост
- оптимална продължителност
- гъвкавост, планиране и ресурси
- сътрудничество между заинтересованите страни на производство
- нормативни актове и процедури, отразяващи се на управлението на времето
- мониторинг и интервенция
- определяне на цели
- активно управление на делата и готовност при кризи
- отстраняване и процесуални нарушения;

Времевите стандарти трябва да бъдат определени реалистично, както на равнище съд, така и на равнище съдии, като се обмисли разграничаване за всеки вид или група дела. Проектният екип счита, че е изключително важно Времевите стандарти да се обвържат с Основните показатели за изпълнение (ОПИ), които са базирани на реални данни, съдържащи се в базата данни на ECRIS. В допълнение, ОПИ и Времевите стандарти, получени като част от този проект, са старателно проверени, което позволява качествено и структурирано въвеждане и редакция през всички фази на проекта. По-голямата част от този процес е резултат от групови упражнения, използващи данни и обратна връзка.

Това е в контраст с определени методи за определяне на времеви стандарти, които са установени на нормативна база, без да се възползват от подробни данни за анализ и изследване като основа. Екипът на проекта чувства

много силно, че всеки времеви стандарт или цел за оптимална (минимална, максимална) продължителност на делата следва да бъде установен при пълна и прозрачна информация от заинтересованите страни - най-вече съдиите, които трябва да въвеждат дела в системата всекидневно. Последно, но не на последно място, важно е да се прилагат разумни времеви стандарти, както и да се осъществява мониторинг и разпространение на данни до всички заинтересовани страни.

" Времевите стандарти осигуряват критерий за измерване на представянето на съда и ефективността на управление, като служат за отправна точка за определяне дали темпото на съдебното производство е приемливо. Времевите стандарти са полезни само ако съдиите и другите участници в процеса получават информация за степента, до която се постигат; те следва да доведат до разработване на система за наблюдение на натовареността и до управление на делата" ¹

В рамките на настоящия проект, екипът е натоварен да подпомогне ВСМ при разработването на система от времеви стандарти въз основа на статистически анализ на наличните данни. Наличието на квалифицирана, независима трета страна, изпълняваща тази задача в сътрудничество с всички заинтересовани страни (Висшия съвет на магистратурата (ВСМ), Министерство на правосъдието (МП), Националния статистически институт (НСИ), съдилищата, отделните съдии, съдебните служители, адвокати, експерти и обществеността) има много предимства. Първо, екипът на проекта (състоящ се от международни и местни експерти) е неутрален и независим от ВСМ или съдилища. Това означава, че има по-голям шанс концепциите и резултатите да бъдат по-лесно приети и изпълнявани от съдиите и съдилищата. Второ, екипът може да дава съвети и да извършва работата си при постоянна връзка с всички заинтересовани страни. Трето, много алтернативни варианти, някои нови и някои по-традиционни, могат да се слага на масата за обсъждане по време на процеса, без притеснение, че може да има пряк интерес от избраните опции. И накрая, най-заинтересовани страни или работни комисии могат да се съсредоточат върху политиките за вземане на решения, а външни експерти могат да се фокусират върху осигуряването на информация за нуждите на работните комисии с цел качествената им работа.

Проектният екип разгледа данни за над 1 милион дела в продължение на 3 години с цел въвеждане на предварителни времеви стандарти, които ще бъдат приложени в пилотните съдилища. Екипът на проекта очаква, че пилотните съдилища ще осигурят полезни препоръки за ефективни времеви стандарти в румънската съдебната система.

¹ Van Duizend, Richard; Steelman, David; Suskin, Lee. *Model Time Standards for State Trial Courts*, National Center for State Courts, 2011.

Прилагане на Времеви стандарти

Времето стандарти трябва да бъде определени реалистично; това става чрез използване на резултатите от анализа на ОПИ, който включва исторически анализ на тенденциите. Анализът показва необходимостта от Времеви стандарти, които са уникални за всяко съдебно ниво; това се подсилва допълнително от качествената информация от пилотните съдилища. Резултатите от пилотните съдилища показват, че времевите стандарти трябва да бъдат приложени на национално ниво и да бъдат въведени във всички съдебни юрисдикции.

Времеви стандарти във връзка с 3 ОПИ за всички съдилища Резултати от семинари

Проектният екип подкрепя тази констатация и чувства, че тази концептуална рамка се основава на солидна основа. Алтернативата е съдилищата да приемат собствени времеви стандарти, което ще доведе до различни резултати и непропорционално разпределение на делата. В допълнение, важно е съдилищата да могат да се сравняват и класират с други съдилища от същата инстанция и да се сравняват със средното национално ниво - *Времеви стандарти* — които могат да бъдат определени на базата на анализ на данни и качествена входяща информация.

Единственият начин данните да бъдат обобщени и сравнявани на национално ниво е да се анализират всички съдебни данни и да се използва същата методология, във всички съдилища, както и да се приемат еднакви стандарти за време и цели. Двете таблици по-горе показват резултатите от исторически анализ на данни, извършен при вземането на решение за разумен набор от цели за всяка мярка и за всеки съд ниво.

Горната таблица показва какви цели следва да представляват времевите стандарти според пилотните съди и останалите ръководители (включително съдебни служители, ИТ, статистици). Втората таблица показва как възприятията, приведени в съответствие с емпиричните резултати, показват действителните националните средни стойности за всяка мярка, използвайки действителните ECRIS данни.

	Степен на отстраняване	Процент налични Над 1 година	Процент приключени В рамките на годината
Първоинстанционни съдилища	102%-103%	10%	98%
Трибунали	98%-100%, 120%	25%	70%-75%
Апелативни съдилища	90%, 150%	5%	100%
Върховни съдилища	120%	1%	100%

*Based on responses from one participant

Времеви стандарти във връзка с 3 ОПИ за всички съдилища

Реални данни от съдилищата

	Степен на отстраняване	Процент налични	Процент приключени
Първоинстанционни съдилища	97%	20%	91%
Трибунали	93%	19%	89%
Апелативни съдилища	89%	7%	98%
Върховни съдилища	99%	4%	96%

* Actual percentages are based on case level data from January 2011 through October 2012. **Based on responses from one participant

Заедно двете таблици осигуряват мощен инструмент за налагане на Времеви стандарти. Следващата таблица показва реалните цели на Времевите стандарти, които са директен резултат от качествено и количественото изследване.

Времеви стандарти във връзка с 3 ОПИ за всички съдилища

Възможни цели

	Степен на отстраняване	Процент налични	Процент приключени
Първоинстанционни съдилища	100%	10%	95%
Трибунали	100%	10%	95%
Апелативни съдилища	100%	5%	98%
Върховни съдилища	100%	TBD	TBD

На последната страница на този доклад, 9 диаграми (също представени в документа за Основните показатели за изпълнение) показват окончателните резултати от прилагане на стандартите към съдебните данни на национално ниво. В този визуален формат, червените линии показват времевите стандарти, докато черните линии показват месечните данни и колко често и до каква

степен са постигнати целите. Червените линии са поставени в съответствие с препоръките на заинтересованите страни, но ако възникне необходимост ще бъдат коригирани с течение на времето.

Целеви изключения на Времевите стандарти

Проектният екип извърши допълнителен анализ с цел установяване дали определени категорни дела на определено съдебно ниво следва да бъдат третирани различно от приетия подход за всички дела. Въпреки че резултатите показват, че стандартите на ниво обща съвкупност работят добре в повечето случаи, при някои категорни дела следва да се отчитат специални стандарти за време. Това заключение се основава изцяло на извършен статистически анализ.

Следните конкретни категорни дела по съдебни нива изискват Времеви стандарти, различни от общите:

Първоинстанционни съдилища:

Изпълнителни дела - 98% от делата са приключени в рамките на 3 месеца

(по-висока цел от 95% и приключени в рамките на 3 месеца, а не на 12 месеца)

Апелативни съдилища:

Трудово право, несъстоятелност и криминални престъпления - 95% of делата са приключени в рамките на 6 месеца

(същият целен протест, но приключени в рамките на 6 месеца, а не 12 месеца)

Заклучение

За да може всяка система за измерване на изпълнението непрекъснато да улеснява вземането на решения, тя трябва да е динамична; поставените цели трябва да се променят с постигането им. В допълнение, следва да се извършва постоянен анализ на данни с цел да се гарантира, че времевите стандарти останат актуални и достоверни.

Например, може да стане така, че определена група или категория дела се определя като създаваща проблеми за съда и следва да се третира по различен начин, откато е третирана в миналото.² Също така, важно е малкият брой на не-представителни случаи да не оказва неблагоприятно влияние върху по-голяма група случаи. Тези случаи следва да бъдат разгледани статистически. Взети заедно, като една система, предложените ОПИ и Времеви стандарти до голяма степен ще помогнат на румънската съдебна система при управлението на делата. В допълнение, а може би и с еднакво значение, това ще помогне на отчетността на съдебната власт пред други важни групи извън съдебната общност.

Времеви стандарти, прилагани към всеки ОПИ по съдебно ниво³

² Ostom, Brian, J. *High Performance Court Framework*, National Center for State Courts, 2011.

³ ECRIS source data from local courts, Jan 2011- Oct 2012, data obtained from Ministry of Justice, via individual courts.

Time Standards

Abstract:

The paper presents Time Standards for the Romanian courts that are set realistically and are based on an empirical analysis of available court data. The analysis conducted revealed the need for distinctions in Time Standard targets based on type of case, and by level of court. Furthermore, the project team feels it is critical that Time Standards operate in concert with the 3 Key Performance Indicators (KPIs) discussed in paper 2A. The Time Standards promote the use of reasonable targets for local courts to aspire to, and will help court officials to more clearly monitor and determine how much improvement has been achieved overall.

The following document was prepared for the International Conference on Optimization of Court Performance and Resource Allocation in Bucharest, Romania on March 11, 2013, and was developed as a part of a project funded by the World Bank through a loan to the government of Romania and implemented by the East-West Management Institute. The author's views expressed in this document do not necessarily reflect the views of the World Bank, the Romania Superior Council of Magistracy (SCM), the Romania Ministry of Justice (MOJ), or East-West Management Institute (EWMI). (c) East-West Management Institute, Inc. 2013

"Without a standard there is no logical basis for making a decision or taking action."
-Joseph M. Juran

Development of Time Standards

Similar to performance measurement, much has been written about the need for modern judicial systems to not only aspire to, but adhere to case duration targets, commonly termed *time standards*. Many international court organizations, government agencies, and councils with interests in rule-of-law reform have researched and crafted policy guidelines for implementing time standards. One recent work sums up the history of CEPEJ's involvement in the area, with specific emphasis on the appropriateness of monitoring case duration relative to reasonable timeliness in processing cases. *The European Commission for The Efficiency Of Justice (CEPEJ) Reforming European Justice Systems – "Mission Impossible?"* explores a number of general issues, but also touches on how time standards need to be part of a system to ensure the rights to a fair trial.¹

Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR) mandates the right to a fair trial "within a reasonable time." In order to provide more data and guidance on this issue, CEPEJ established the SATURN (Study and Analysis of judicial Time Use Research Network) Centre (see http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp) which has reviewed issues relating to time standards, including:

- transparency and foreseeability
- optimum duration
- flexibility, planning and resources
- collaboration among the stakeholders of proceedings
- law and procedures impacting time management
- monitoring and intervention
- establishment of targets
- active case management and crisis preparedness
- suppression of procedural abuses.

Time standards must be set realistically, both at the level of courts and at the level of judges, and consideration should be given to differentiating for each type, or group of cases. The project team feels it is critical to directly tie Time Standards to the Key Performance Indicators (KPIs), which are based on actual data contained in the ECRIS database. In addition, the KPIs and Time Standards produced as part of this project have been thoroughly vetted, allowing for qualitative and structured input and revision throughout all

¹Jon T. Johnsen, *International Journal For Court Administration*, December 2012

project phases. Most of this process occurred using data-driven group exercises and feedback loops. This is in contrast to certain time standard development methods which are established on a more normative basis, without the benefit of having detailed data analysis and research as the foundation. The project team feels very strongly that any time standards or targets for optimum (minimum, maximum) duration of case processing should be established with transparent and full input from court stakeholders—most importantly judges who must usher cases through the system on a day-to-day basis. Last, but not least, it is important to reasonably enforce time standards and to monitor and disseminate data to all interested parties.

“Time standards provide a yardstick for measuring court performance and management effectiveness, serving as benchmarks for determining whether the pace of court proceedings is acceptable. Time standards are useful only if judges and other participants in the court process receive information on the extent to which they are being achieved; they should lead to the development of systems for monitoring caseload status and progress toward case flow management goals.”²

Within the scope of the current project, the project team has been entrusted with aiding the SCM in the development of a system of time standards based on a statistical analysis of available data. Having a qualified, independent, third party team perform such a task, in collaboration with all interested stakeholders (the Superior Council of Magistracy (SCM), Ministry of Justice (MOJ), the National Institute of Statistics (NIS), the courts, individual judges, court clerks, lawyers, experts, and the public) has many advantages. First, the Project Team (comprised of international and in-country experts) is neutral, and is independent from the SCM or the courts. This means there is a greater chance that concepts and results will be more readily embraced and implemented by judges and the courts. Second, the team can advise and do its work with continual input and feedback from all stakeholders. Thirdly, many alternative options, some new and some more traditional, can be brought to the table for discussion during the process, without the worry of having a vested philosophical interest in the options selected. Lastly, the most interested stakeholders or working committees can focus on the policy decision-making process, while the outside experts can focus on providing the information the working committees need in order to do their job well.

The project team has examined data on well over 1 million cases spanning 3 years to establish preliminary time standards which will be referenced in the pilot courts. The project team anticipates that the pilot courts will support useful recommendations for effective time standards in the Romanian court system.

² Van Duizend, Richard; Steelman, David; Suskin, Lee. *Model Time Standards for State Trial Courts*, National Center for State Courts, 2011.

Applying Time Standards

Time standards must be set realistically; this occurs by using the results of the KPI analysis which includes a historical trend analysis. The analysis shows a need for Time Standards that are unique at each court level; this is further reinforced by qualitative input from the Pilot Court training sessions. Those Pilot Court results also show that Time Standards should be set nationally and should apply to all court jurisdictions.

The project team supports this finding, and feels this conceptual framework rests on solid ground. The alternative is for courts to adopt their own time standards, leading to disparate results and to a disproportionate handling of cases. In addition, it is essential, that courts be able to compare and rank themselves with other courts on the same jurisdictional level, and to compare themselves to a national average - a *Time*

Standard – which can be set based on data analysis and qualitative input.

The only way for data to be aggregated and compared at the national level is to analyze all court data using the exact same methodology, across all courts, and to adopt the exact same time standards and targets. The two tables shown above compare the results of the historical data analysis completed when deciding on a reasonable set of targets for each measure, and for each court level. The top table shows,

perceptually, what targets the pilot judges and other court managers felt should represent the time standards (including head clerks, IT, and statistics personnel). The second table indicates how perceptions aligned with empirical results by displaying the actual national averages for each measure using actual ECRIS data.

Time Standards in Relation to 3 KPI's for all Courts
Feedback from Seminars

	Clearance Rate	Percent Stock Over 1 Year	Percent Closed Within 1 Year
First Instance Courts	102%-103%	10%	98%
Tribunal Courts	98%-100%, 120%	25%	70%-75%
Courts of Appeal	90%, 150%	5%	100%
High Courts**	120%	1%	100%

** Based on responses from one participant

Time Standards in Relation to 3 KPI's for all Courts
Actual Data From all Courts

	Clearance Rate*	Percent Stock Over 1 Year*	Percent Closed Within 1 Year*
First Instance Courts	97%	20%	91%
Tribunal Courts	93%	19%	89%
Courts of Appeal	89%	7%	98%
High Courts**	99%	4%	96%

* Actual percentages are based on case level data from January 2011 through October 2012.

** Based on responses from one participant

Together, the two tables provide a powerful tool for setting the Time Standards. The next table shows the actual Time Standard targets, which are a direct result of both the qualitative and quantitative study results.

On the last page of this report, a set of 9 trend line charts (also presented in the paper on Key Performance Measures) show the final result of applying the standards to actual national level court data. In this more highly visual format, the red lines indicate the time standards, while the black lines show the monthly data and how often, and to what extent the goals are met. The red lines are currently placed consistent with what stakeholders recommended, but would be adjusted over time, as the need arises.

Time Standards in Relation to 3 KPI's for all Courts

Possible Targets

	Clearance Rate	Percent Stock Over 1 Year	Percent Closed Within 1 Year
First Instance Courts	100%	10%	95%
Tribunal Courts	100%	10%	95%
Courts of Appeal	100%	5%	98%
High Courts	100%	TBD	TBD

Time Standards Target Exceptions

The project Team conducted further analysis to see if any case categories, at any particular court level should be treated differently than merely using all case types averaged together. While the results show that the general aggregate level standards work well in most instances, the results show that several case categories should be considered for their own special Time Standards. This conclusion is entirely based on the statistical analysis conducted. The following are case categories, by court level, that call for Time Standard targets that are distinctly different from the more general Time Standard targets:

First Instance Courts:

Enforcement Cases – 98% of cases closed with 3 months

(higher target than 95%, and closed with 3 months, not 12 months)

Courts of Appeal:

Labor Law, Insolvency and Crimes 95% of cases Closed within 6 months

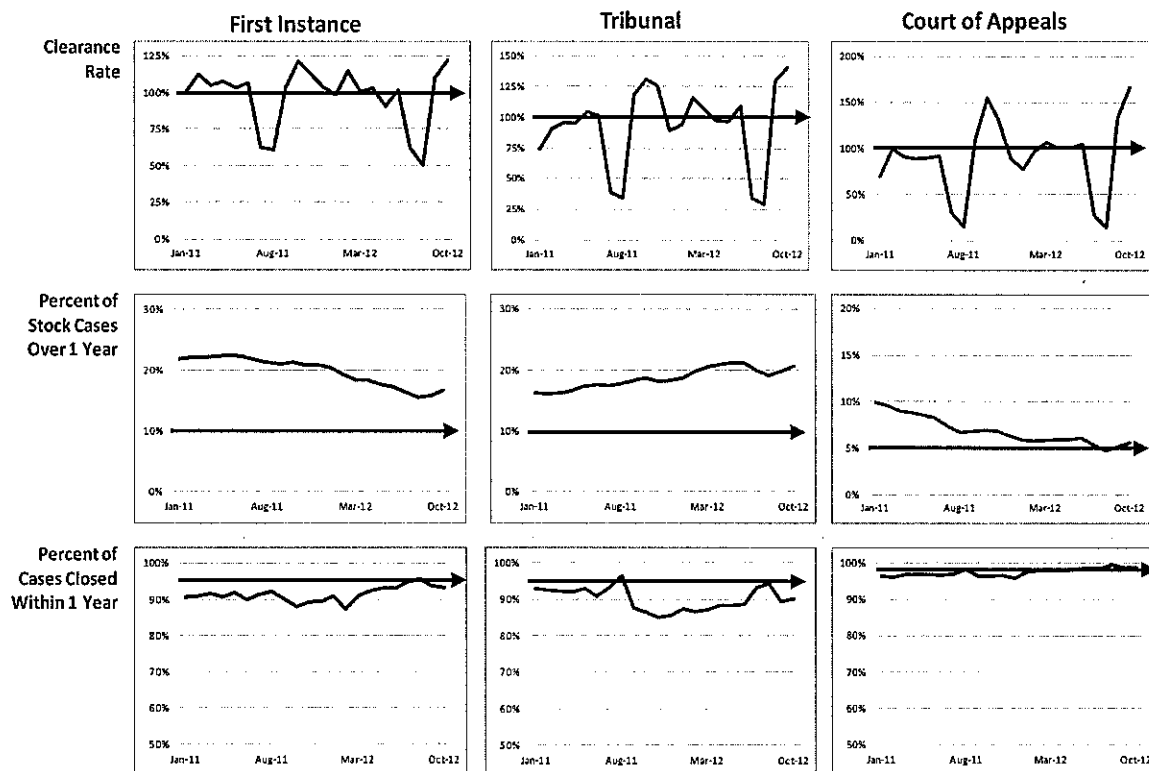
(same percentage target, but closed within 6 months, not 12 months)

Conclusion

For any performance measurement system to continuously aid decision-making it must be dynamic; the targets set should change as different performance goals are met. In addition, data analysis must be continuously conducted to ensure Time Standards remain up-to-date and credible.

For example, it may become the case that a certain case category group is identified as causing problems for the courts and should be treated differently than it has been in the past.³ Likewise, it is important that a small number of non-representative cases should not unduly influence a larger group of cases. These cases need to be treated as outliers, and should be addressed quickly with a statistically sound response. Taken together, as one system, the proposed KPI and Time Standards will greatly help the Romanian judiciary with caseload management. In addition, and perhaps of equal importance, it will help the judiciary report responsibly to other important groups outside of the court community.

Time Standards Applied to each KPI by Court Level⁴



³ Ostom, Brian, J. *High Performance Court Framework*, National Center for State Courts, 2011.

⁴ ECRIS source data from local courts, Jan 2011- Oct 2012, data obtained from Ministry of Justice, via individual courts.