

Вх. № КП-411-00-7/17.04.2014г.

**КОНЦЕПЦИЯ ЗА РАБОТАТА НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, изготвена от ВЕРА ЧОЧКОВА, съдия в
Софийския градски съд**

За мен Инспекторатът е институция, която има потенциала, заедно с другите органи по администриране на съдебната власт, да възстанови ерозирания авторитет на съдебната система. Институция, която да окуражава и да подкрепя съдиите, прокурорите и следователите, които имат потенциал за работа, но и която обективно да посочва нередностите в тяхната работа. Институция, която да допринася за установяване и отстраняване на пречките в работата и за подобряване на организацията в съдилищата и прокуратурите. Институция, която допринася за подобряване на методите за управлението на потока на дела, за да се гарантира справедлив процес – делото да се разпредели на случайно избран съдия и разпределението на делата да не води до неравномерна натовареност, която да се отразява негативно на съдията, на срочното разглеждане на делото и най-вече на интереса на търсеция правосъдие.

В този смисъл ролята на Инспектората е на конструктивен „лечител”, защото по закон му се възлага именно оздравителна функция. За да се развие процесът на оздравяване, преди всичко е необходимо да се започне с диагностициране, в каквото се състои основното правомощие на Инспектората на Висшия съдебен съвет – същинският контрол, проверката на организацията на административната дейност, на образуването и движението на делата и на приключването им в установените срокове, както и анализ и обобщаване на приключилите дела и преписки в съдилищата, прокуратурите и следствените органи.

I. Създаването на Инспектората към Висшия съдебен съвет и международните стандарти за инспектиране на съдебната власт

Инспекторатът на съдебната власт – такъв, какъвто е създаден с изменението на Конституцията (чл. 132а) през 2007 г., е важна институция и в същото време е особено трудна за управление, защото зад нея не стои традиция. Дефинирането на легитимността и основните ѝ функции, на допустимите предели на правомощията и полезните ѝ перспективи изискват професионална дискусия, която е време да се състои .

Различни форми на извънinstancионен контрол върху органите на съдебна власт са съществували в българската правна система още от началото на XX век (институтът на съдебните инспектори е учреден със Закона за устройство на съдилищата през 1910 г. и чрез него Министерството на правосъдието е осъществявало общ надзор), но съдържанието им е било различно, като е включвало

и „начина, по който съдиите прилагат законите”. Независимо от обстоятелството, че подобна възможност за намеса вече е напълно изключена от конституционно гарантираната независимост на съда, заслужава внимание друга част от нормата на чл. 151 от Закона за устройството на съдилищата, която продължава да стои в основата на всяка юридическа легитимност за предвиждане на външни за съда форми на инспектиране – предвидено е съдиите-ревизори „да отбелязват мъчнотиите и пречките, които спъват точното прилагане на закона и хода на делата, и да предлагат необходимите според тях мерки за подобрене”

Как, дали и защо да се осъществява външен на съда (извънстанционен) контрол е съвременна тема и поражда задълбочени дебати и в развитите демокрации. Поради спецификите на държавното ни развитие у нас първо беше взето решение за създаване на Инспекторат към Висшия съдебен съвет (с промени в Конституцията, за да се отговори на препоръките на Европейската комисия), без то да бъде предхождано от професионален разговор за това как да бъде конструиран този орган на съдебна власт така, че да работи за укрепване на независимостта на съдебната власт и да не създава опасности за профанизиране на съдийския труд, нито съмнения за нови зависимости. Необходимостта дискусията да се води „в движение” прави ситуацията около състава на Инспектората и управлението му особено сложна. Същевременно се забелязва промяна в отношението към дейността на Инспектората в докладите на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и проверка. Контролната му дейност първоначално беше оценявана положително, като впоследствие бяха посочени слабости, които бележат негативна и тревожна тенденция – липса на активност при осъществяване на правомощията, насочени към намирането на решения за системните проблеми на съдебната власт, сред които изрично бяха отбелязани липсата на препоръки от страна на Инспектората в области като системата за случайно разпределение на делата и справянето със свръхнатовареността на някои съдилища. Констатирано беше и неизпълнение на сигналната функция на Инспектората към компетентните органи за осъществяване на тълкувателната дейност за преодоляване на противоречивите съдебни практики.

Анализът на докладите на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, свързани с работата на Инспектората, показва следните етапи на изчистване на фокуса към институцията и нейните правомощия, които са от първостепенно значение за дефиниране на необходимостта от промени и конкретните ѝ насоки:

1. В доклада от 27 юни 2007 г. по първия индикативен показател – промяна на Конституцията за премахване на „всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система” е отбелязано, че България е приела конституционни изменения, които гарантират независимостта на съдебната

власт и „предвиждат създаването на независим съдебен инспекторат, който да следи за професионалната етика на служителите в съдебната власт и да разглежда жалби”, както и че е твърде рано да се дава оценка за ефективността на тези изменения, при условие че Инспекторатът все още не е учреден.

Прави впечатление, че Инспекторатът е натоварен от Европейската комисия с очаквания, каквито законодателната му рамка не може да оправдае – Инспекторатът няма правомощия да разглежда етичното поведение на магистратите.

В частта относно последващите мерки по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка в съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност е препоръчано България най-вече да гарантира, че „инспекторите към ВСС ще функционират правилно”. Веднага след това като приоритетни дейности са отбелязани *случайното разпределение на делата и осъществяването на по-нататъшни дейности за оценка и обучение на съдии и прокурори по въпросите на етиката*.

2. В доклада от 4 февруари 2008 г. като факт, на който се възлагат надежди за реален принос по показателя за „приемане на изменения в конституцията, които премахват всички двусмислия по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система“, е отбелязан изборът на главен инспектор и 8 от 10-те инспектори от Народното събрание.

Още преди стартирането на работата му – в 3-тия индикативен показател – продължаване на реформата на съдебната власт с цел нарастване на професионализма, отчетността и ефективността – като основен приоритет е изведено *„установяване на прозрачен и напълно функциониращ процес за вземане на решения по дисциплинарни разследвания на бъдещия Инспекторат към Висшия съдебен съвет”*.

3. В доклада от 23 юли 2008 г. Европейската комисия изразява удовлетворение, че е създаден „независим съдебен инспекторат, който започна да функционира и предприе първите си проверки”. Направени са обаче и препоръки във връзка със започване на работата по същество – Инспекторатът към Висшия съдебен съвет трябва да изготви резултатите от *проактивни разследвания на процедурни пропуски и по дисциплинарни случаи*, по които след това Висшият съдебен съвет да предприеме бързи последващи действия.

3.1. В техническия доклад е отбелязано: „Досега обаче инспекторатът е придобил само оперативен капацитет и не е успял да постигне достатъчно резултати, които да позволят да се направи цялостна оценка на неговата роля в системата и на неговото функциониране. Освен това инспекторатът не функционира във вакуум и затова са необходими сътрудничество и целесъобразни последващи

действия от други институции, по-специално от Висшия съдебен съвет.” Отчетени са конкретните факти от дейността на ИВСС от създаването му до края на май 2008 г. – планираните проверки, довели до представянето на 2 предложения на Висшия съдебен съвет (ВСС) за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати. Няма решения на ВСС по тези случаи; 455 проверки по сигнал; само 3 служебни проверки вследствие на публикации в печата и 4 проверки *ex officio* по дела, при които решението е произнесено срещу държавата съгласно Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Отбелязано е, че ИВСС „все още не е направил предложения до компетентните органи във връзка с необходимостта от тълкувателни съдебни решения или постановления в случай на противоречаща съдебна практика”. Заключение е, че *проверките по служебна инициатива не са обичайна практика.*

4. В Доклада от 12 февруари 2009 г. ЕК отчита, че от юли 2008 г. има известно развитие по показатели 1-3 (реформа на съдебната система), особено по отношение на работата на Инспектората към ВСС, който е придобил известен оперативен капацитет. Отбелязва се в каква посока се виждат перспективите за развитие на органа като напълно функциониращ и независим съдебен инспекторат – да демонстрира *последователни резултати в дисциплинарните разследвания.* Съответните органи следва да предприемат действия по констатациите на инспектората и, когато е необходимо, тези констатации следва да водят до правни, структурни или процедурни промени. В положителен аспект са оценени „многобройните непланирани проверки (по сигнали в медиите или по собствена инициатива), планови проверки в два от петте съдебни района и тематични проверки (в т. ч. на Костинбродската престъпна групировка за придобиване на недвижими имоти)”. Освен дисциплинарната дейност е изтъкната и необходимостта от тълкувателни съдебни решения и постановления в случаите на противоречива съдебна практика. На този етап е отчетено, че има „обнадеждаващи предварителни резултати”. Оценката е основана на конкретни факти – ЕК отбелязва, че през 2008 г. почти половината (47 %) от дисциплинарните производства, образувани от ВСС, се основават на предложения на инспектората.

5. В доклада от 22 юли 2009 г. се приема, че Инспекторатът към Висшия съдебен съвет „започна да функционира пълноценно през юни 2008 г. и постигна обнадеждаващи резултати в разследването на дисциплинарни нарушения и системни слабости в съдебната практика. Вследствие на някои от констатациите на инспектората бяха извършени подобрения, по-специално посредством тълкувателни решения на Върховния касационен съд”. В техническия доклад са изтъкнати сравнителни данни за 2007 г. и 2008 г., които показват намаляване на броя на върнатите от съда наказателни дела на прокуратурата.

Още през 2009 г. в техническия доклад Европейската Комисия отбелязва, че при дисциплинарните производства вече започва да се наблюдава „несъгласие между двата органа (ИВСС и ВСС), а в други са установени несъответствия при дисциплинарната практика на различните дисциплинарни комисии на ВСС”. Формулирана е препоръка, която е съществена за дейността на ИВСС и за взаимодействието му с ВСС и до момента – „Като цяло Висшият съдебен съвет трябва да предприема системни последващи действия във връзка с общите и тематичните проверки на инспектората и на слабостите при еднаквото прилагане на законодателството”.

Още през 2009 г. ЕК забелязва един съществен недостатък в дейността на ВСС при утвърждаване на стандартите за прозрачност и професионализъм. Констатирано е под формата, че *кадровият орган на съдебната власт не обръща достатъчно внимание на становището на инспектората към ВСС и на резултатите от неговите проверки*, „а ВСС трябва да има достъп за извършване на справки до личното досие на кандидатите при подготовката и в деня на приемане на решението за назначаване”.

6. В доклада от 23 март 2010 г. резултатите от осъществените проверки на ИВСС са оценени положително, като е отбелязано, че са извършени до този момент планови проверки във всички съдебни райони с изключение на Софийския апелативен район, които имат *„видим превантивен ефект сред магистратите”*.

7. Тенденцията за внимателно наблюдение на дейността на ИВСС от ЕК продължава и в доклада от 20 юли 2010 г. Специално внимание е било фокусирано върху дейността на създадената през декември 2009 г. съвместна работна група между ВСС и Инспектората за осигуряване на последващи действия по препоръките и допринасяне за хармонизиране на дисциплинарната практика. През февруари 2010 г. съвместната група е институционализирана като Комисията за изготвяне на анализ и последващи действия по препоръките на ИВСС.

8. В доклада от 18 февруари 2011 г. отново се съобщават резултатите от плановите проверки и проверките ad hoc, като се отбелязва, че българските институции са докладвали *„общ дисциплинарен ефект от проверките по отношение на бързината, прозрачността и уеднаквяването на практиката”*. Изведена е обаче и по-сериозна препоръка с оглед на това, че изискванията към ИВСС вече не са като към новосъздаден орган – *„все още е необходимо осъществяването на целенасочен принос на инспектората за справяне със систематичните недостатъци на съдебната практика и по-специално по дела срещу високопоставени лица, както и за информирание относно структурна реформа на съдебната система”*. По този начин е забелязан недостатък, който се превръща в системен – *проверките не формулират стратегически предложения за промени* и се фокусират върху дисциплинарна дейност, без да идентифицират системните фактори, които допринасят за

извършване на някои от дисциплинарните нарушения, както и структурните проблеми на управление на органите на съдебната власт – по отношение на потока на делата, случайното разпределение и т.н

9. В доклада от 20 юли 2011 г. вече се забелязват първите сериозни критични бележки и препоръки към ИВСС. Европейската комисия подчертава, че *отчетността на съдебната власт продължава да буди сериозно безпокойство* – „съдебният инспекторат невинаги разследва обвиненията срещу магистрати, а някои дисциплинарни наказания изглеждат леки. (...) Като цяло липсва последователна дисциплинарна практика и този проблем продължава да бъде основна причина за подкопаване на общественото доверие в съдебната власт”. В техническия доклад за втори път е отбелязано, че се забелязва липса на координация и последователност между ВСС и ИВСС по структурните проблеми на съдебната власт. Изтъква се, че „констатациите и препоръките на Инспектората не се използват за систематично установяване на продължаващите структурни пропуски и недостатъци в съдебната практика с цел да се подпомогне реформата на съдебната система. Липсва стратегически подход към начините за преодоляване на някои проблеми чрез управленски мерки, структурни реформи или чрез законодателни изменения. Изпълнението на препоръките на Инспектората зависи изцяло от административните ръководители на съдилищата, макар да е ясно, че някои проблеми, като например дисбаланс в натоварването на различните съдебни органи, не могат да бъдат преодоляни успешно единствено от ръководителите на съдилища.”

Чрез отправяне на нарочна препоръка се фиксира и проблем, превръщащ се в тенденция – *противоречив подход към идентифициране на дисциплинарните нарушения* на ИВСС и ВСС (обсъждат се най-вече тези, свързани с просрочия на изписване на съдебните актове, доколкото до това е сведена основно дейността на ИВСС) и несъответствие с практиката на Върховния административен съд, за която също се приема, че „невинаги е последователна”.

Приема се за неразвита ролята на Инспектората „в разкриването на професионални пропуски, небрежност и сигнали за корупция” и се препоръчва „да бъде разширена допълнително”. Констатира се, че ИВСС не е предприел „разследване на някои предполагаеми дисциплинарни нарушения на магистрати въз основа на сигнали на лица по отношение на тези магистрати”.

Препоръките към дейността на ИВСС за синхронизиране на практиката на съдилищата и прокуратурите по приложението на Наказателно-процесуалния кодекс вече изискват действия, които да демонстрират висока професионална компетентност. Отбелязано е, че до момента „не е извършен обаче *всеобхватен анализ, за да се предложи стратегия за преодоляване на установените проблеми по хоризонтален начин*”. Същественото е, че Европейската комисия, проявявайки

респект към независимостта на съда, насочва ИВСС да търси методи, различни от санкционните, за разрешаване на проблемите и противоречията в практиката, затова и набляга на „хоризонталния“ подход.

В този доклад остро се поставя проблемът с *разпространена информация за възможностите за манипулиране на системата за случайно разпределение на делата*.

10. В доклада от 18 юли 2012 г. Европейската комисия отбелязва, че усилията на държавните власти в областта на съдебната реформа „все още не са довели до значителни подобрения в отчетността и ефикасността на съдебната система. Процесуалните производства често са с прекалено дълга продължителност. При дисциплинарната практика се забелязва непоследователност, като в множество важни случаи или не е могло да се стигне до вземане на решение, или не е постигнато възпиращо действие. Атестирането, повишенията и назначенията в съдебната система все още не са прозрачни и не се извършват въз основа на обективни критерии, основани на заслуги. Засега липсва всеобхватна политика в областта на човешките ресурси, която да може да поддържа баланс между нуждите от работна ръка и натовареността. Мерките за подобряване на практиките в съдебната система често изглеждат повърхностни и все още не са довели до конкретни последици върху резултатите от значими дела. Все още стоят открити въпроси относно независимостта на съдебната система.”

Положително е оценена контролната дейност на инспектората за подобряването на дисциплината и отчетността в съдебната система, но е подчертано, че „работата на инспектората не беше насочена към насърчаване намирането на решения за системните слабости в отчетността и практиките в съдебната система. Сред примерите са липсата на препоръки от страна на инспектората в области като системата за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела или за отстраняване на значими и системни недостатъци в практиките на съдилищата”. Така се отбелязва един от дефицитите в цялостната дейност на ИВСС до момента – *липса на стратегически капацитет и игнориране на проверки по слабостите в дейността на административните екипи на съдилищата и прокуратурите*.

В този доклад специално внимание е фокусирано върху *големите различия в натовареността* между съдилищата в София и останалите съдилища в страната. Отбелязва се, че „тази несъразмерност в натоварването е довела до сериозни забавяния в редица съдилища, особено при излагането на мотивите към съдебните решения. Забавянията при публикуването на мотивите представляват истинска пречка за ефикасността на съдебния процес. Те се отразяват и върху независимостта на магистратите — тъй като голямата натовареност в много от съдилищата често

води до забавяне при излагането на мотивите, голям брой съдии са в „техническо нарушение“.

За първи път е констатиран *двоен стандарт в подхода на ИВСС*, като е подчертано, че на някои съдии са били наложени наказания, докато „забавянето на мотивите в други случаи е било толерирано от съдебните инспектори“.

Изтъква се като проблем, че „разследванията“ на ИВСС *не са довели до качествено подобряване на системните проблеми* – случайното разпределение на делата, липсата на оценка на различията на ИТ системите, на критерии за оценка на сложността на делата, както и на въздействието на този фактор върху натовареността.

Отбелязан е и друг сериозен качествен дефицит в практиката на ИВСС, като е прието, че „не е използвал възможността да се фокусира върху *специфичните проблеми на противоречивото тълкуване*, което би могло да доведе до законодателни разяснения, насоки и въвеждането им в учебните програми за обучение, предлагани от Националния институт на правосъдието“.

Вече не се проявява снизходителност и към липсата на *цялостен анализ на дисциплинарната практика* и се изразява неодобрение към подхода на ИВСС „да отделя внимание на количеството (например брой на забавените дела от даден магистрат), а не на качеството (трудност и обем на даден случай, качеството на мотивите)“.

Отбелязано е също, че резултатите от проверките на ИВСС не водят до конкретни предложения за „хоризонтални мерки като насоки за съдебна практика, програми за обучение, или законодателни изменения“.

11. В доклада от 22 януари 2014 г. препоръките към ИВСС в професионално отношение са насочени към *съдържателна реформа на дейността му*. Отбелязано е, че „инспекторатът може да бъде ценен инструмент за стимулирането на по-стриктен управленски подход и за отстраняването на констатирани недостатъци, като преориентира своята работа и премине от формален към качествен подход при инспекциите“.

За пореден път като недостатък е отбелязана липсата на систематична активност по отношение разрешаването на проблема със случайното разпределяне на делата и натовареността.

В техническия доклад се препраща към доклада от 2012 г., в който е подчертано, че „липсва последователно стратегическо насочване“ на ИВСС, че „предприема по-скоро формален, а не качествен подход“.

Прегледът на докладите по механизма за сътрудничество и проверка показва съгласие на европейските експерти за необходимостта от *качествена промяна на концепцията за дейността на ИВСС*, която да му позволи да влезе в отредената му по Конституция роля на стратегически инструмент за преодоляване на системни проблеми в администрирането на съдилищата и прокуратурите, за отстраняване на „техническите“ затруднения пред съдиите и прокурорите за срочното и качествено приключване на разпределените им дела. Като основни затруднения към настоящия момент са идентифицирани недостатъците в системата за разпределението на делата, неравномерната натовареност, липсата на отчитане на сложността на делата, когато се управлява количеството им, статистиката и нейния анализ. Подчертава се и необходимостта да се синхронизира практиката на ИВСС с изискванията на Върховния административен съд по този вид съдебна практика.

Когато се дефинират перспективите за развитие на дейността на Инспектората, следва да се имат предвид и рамките на допустимия контрол върху органите на съдебна власт съобразно стандартите, изведени в Становище CDL-AD(2008)009 (14-15 март 2008г.) на Венецианската Комисия, в което се анализира новосъздаденият тогава ИВСС. В него изрично е изтъкната опасността, въпреки изричната гаранция, че Инспекторатът не засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при изпълнение на техните задължения, „работата на подобен орган до известна степен да има сковаващ ефект върху съдебната власт”.

Във връзка с това Венецианската комисия подчертава, че този риск би бил преодолян, ако проверките „се отнасят само до съществени въпроси, като например ефективността, с която органите на съдебната власт са изразходвали отпуснатите им пари.” Отбелязана е и препоръка, която обезателно трябва да се съобразява, когато се преценяват допустимите и полезни форми на взаимодействие с ВСС, за да не може Инспекторатът от стратегически инструмент за повишаване на отчетността и ефективността да се превърне в средство за освобождаване на кадровия орган от отговорност или пък в опасност от уязвяване на независимостта на съдебната власт и по-специално – на съда¹.

Историята на възникването на ИВСС и резултатите от дейността му, в т.ч. резултатите от мониторинга върху дейността му, лесно насочват към съществените въпроси за модела и функционирането на институцията. Ясно се откроява основната задача на Инспектора *да диагностицира и да предлага мерки за подобряване на организацията на всеки съд и прокуратура, на системата като цяло*, включително чрез предлагане на възможности за равномерно разпределение

¹ Венецианската комисия например счита, че инспекторите не бива да разследват жалби от граждани, като тази дейност „се остави на Висшия съдебен съвет, защото подобна дейност изисква познания или опит с правораздаването”.

на делата сред всички съдии в страната. Това е в съответствие и със Становища № 1, 2 и 6 на Консултативния съвет на европейските съдии на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа, Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите „използването на статистически данни и системи за инспекция на съдилищата не следва да застрашава независимостта на съдиите”, а самите системи за инспектиране на съдилищата не бива да водят съдиите към „предпочитане на продуктивността пред правилното изпълнение на ролята им да достигнат до внимателно обмислено решение при защита на интересите на тези, които търсят правосъдие”. „Качеството” на правосъдието не е синоним на „производителност” на съдебната система. Препоръчва се качествен подход на оценяването, който „да взема предвид способността на системата да отговори на търсенето на правосъдие в съответствие с общите цели на правната система, при които бързината на производството е само един от елементите”.

Следователно на основата на равносметката за дейността на ИВСС, на препоръките на европейските институции и на световните стандарти за работата на контролните органи в съдебната власт следва да се формулира съдържанието на правомощията на органа и йерархията на неговите приоритети така, че **да осигури качествено и ефективно правораздаване, като в същото време бъде действена гаранция за независимостта на магистратите**. Това е възможно, като бъде обърнат подходът – усилията на инспекторите действително трябва да са насочени в посоката, заложена със Закона за устройство на съдилищата през 1910 г. – „да отбелязват мъчнотиите и пречките, които спъват точното прилагане на закона и хода на делата, и да предлагат необходимите според тях мерки за подобрене”. Само така Инспекторатът би се превърнал в стратегически инструмент за разрешаване на структурните недостатъци на съдебната власт.

II. Необходими са конкретни действия в следните насоки:

1. На първо място, следва *да се преодолее формалността при проверките и да се уеднакви практиката на инспекторите при проверка на дейността на органите на съдебната власт*. Липсата на еднаква практика на екипите при извършване на проверките не осигурява достатъчна и надеждна база данни за вземане на управленски решения от ВСС при атестиране на магистратите и оптимизиране на натовареността на органите на съдебната власт. Във всички актове за резултатите от комплексните проверки (които са поместени на страницата на ИВСС и са малобройни) липсва достатъчно информация за изследването на натовареността на органите на съдебната власт и на отделните магистрати, както и за прилагането на случайния принцип на разпределението на преписките и делата в органите на съдебната власт съгласно чл. 9 от ЗСВ.

2. *Дейността на ИВСС по проследяване на организацията по образуването и движението на делата, както и своевременното им приключване, следва да се*

осъществява в контекста на критериите за разумен срок, установени в практиката на Съда по правата на човека.² Така ще се преодолее възникналият актуален проблем с подценяването на интелектуалното усилие на съдията и прокурора. Ефективното правосъдие е винаги качествено. Задължително трябва да се отчита, че правилното решаване на някои дела изисква повече процесуални и интелектуални усилия, правни познания и времетраене, отколкото други. Разумният срок е онзи, в чийто рамки делото обективно може да приключи с оглед фактичката му и правна сложност чрез постановяване на качествен акт, който да сложи край на правния спор между страните.

Спазването на сроковете е въпрос от изключителна важност както за подобряване на работата на съдебната система в цялост, така и за отделните магистрати. Инструктивните и разумните срокове не са равнозначни по понятие и същност и не се припокриват – инструктивните срокове всякога са разумни, но продължителността на разумния срок може да надхвърли инструктивния.

Към настоящия момент подходът към работата на магистратите, преимувствено на съдиите, се свежда главно и основно до механична преценка за срочността, и то най-вече при изписване на крайния съдебен акт, като се следят инструктивните срокове, без да се преценява дали са разумни с оглед фактичката и правна сложност и конкретния мащаб на доказателствената дейност, необходима за решаване на конкретните дела. Затова се приема, че след изтичането на инструктивните срокове магистратът автоматично попада в хипотезата на системно нарушение, в случай че забавените му дела са повече от две. (Освен че подобен стандарт не е съобразен с натоварването по райони, той не е аргументиран в нито един акт на ИВСС и не е публично оповестен).

В огромния брой случаи набързо разгледаното дело приключва с некачествен акт, от който страните обяснимо изразяват недоволство. Спорът се пренася към по-горната инстанция, която, ако също следва единствено изискването за срочност, няма да постигне законност, ефективност и справедливост и, на свой ред, би произвела некачествен акт. Последният може да се окаже необжалваем, поради което и окончателен при действащите процесуални закони. В такива случаи правораздаването се профанизира и не постига основната си цел.

Наложително е подходът на осъществяване на формален контрол да бъде преустановен, защото той превръща магистрата в чиновник, за който е лесно да отговори на изискванията на ИВСС, щом като фокусът е върху срочността, без да се държи сметка за фактичката и правна сложност на делото, персоналната натовареност на конкретния магистрат и качеството на крайния акт. Преценката

² По отношение на българската съдебна власт ЕСПЧ е изложил конкретни насоки в решението „Хамънов“.

дали натовареността на съответния магистрат, съобразена с характера на разгледаните дела и с останалите му функционални задължения, позволява той обективно да постанови съдебните си актове в срок, следва да се извършва за всеки конкретен случай. Сврѣхнатовареността на съдиите в отделни райони, броят и обемът на делата сочат недвусмислено на физическа невъзможност и при най-добро желание да се спазват не само инструктивните срокове, предвидени в процесуалните закони, но и разумният срок. Инспекторатът трябва да насърчава съдии с потенциал и да отстранява пречките пред тях. Обществото не се нуждае от безлично и бездушно припряно правосъдие чрез съдебни актове със сбъркани имена на страните, нито от зачестилите напоследък „копи-пейст” актове, възпроизвеждащи грешките на предходната инстанция, нито от уплашени и стресирани съдии.

3. На следващо място, *необходимо е изготвянето на единни критерии за натовареност на органите на съдебната власт*, които да се прилагат при осъществяване на инспекционната и дисциплиниращата функция на Инспектората. От анализа на Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт (Комисията) за 2013 г. се установява, че при съпоставка на констатациите за натовареност с другите източници, от които Комисията черпи данните си, при своите проверки ИВСС ползва само данните за натовареност от годишните отчетни доклади на органите на съдебната власт и не прилага разработени механизми за собствена отчетност. По тази причина проверките на ИВСС не представляват самостоятелен източник на информация, който Комисията да ползва за извършване на анализ на натовареността на органите на съдебната власт. Самите проверки нямат за цел събиране на допълнителна информация по показателя „натовареност“, въпреки че натовареността на органите на съдебната власт е от съществено значение за дейността на Инспектората.

Установеният в чл. 40 от ЗСВ принцип на обективност в дейността на ИВСС изисква съобразяване както на индивидуалната натовареност на магистратите, така и на натовареността на съответния съд, прокуратура или следствен отдел при:

- осъществяването на правомощията на Инспектората по извършване на проверки за организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи;

- осъществяването на проверки на организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването им в установените срокове;

- подаването на сигнали до административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и Висшия съдебен съвет и отправянето на предложения за

налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт.

Данните за натовареността на проверяваните съдилища и прокуратури са важен показател, който следва да бъде отчитан при проверките на отделните органи на съдебната власт за организацията на административната им дейност. Тази информация дава възможност да се установи дали административните ръководители на съответните съдилища и прокуратури са създали необходимите условия за ефективна обработка на преписките и делата при спазване на предписанията на Правилника за администрацията в съдилищата и на Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България. Съпоставката на данните за натовареността на проверявания съд или прокуратура с данните за индивидуалната натовареност на работещите в тях магистрати е показател дали делата и преписките са справедливо и равномерно разпределени между тях. Със своите проверки на организацията на административната дейност в съдилищата и прокуратурите и анализирането на данните за общата им натовареност, както и за натовареността на отделните магистрати ИВСС би могъл да допринесе съществено към дейността на ВСС по оптимизирането на щатовете и структурата на различните органи на съдебната власт и реформата на съдебната карта.

Постоянно взаимодействието и взаимно сътрудничество между ИВСС и Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност в органите на съдебната власт. Това предвижда и т. 6.3 от Годишния план за дейностите на същата комисия за 2014 г., според която в рамките на това сътрудничество следва да бъдат обсъждани възможностите за намиране на решения за равномерна натовареност на магистратите. ИВСС следва активно да съдейства на ВСС за установяването на степента на натовареност на органите на съдебната власт. Постъпващата в ИВСС съгласно разпоредбите на чл. 80, ал. 1, т. 3, чл. 86, ал. 1, т. 2, чл. 93, ал. 1, т. 3, чл. 106, ал. 1, т. 2, чл. 114, ал. 1, т. 7, чл. 122, ал. 1, т. 11 от ЗСВ информация от всички съдилища за образуването, движението и приключването на делата на всеки шестмесечен период дава достатъчна възможност за обобщаване от състава и експертите на Инспектората на статистическите данни, необходими за определяне на действителната натовареност на органите на съдебната власт. По този начин биха могли да се съпоставят установените от ИВСС данни за натовареността с обобщените показатели от ВСС.

Ресурсите на ИВСС следва да се използват и за анализиране на постъпващата за шестмесечните периоди обобщена информация от съдилищата, както и за извършване на проверки в органите на съдебната власт с цел да се предотврати изкуствено увеличаване на отчитаната натовареност чрез неспазване на разпоредбите на Правилника за администрацията в съдилищата, установяващи изчерпателно случаите, в които се образуват съдебни дела и въз основа на кои от

постъпващите в съда книжа. В случаите на установена от ИВСС такава отрицателна практика на административните ръководители следва информацията задължително да бъде предоставяна на ВСС и на ръководителите на по-горните съдилища и прокуратури.

Показателите за индивидуалната натовареност и за степента на натовареност на съответните съдилища и прокуратури следва да бъдат отчитани при извършването на проверките на организацията по образуването и движението на делата и прокурорските преписки не само в аспекта на ангажиране на дисциплинарна отговорност за просрочия. Според разпоредбите на чл. 192, ал. 4, чл. 198, ал. 2, т. 3 от ЗСВ резултатите от проверките на ИВСС имат съществено значение за кариерното израстване и атестирането на магистратите. Установените законови предписания при провеждането на конкурсите за повишаване и при атестирането да се използват актовете за извършени проверки изискват в актовете за проверките да бъдат изследвани и съпоставяни показателите за индивидуалната натовареност, за натовареността в съответния орган на съдебната власт и средната натовареност на съдилищата и прокуратурите от същата степен както в отделните съдебни райони, така и за страната. Именно актовете за извършени проверки на ИВСС могат и следва да бъдат източник на тези данни, доколкото в атестационните формуляри се отчита единствено индивидуалната натовареност на съответния магистрат.

С оглед на така очертаните аспекти дейността на ИВСС следва да е насочена към *пълно и всеобхватно изследване на индивидуалната натовареност на съдиите и прокурорите, както и на цялостната натовареност на органите на съдебната власт*. Това изследване трябва да бъде извършвано въз основа на разработена система от ясни показатели и използване при извършване на проверките на еднакъв подход за обективно измерване на резултатите от дейността на органите на съдебната власт.

В актовете за резултатите от извършването от ИВСС проверки е необходимо да бъдат анализирани показателите на натовареността съобразно установените конкретни данни за дейността на проверявания орган или проверяваните дела. Този анализ следва да се извършва на базата на утвърдените от ВСС норми на натовареност и при съобразяване на фактическата и правна сложност на делата, разглеждани от конкретните магистрати или в проверявания орган на съдебната власт.

Следва да бъде уеднаквена практиката на проверяващите екипи по изследване и анализиране на натовареността, така че да се осигури надеждна и достатъчна по обем информация на ВСС, необходима му при атестирането на магистратите и решаване на въпросите за кадровото им развитие, както и за дейността му по оптимизиране на натовареността на органите на съдебната власт.

4. На следващо място, наложително е да се изработят критерии при изготвянето на предложенията за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт.

4.1. За изготвянето на обосновано предложение по чл. 312, ал. 1, т. 3 от ЗСВ се изисква ясно знание относно обективните параметри на дисциплинарните нарушения и, съответно, за съразмерността при обвързването на съответното дисциплинарно нарушение с конкретно наказание. За да осъществяват предназначението си на инструмент за подобряване на отчетността на съдебна система, дисциплинарните процедури трябва да са справедливи – да се инициират и провеждат при ясно установени еднакви предпоставки спрямо всички магистрати, като трябва да се постигне еднаквост в крайния резултат при индивидуализацията на дисциплинарната отговорност.

При отсъствието на формулирани критерии за разумна натовареност на магистрата, за равномерно разпределение на делата, а след това за изясняване на допустимата норма за натовареност, механичната преценка на спазването на инструктивните срокове на практика не допринася за постигането на ефективно – качествено и своевременно правосъдие. В тази насока установената практика в дейността на ИВСС да следи само за продължителността на сроковете, без да анализира сложността на конкретните дела, не носи обществени ползи. При липсата на стандарт за оптималната натовареност на магистратите с оглед вида и характера на разглежданите дела, която би позволила приключването им в рамките на разписаните законови срокове, респективно в разумен срок, е разбираемо, че дисциплинарните правомощия на ИВСС се осъществяват по непоследователен и хаотичен начин, съсредоточени в срочността на разглеждане и решаване на дела. Непредвидимостта на критериите, при които съдия, следовател или прокурор може да бъде привлечен към дисциплинарна отговорност, правят невъзможна за реализиране крайната цел на дисциплинарната отговорност, а именно да бъде мобилизиран наказаният магистрат и да бъде предотвратено последващо дисциплинарно наказание.

При осъществяването на дисциплинарните правомощия не може да се очакват дългосрочни положителни резултати, ако органите за администриране на съдебна власт търсят отговорност от съдиите за собствената си неефективност. Усилията на всички – ВСС, ИВСС, административните ръководители, трябва приоритетно да бъдат съсредоточени върху отстраняване на системните проблеми. Едва след това, ако въпреки добрата организация и разумната натовареност

магистратът системно не спазва разумния срок, следва да се предприемат дисциплинарни мерки³.

В тази насока за ефективното реализиране на дейността на ИВСС е необходимо да бъдат изведени и публично оповестени критериите на ИВСС за разумността на сроковете за разглеждане и приключване на делата, оптималното натоварване на магистрата и съответния съдебен орган, необходимия баланс между бързината и резултата.

Отсъствието на ясно дефинирани стандарти при изготвянето на предложения за налагане на дисциплинарно наказание за всеки отделен вид дисциплинарно нарушение обективно лишава магистратите от предвидимост при образуването на дисциплинарите процедури, а това се отразява върху независимостта им.

4.2. Тази негативна тенденция се засилва от непрозрачността и непоследователността на решенията за отправяне на конкретни предложения за налагане на дисциплинарни наказания.

Публикуваните на Интернет-страницата на ИВСС документи не съдържат дори и минимална информация за начина, по който ИВСС упражнява правомощието си да инициира процедура по наказване, и основанията, при наличието на които се пристъпва към реализиране на това правомощие. Дори в обобщените годишни доклади за дейността на ВСС и ИВСС (напр. тези за 2012 г., 2011 г. и 2010 г.) са залегнали твърде оскъдни изцяло статистически данни, които се свеждат до броя дисциплинарни производства, образувани по инициатива на ИВСС, броя предложения за налагане на дисциплинарни наказания, отправени до ВСС, и съответно до административните ръководители, разграничението на дисциплинарно отговорните лица (съдии, прокурори, следователи).

При проучването на определени предложения за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати (което е възможно чрез проследяване на публично достъпните решения на ВАС по конкретни дисциплинарни казуси, инициирани по предложение на ИВСС) се констатират съществени различия по отношение на конкретния брой просрочени актове и продължителността на допуснатата забавата, както и във вида на налаганите санкции за нарушения по чл. 307, ал. 4, т. 1 и т. 2 от ЗСВ. Магистратите нямат яснота по въпросите за съдържанието на дисциплинарите нарушения, за които може да им бъде потърсена отговорност: просрочването на кои срокове осъществяват състава на дисциплинарното

³ Неслучайно в европейските съдебни системи (с изключение на няколко източноевропейски) няма дисциплинарно нарушение, свързано със забавено изготвяне на съдебните актове. Това е така, защото за постигане на качествено и своевременно правосъдие липсва необходимост от наказване на магистрата. Ако се констатира забавяне, то е резултат или на натоварване, или на недостатъчна компетентност. Натоварването се преодолява с подобряване на организацията, а проблемите с компетентността – със средства за повишаването ѝ. Санкционирането може да има дисциплиниращ ефект, но не прави магистрата по-компетентен.

нарушение (инструктивни, преклузивни, разумни и т.н.); каква средна продължителност на забавата при каква натовареност, индивидуална и на съдебния орган, обуславя инициирането на дисциплинарно производство; отчита ли се и по какъв начин фактичката и правна сложност на конкретното забавено дело; при какъв брой забавени дела следва да се очаква инициатива на Инспектората по изготвяне на предложение по чл. 312, ал. 1, т. 3 от ЗСВ.

Поради липсата на достъпна информация по посочените въпроси не може да се проследи дали в сходни случаи Инспекторатът процедира по един и същи начин. Магистратите, а и обществеността трудно могат да формират обективна оценка за основанията и условията, при които Инспекторатът отправя предложения за дисциплинарни наказания, както и за тяхната резултатност (образувани ли са от ВСС дисциплинарни производства по отправените предложения, с какъв резултат са приключили те, какви наказания са били наложени). Дисциплинарните правомощия на ИВСС масово не се припознават от магистратите, които ги възприемат единствено като репресивен инструмент. Затова не може да се приеме, че в тази насока е осигурена видимост и прозрачност на дейността на Инспектората според изискванията на чл. 40 от ЗСВ. За преодоляването на констатираните недостатъци е задължително *ИВСС да има собствени критерии, съобразени с практиката на ВАС, за последователно прилагане на общовалидни стандарти при инициирането на дисциплинарните процедури, които да бъдат оповестени и обяснени на магистратската общност и на обществеността.*

Към настоящия момент аналитичната дейност на Инспектората във връзка с осъществяването на правомощията по чл. 54, ал. 1, т. 6 от ЗСВ е на крайно неудовлетворително ниво. Видно от съответните раздели на обобщените годишни доклади на ВССС и ИВСС за 2010, 2011 и 2012 г., Инспекторатът не е извършил сериозен и задълбочен анализ на дисциплинарната си дейност. Така например в доклада за 2010 г. (л. 113) като проблем бегло е маркирана само противоречивата съдебна практика на ВАС по дисциплинарните производства, а в докладите за 2011 г. и 2012 г. констатации във връзка с конкретна проблематика въобще липсват. Основният смисъл на анализите е *да разкрият и идентифицират системните недостатъци в работата на органите на съдебната власт, след което да бъдат дефинирани и реализирани конкретни мерки за отстраняване констатираните слабости.* Заключение относно наличието на условия за създаването на единни и устойчиви стандарти на осъществяването от ИВСС дисциплинарни правомощия, за тяхното уеднаквяване с практиката на ВСС, както и за наличието на система от ясни и конкретни показатели за измерване на постигнатите резултати могат да бъдат изведени дори и само въз основа на наличните статистически данни (относно броя предложения за налагане на дисциплинарни наказания пред ВСС, броя образувани дисциплинарни производства от ВСС по предложения на ИВСС, броя наложени дисциплинарни наказания от ВСС, броя обжалвани решения от ИВСС, броя

наложени дисциплинарни наказания от административните ръководители, съотношението между брой предложения, завършили с дисциплинарни наказания, към общия брой дадени предложения до ВСС и съотношението между броя предложения, завършили с дисциплинарни наказания, към общия брой направени предложения до административните ръководители на съответните съдебни органи). Въпреки това на практика Инспекторатът не извършва съдържателен критичен анализ на дисциплинарната си дейност – идентификация, систематизация и обобщаване на констатираните нарушения.

4.3. От изключително значение е ИВСС да положи необходимите усилия за *проучването, обобщаването и анализа и на съдебната практика на ВАС*, който съдебен орган формира дисциплинарната практика по наказването на магистратите. Дисциплинарните правомощия на Инспектората следва да се осъществяват стриктно в съгласие с дадените от ВАС еднопосочни разрешения по еднотипни дисциплинарни казуси, а при противоречива съдебна практика следва да се използва предоставената от закона компетентност по чл. 54, ал. 1, т. 4 от ЗСВ.

Изпълнението на ангажиментите на ИВСС за последователно прилагане на общи и постоянни стандарти при иницирирането на дисциплинарни производства може да бъде успешно стимулирано със следните мерки:

- да се извърши първоначална оценка на дисциплинарната дейност на ИВСС и да се идентифицират проблемните области;

- да се проведат консултации на професионално ниво за определяне на оптималното натоварване, разумността на сроковете за разглеждане и приключване на различните видове дела и необходимия баланс между бързина и качествения резултат при решаването на делата;

- при изготвянето на предложения за дисциплинарни наказания да се утвърди и оповести система от ясни критерии и показатели, уеднаквени с практиката на ВСС и съобразени с практиката на Върховния административен съд, която да осигури обективност в отчитането на резултатите от работата на органите на съдебната власт;

- системно да се обобщава и анализира състоянието на проблемните области и да се контролират мерките за отстраняването им, като резултатите от съответните доклади бъдат публикувани на интернет-страницата на ИВСС.

5. *Приемственост по отношение на досега упражняваната сигнална функция на ИВСС за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика*, с възможност за оптимизация с цел утвърждаване на принципите на обективност и законосъобразност на правораздаването, постигане на предсказуемост и ограничаване на корупцията в съдебната система.

6. *Оптимизиране на дейността по чл. 60 – 60м от ЗСВ.* Както се сочи и в мотивите към ЗИДЗСВ, забавянето на множество наказателни и граждански дела е отчетено от ЕСПЧ като системен проблем, което налага и създаването и прилагането на бърз и лесен механизъм за компенсиране на всички субекти, които са пряко свързани с производството и по един или друг начин са претърпели вреди от него.

Законодателната идея е уместно развита систематически и функционално, като на ИВСС са възложени функциите по проверка на подадените заявления и констатиране на неоправданите забавяния. Макар и чл. 60в, ал. 1 от ЗСВ да изисква създаването на самостоятелно звено, това не е орган, който е автономен и независим от Инспектората. Напротив – специализираното звено може да е само в помощ на контролната дейност на ИВСС, която е типична и непосредствена за този орган, съобразно определената му в чл. 132а, ал. 6 от Конституцията на Република България компетентност. Така например констатациите на звеното могат да бъдат вземани предвид при извършването на атестации на съдиите.

Поради това, че структурирането на специализираното звено вече е осъществено, изготвени са длъжностните характеристики на служителите и са проведени конкурси за назначаването им⁴, голяма част от организационната дейност вече е завършена, което предполага развитие на този орган в пълния му обем. Насоките, в които бих желала да се работи още, са няколко:

6.1. Създаване на принципна рамка на работа на звеното

ЕСПЧ е имал възможността нееднократно да посочи, че критериите за нарушаване изискването за разумен срок не могат да бъдат въведени предварително, а следва да се преценяват с оглед на всеки конкретен случай⁵. Независимо от това в редица решения са изведени константни показатели, които подлежат на проверка и преценка⁶. Това означава, че може да бъде изготвен *подробен анализ на дейността на българските съдилища, въз основа на вече обобщена информация, като се изведат относително определени стойности за оправдано забавяне, в зависимост от конкретния орган на съдебната власт, неговата натовареност, поведението на страните, сложността на делото и т.н.* Подобни доклади се изготвят и понастоящем⁷, но констатациите в тях са конкретни и не могат да бъдат използвани като рамка и насоки за работа.

6.2. Изготвяне на споразумения за сътрудничество

⁴ Вж. Отчета за дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет за 2012 г.

⁵ Вж. решението по делото *Pretto and others v. Italy* от 8.12.1983 г.

⁶ Вж. например решението по делото *Pélissier and Sassi v. France* от 29.03.1999 г.

⁷ Вж. Дейност на ИВСС за установените нарушения на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок (за периода 1.01.2013 г. – 31.12.2013 г.).

Дейността на специализираното звено е пряко свързана с работата както на ИВСС като цяло, така и с дейността на Министерството на правосъдието. При проверката на подадените заявления звеното служебно събира доказателства и се нуждае от *„процедура“ за сътрудничество с останалите органи, компетентни в тази област*. Отделно от това следва да се създаде механизъм за приоритетно изпращане на делото до министъра на правосъдието, когато проверяващият състав констатира възможност от вторично забавяне, този път на компенсационното производство.

Посочената по-горе възможност за „обратна връзка“ налага и въвеждането на критерии, при които звеното следва да сигнализира ИВСС за предприемане на действия по компетентност, каквато хипотеза би могла да е налице при констатиране на системни нарушения от страна на конкретен магистрат или в конкретен орган на съдебната власт.

6.3. Въвеждане на специални регистри

Практически полезна би била идеята за *въвеждане на регистри, в които проверяващите състави да отразяват резултатите от своята дейност по няколко показатели*. Тези данни могат да бъдат преценявани при извършване на проверка за евентуално допуснати дисциплинарни нарушения или пък при атестирането на магистратите. Наличието на информация за определен период от време ще позволи доуточняване и конкретизиране на изводите, които ще залегнат в годишния доклад за дейността на ИВСС. По този начин Инспекторатът би могъл да даде своя принос както с оглед законодателното развитие, така и от гледна точка на преодоляването на конкретния проблем.

6.4. Специализирано обучение

Дейността на специализираното звено изисква *висока професионална квалификация и специализирана подготовка на служителите*. Още повече че проверяващите състави включват инспектори, но докладчик по заявленията винаги е експерт към звеното – чл. 60в, ал. 3 от ЗСВ. За повишаване на нивото на подготовка и професионални умения могат да бъдат използвани възможностите, които предоставят различни проекти и обучителни програми, като например Норвежкия финансов механизъм, Националният институт на правосъдието (НИП) и т.н. В тази насока бих предприела и съответните действия, за да инициирам промяна в разпоредбата на чл. 249, ал. 1, т. 2 от ЗСВ, която да позволи на експертите от специализираното звено да се ползват от учебните ресурси на НИП.

