

Вх. № КП-411-00-5/17.04.2014г.

До Комисията по правни въпроси
към Народното събрание
на Република България

**КОНЦЕПЦИЯ за работата като главен инспектор
в Инспектората към Висшия съдебен съвет, изготвена
на основание чл. 45 от ЗСВ от Теодора Точкова,
кандидат за заемане на длъжността Главен инспектор
в ИВСС**

Уважаеми дами и господа народни представители,

С настоящото изложение искам да изложа вижданията си за развитието на Инспектората към ВСС и да акцентирам върху целите, които си поставям и способите за постигането им, които ще използвам, ако бъда избрана на длъжността Главен инспектор в ИВСС. Смятам, че притежавам нужните професионални и нравствени качества за заемане на длъжността. Отговорен човек съм, диалогичен и умерен, който познава "отвътре" проблемите в съдебната система и може да предложи работещи решения за преодоляването им. Имам дългогодишен административен опит, който ме е научил, че екипната работа в условията на добър психоклимат в институцията е гарант за добре свършена работа и професионални успехи.

За да ви се представя, ще повтора професионалната си биография. Съдия съм от кариерата, целият ми професионален път е преминал в органите на съдебната власт- младши съдия, районен съдия, заместник-председател на РС- Хасково, съдия в Окръжен съд- Хасково и от 03. 01. 2007г. до момента Председател на Административен съд- Хасково. Имам ранг " Съдия във ВКС и ВАС". Като съдия в районен и окръжен съд съм разглеждала граждански, административни и търговски дела, а от създаването на АС- Хасково- административни и касационни с наказателно- административен характер дела. В работата си като Председател на Административен съд- Хасково мога да акцентирам на това, че нашият съд е много добре работеща част от системата на правораздаването, за което говорят данните в отчетните ни доклади- за периода 01. 03. 2007г. до 31. 12. 2013г. сме разгледали общо 7505 дела, от

които свършени през този период са 7373 дела, а от тях 6368 дела или 86%-свършени в тримесечен срок, като през изминалите близо седем години 74% от делата, които са проверени от ВАС по реда на инстанционния контрол са върнати с потвърдени съдебни актове. Работим в самостоятелна сграда, построена изцяло за нуждите на съда, получихме признанието "Съд модел" от Програмата за развитие на съдебната система и спечелихме проект по ОПАК, който изпълняваме в момента в партньорство с Административен съд- Пазарджик и Административен съд- Смолян с наименование " Компетентни съдии и съдебни служители- гаранتي за качествено правораздаване". За тези успехи заслуга има целия колектив на съда- съдии и съдебни служители, които отдават цялата си енергия и всеотдайност в изпълнение на служебните си задължения.

I. Въведение.

Инспекторатът към ВСС е нов и уникален орган на съдебната власт, създаден с Четвъртото изменение на Конституцията на РБългария. Основна функция на Инспектората към ВСС е да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции, като считам, че с дейността си досега този орган е успял да докаже на обществото, че способства за спазването на това равновесие- между независимостта и отчетността на съдебната власт. Като ключов орган, наред с ВСС при осъществяване на съдебната реформа, дейността на Инспектората към ВСС е под непрекъснатия мониторинг на Европейската комисия. В докладите на Комисията до Европейския парламент и съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка се отчитат постигнатите резултати от дейността на този орган. В изпълнение на правомощията му по чл. 54 от ЗСВ са извършени от Инспектората многобройни независими проверки на съдилища и прокуратури, в резултат на тях са отправяни препоръки във връзка с управлението на съдилищата и практиките в съдебната система и е възприет по- енергичен подход спрямо дисциплинарната дейност. Европейската комисия отчита, че " контролната дейност на инспектората има положителен принос за подобряване на дисциплината и отчетността в съдебната система...". Същевременно в последния отчет за дейността на Инспектората към ВСС за 2012г. се отчитат конкретните резултати от дейността му през годините, а именно- наблюдавана от проверките трайна тенденция за спазване на процесуалните и разумните срокове при постановяване на съдебните актове, много добър ред при администрирането на съдебните органи, спазване на принципа на случайния подбор при разпределяне на делата и преписките, намаляване на броя на върнатите за допълнително разследване дела и др. Като изцяло положителна се преценява дейността на Инспектората към ВСС във връзка

с допълнителната дейност към правомощията му, а именно- по разглеждане на жалбите срещу нарушенията на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок.

Извън позитивните резултати от дейността на ИВСС, Европейската комисия в последния си доклад до Европейския парламент и съвета, относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22. 01. 2014г. отчита и слабости в дейността му. Критиките са в насока, че " Инспекторатът анализира статистически данни за спазването на сроковете или контролира прилагането разпределението на делата на случаен принцип, но рядко проверява качеството на преписките по делата, нито систематично отчита натовареността. В резултат на това заключенията, направени от Инспектората в област като случайното разпределяне на дела например, не изследват изцяло проблема. Освен това проблемите, свързани с интегритета или етичното поведение на магистратите, не се разглеждат от Инспектората...". Поради това в Доклада е отправена и конкретна препоръка към ИВСС, а именно същият да преориентира работата си, за да действа проактивно за насърчаване интегритета и ефикасността на съдебната система. В смисъл да работи за осигуряване нейната независимост и ефикасност, т. е. за качеството и сročността в работата на съдилищата, прокуратурата и следствените органи.

В края на м. март 2014г. беше публикуван одитен доклад на Сметната палата за извършен одит на изпълнението "Институционално изграждане и ефективност на инспекционната функция на Инспектората към ВСС" за периода от 01. 01. 2008г. до 31. 12. 2012г. В него, макар да се отчита, че през одитирания период от ИВСС " са положени усилия резултатите от извършената инспекционна дейност да имат общ дисциплиниращ ефект по отношение на бързината, прозрачността и уеднаквяването на съдебната практика и за подобряване качеството на правораздавателната дейност" е направен кардиналният извод, че процесът по институционалното му изграждане не е приключен. Нещо повече, направена е оценка, че "пропуските и недостатъците в институционалното изграждане и в осъществяването на инспекционната функция на Инспектората, определят дейността му като недостатъчно ефективна за реализиране на реформата в съдебната система". В резултат на извършения одит са дадени препоръки към Главния инспектор на Инспектората за ускоряване на институционалното му доизграждане и за подобряване на управлението и изпълнението на инспекционната дейност.

Именно критиките на ЕК, препоръките на Сметната палата в одитния доклад и повишените очаквания на обществеността към дейността на Инспектората, са отчетени при формиране на моите виждания за по-нататъшното развитие на този орган.

II. Основни цели и приоритети.

Основните цели и приоритети на ИВСС, през призмата на които следва да се очертаят параметрите на необходимите промени, за да се оптимизира дейността му, откривам в следното:

1. ИВСС да продължи да бъде коректив на работата на съдебната система. Освен явната контролна дейност по проверка на организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и организацията по образуването и движението на делата, както и приключването им в установените срокове, Инспекторатът следва най-вече да анализира събраните при проверките данни и да предприема мерки за преодоляване на слабостите, вкл. чрез предлагане на носителите на законодателна инициатива на проекти за конкретни законодателни промени.

2. Да се засили активността на Инспектората към ВСС при противоречива съдебна практика, установена при осъществяване на контролната дейност, да сигнализира компетентните органи за отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления.

3. На базата на единни критерии и правила при оценка на резултатите от извършените проверки да използва правомощията си по отправяне на предложения за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати и административни ръководители при констатирани сериозни и системни нарушения и слабости в дейностите по организацията по образуването, движението и приключването на делата в установените срокове и в организацията на административната дейност. Да се осигури непротиворечивост, последователност и предвидимост на дисциплинарните мерки, предлагани от ИВСС при сходни нарушения.

4. Да се засили ролята на ИВСС при атестиране на магистрати и при назначенията на административни ръководители.

5. ИВСС да способства за ограничаване на корупционните практики в органите на съдебната власт чрез въвеждане на ясни правила и критерии за оценка на организацията на административната дейност, организацията по образуването, движението и приключването на делата, свършването им в разумните срокове и използване на случайния принцип на разпределяне на делата и преписките.

6. Да се повиши отчетността, публичността и прозрачността в дейността на ИВСС.

III. Мерки за постигане на набелязаните цели и приоритети.

За постигане на набелязаните цели следва да се направи преоценка и се предприемат мерки по актуализиране на правната рамка, организационно-управленската структура, човешките ресурси, информационната осигуреност, планирането и изпълнението на

инспекционната дейност, както и належащи мерки за повишаване отчетността, публичността и прозрачността в дейността на ИВСС.

1. Правна рамка.

ИВСС е създаден с Конституцията на РБългария- чл. 132а / нов- ДВ, бр. 12/ 2007г./ с основно правомощие да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга тяхната независимост. Организацията и дейността на Инспектората са уредени в ЗСВ- Глава трета и Глава трета "а", където са разписани лимитативно правомощията му. На свой ред, същите са очертани в Правилника за организацията на дейността на ИВСС и за дейността на администрацията и на експертите, приет от ИВСС / ДВ, бр. 63/ 07. 08. 2009г., в сила от 07. 08. 2009г./. Правомощията на Инспектората могат да бъдат условно разделени на няколко групи:

- **с контролен характер**- по проверка на организацията на административната дейност на органите на съдебната власт и организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването на делата в установените срокове;

- **с аналитичен характер**- по анализ и обобщаване на делата, приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите;

- **с дисциплинарен характер**- по отправяне на предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт;

- **с сигнален характер**- по сигнализиране на компетентните органи за отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления при противоречива съдебна практика, установена при осъществяване на дейността по т. 3 от ал. 1 на чл. 54 от ЗСВ, сигнализиране на административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и ВСС при нарушения, установени при осъществяване на дейностите по т. 1- 3 от ал. 1 на чл. 54 от ЗСВ и отправяне на сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително компетентните органи на съдебната власт;

- **с управленски характер**- по обсъждане на предложения от Министъра на правосъдието проект на бюджет на съдебната власт в частта му относно бюджета на Инспектората и представянето му на ВСС;

- **с отчетен характер**- по изготвяне и представяне на ВСС на годишна програма и отчет за своята дейност, предоставяне ежегодно публично на информация за своята дейност и публикуване отчета за дейността си на страницата на ВСС в интернет;

- **допълнителни функции по чл. 60в- чл. 60д от ЗСВ**, регламентирани в новата Глава трета " а" от ЗСВ / ДВ бр. 50/ 2012г./

"Разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок";

Изхождайки от посочената нормативна база, се извежда извода, че основните задачи, поставени пред ИВСС са набирането на информация, нужна за управлението и контрола на съдебната власт, анализирането ѝ и отправяне на сигнали и предложения до компетентните органи, с цел предприемането на адекватни мерки за преодоляване на слабостите в процеса на правораздаването.

Разглеждайки така очертаната правна рамка и по-конкретно подзаконовата нормативна уредба на дейността на ИВСС, регламентирана в приетия от него Правилник за организацията на дейността на ИВСС и за дейността на администрацията и на експертите, се налага извода, че същите очертават правомощията и начина на функциониране на ИВСС и неговата администрация най-общо, без обаче да конкретизират по-подробно дейността му. Ето защо се налага вътрешната уредба на дейността на ИВСС да създаде по-подробна и изчерпателна нормативна основа за функционирането му, съобразена със спецификата на вменените му правомощия. Това налага на първо място изготвянето на стратегически документи, определящи мисията, визията, целите и приоритетите за работата на ИВСС. На базата на тези стратегически документи, следва да стъпят тези с оперативен характер, за постигане на краткосрочните цели, в които да се съдържат изрични критерии и показатели за измерване на очакваните резултати и отчитане на напредъка от дейността на Инспектората. Съобразно стратегическите и оперативните цели, следва да бъде съобразена и останалата вътрешна нормативна уредба на дейността на ИВСС.

Нормативното уреждане на правомощията на Инспектората следва да бъде подчинено на ясни принципи и изградено съгласно предварително утвърден механизъм, позволяващ изпълнението на законовите му функции. При изработването на вътрешната нормативна база за дейността на ИВСС трябва да се използва следния механизъм от последователни стъпки:

- идентифициране на целите, съобразно стратегическите и оперативните документи;
- анализ на съществуващата вътрешна нормативна уредба и оценка за съответствието ѝ с поставените стратегически и оперативни цели;
- актуализиране на вътрешната нормативна уредба, съобразно преценката за съответствието ѝ с поставените стратегически и оперативни цели;
- анализ на резултатите от прилагането на актуализираната нормативна уредба и предприемане на последващи действия за оптимизирането ѝ.

В тази връзка сред вътрешните нормативни документи, които следва да бъдат актуализирани са Правилника за организацията на дейността на

Инспектората към ВСС и за дейността на администрацията и на експертите. Необходимо е в Правилника да се уредят подробни и изчерпателни процедури, свързани както с основната дейност на ИВСС, така и с организацията на неговата работа, включваща правомощията и задълженията на Главния инспектор, на инспекторите, на общата и специализираната администрация досежно оперативната им работа. Основните насоки, в които следва се измени и допълни Правилника са определяне на ред и процедури за свикване на заседания на Инспектората, изчерпателно регламентиране на въпросите, които подлежат на обсъждане на заседания от Главния инспектор и инспекторите, да се предвидят срокове за връчване на акта за резултатите от проверката, за произнасяне от Главния инспектор по постъпило възражение срещу акта, както и за изпращане на предложение до ВСС и административния ръководител на органа на съдебната власт за налагане на дисциплинарно наказание. От съществено значение с оглед разписаните в ЗСВ правомощия на ИВСС и законовите изисквания за изпълнение на дейността му е да бъде регламентирана в Правилника процедура за сигнализиране на компетентните органи за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления при установена противоречива съдебна практика, актуализирането му с оглед разпоредбите на новата Глава трета "а" от ЗСВ за разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, както и да се приведе същия в съответствие със законното изискване за определяне на проверяващия екип по сигнали чрез електронно разпределение.

Прави впечатление и пълната липса на правна основа, регламентираща осъществяването на аналитичните функции на ИВСС, които към момента се извършват ограничено, в рамките на всяка отделна проверка. Липсва вътрешен механизъм, гарантиращ общия анализ на всички събрани данни от проверките, извършени от ИВСС. Само чрез такъв анализ могат да станат видими и да бъдат установени системни слабости. В този смисъл следва да се подготви и приеме правна основа, с която да се регламентира подобна процедура.

Относно вътрешната нормативна уредба, осигуряваща контролните функции на ИВСС е нужно разработването и утвърждаването на цялостна система от ясни критерии и показатели, която да осигурява еднакъв подход за обективно измерване на резултатите от дейността на органите на съдебната власт. Извършваната от Инспектората инспекционна дейност се базира на приетата през 2010г. Методика на ИВСС за провеждане на проверки. В нея са посочени целите и вида на извършваните проверки, методите и източниците на информация, етапите на проверките и структурата на акта за резултатите от тях. Нужно е обаче актуализирането ѝ като се прецени доколко същата съдържа ясни и коректни правила за осъществяване на инспекционната дейност. Напр. редът за извършване на

контролна проверка и съставянето на акта за резултатите в Методиката препраща към правилата за извършване на комплексна планова проверка и акта за резултати от нея, което е неточно с оглед характера на контролната проверка. В този смисъл следва да се прецизира Методиката, като се разпишат конкретни правила за провеждане на контролните проверки с цел установяване изпълнени ли са препоръките, дадени от предходни проверки.

2. Организационно- управленска структура.

Организационната структура на Инспектората е определена в глава четвърта и пета от Правилника и според нея ИВСС се състои от Главен инспектор, 10 инспектори и администрация, ръководена от Главен секретар, разделена на специализирана администрация, структурирана в административно звено "Експерти" и обща администрация, структурирана в звена " Финанси и бюджет", " Административно- организационна дейност", "Човешки ресурси и правно обслужване", "Връзки с обществеността и международна дейност" и самостоятелни длъжности в общата администрация- служител по сигурността на информацията и системен администратор.

Считано от 01. 10. 2012г. с изменението на ЗСВ с ДВ бр. 50/ 2012г. досежно приемането на новата Глава трета " а", регламентираща разглеждането на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок е възложено на Инспектората да създаде специализирано звено от експерти, които да извършват проверка на заявленията по чл. 60а ал. 1 от ЗСВ.

Основният ръководен орган на Инспектората е Главния инспектор, чиито правомощия са разписаните в ЗСВ. Нему е възложено общото организационно и методическо ръководство на дейността на Инспектората, същият осъществява контрол върху дейността на инспекторите и по отношение на администрацията, но отношението на субординация между главния инспектор и инспекторите е само по организационните въпроси, без да се простира върху независимостта и подчинеността на инспекторите единствено на закона при осъществяване на техните правомощия. От друга страна, в правомощията на Главния инспектор е да утвърждава структурата на административните звена и щатните разписания на ИВСС, като чрез главния секретар осъществява контрол върху цялата администрация.

Инспекторите са самостоятелни държавни органи в рамките на ИВСС. Същите извършват проверките, участват и гласуват в заседанията на Инспектората, представляват същия по внесените от него предложения за налагане на дисциплинарни наказания пред ВСС, когато са определени за това от Главния инспектор и т. н.

Експертите са тези, които подпомагат дейността на Главния инспектор и на инспекторите, като участват в проверките, извършвани от ИВСС, в изготвянето на анализите и обобщаването на приключените дела и преписки, в изготвянето на предложения за приемането на тълкувателни решения и постановления, на предложения за дисциплинарни наказания, както и при разглеждане на заявленията по глава трета " а" от ЗСВ.

Обслужващите дейности, които подпомагат основната функция на Инспектората се осъществяват от предвидената в Правилника обща администрация.

Нужда от промяна в организационно- управленската структура на ИВСС се наблюдава по отношение на специализираната администрация-експертите. При прегледа на съществуващата структура, съобразно сега действащия Правилник за организацията и дейността на ИВСС и за дейността на администрацията и на експертите, прави впечатление липсата на обособено звено, което с цел повишаване ефективността на Инспектората да обобщава и анализира събраната информация от извършените проверки в съдилищата и прокуратурите. Само чрез създаването на подобно звено, което да обобщава информацията от осъществените от ИВСС проверки и въз основа на професионален анализ да посочва пропуските и добрите практики на органите на съдебната власт, биха могли да се изработят проекти на конкретни стандарти за проверка, приети впоследствие на заседания на Инспектората, които да бъдат съобразявани в инспекционната дейност. От своя страна стандартите за проверка, изготвени в резултат на анализа на обобщените данни от инспекциите на ИВСС, ще спомогнат на същия да осъществи в пълнота основното си контролно правомощие без да засяга независимостта на магистратите, каквато препоръка се съдържа в последния доклад на Комисията до Европейски парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.01.2014г. /виж четвърта препоръка по т. 1 „Независимост, отчетност и етика на съдебната власт” от раздел 3 „Заклучения и препоръки” на Доклада/. Обособяването на подобно звено, би било от значителна полза и с оглед функцията на ИВСС по разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, доколкото негова задача също следва да бъде проучване, обобщаване и анализ на приложимата в това производство практика на ЕСПЧ по ЕКЗПЧОС по дела, страна по които е Република България. За яснота, относно характера на това т. нар. „аналитично звено”, следва да се посочи, че създаването на подобна структура е предвидено макар и лаконично в чл. 60в ал.1 от ЗСВ. Дейността на това звено обаче, следва да бъде по- широкообхватна от извършването на проверката на заявленията по Глава трета „а” от ЗСВ, с включването и на функции по обобщаване и анализ на информацията от извършените проверки от ИВСС в органите на съдебната власт, както и

обобщаване и анализ на практиката на ЕСПЧ по ЕКЗПЧОС по дела, страна по които е Република България.

Освен създаването на стандарти, които да послужат в контролната дейност на Инспектората, аналитичното звено отново чрез анализа на събраната при инспекционната дейност информация може да открие и оповести, както лошите, така и добрите практики на проверяваните органи на съдебната власт, които да послужат като вид "наръчник" в организацията на дейността на органите на съдебната власт. Този анализ на информацията ще даде възможност за подготовката от името на ИВСС на проекти на сигнали, предложения и доклади до органите на съдебната власт, респ. до други държавни органи, като окончателното им приемане да става с решение на заседание на Инспектората. Създаването на такова аналитично звено е дотолкова наложително, доколкото само при адекватния анализ на данните от извършените проверки могат да бъдат открити системни проблеми, свързани с ефективността на съдебната система и да бъдат предложени работещи решения за отстраняването им. Напр. при анализа и обобщаването на събраните статистически данни следва да се отчита проблема с натовареността на отделни органи на съдебната власт, който е основен причинител за решаването на дела извън разумните срокове. Целта на това аналитично звено в конкретния случай ще бъде изготвянето на предложения за приемане на единни правила на ИВСС, по които да се отчита спазването на разумните срокове, единни правила за обхвата и източниците на информация при извършване на проверките, правила за обективна преценка на натовареността на магистратите и съответния орган на съдебната власт, който се проверява, последното - до приемането на такива от ВСС и т. н. Въобще, следва да се изследват обективно причините, свързани със забавяне срочното приключване на делата и прокурорските преписки и макар ИВСС да не може пряко да реши проблема, следва да изготвя работещи решения, които да реализира чрез правомощието си по чл. 54 ал. 1 т. 7 от ЗСВ, вкл. чрез предлагане на носителите на законодателна инициатива на проекти за конкретни законодателни промени.

3. Човешки ресурси и информационна осигуреност.

Извън Главният инспектор и инспекторите в обхвата на човешкия ресурс, чрез който се осъществява дейността на ИВСС е администрацията на Инспектората. Съгласно разпоредбата на чл. 55 ал. 1 изр. 2 от ЗСВ числеността на администрацията не може да надвишава два пъти и половина броя на инспекторите, включително и главния инспектор. По силата на чл. 55 ал. 2 от ЗСВ при Инспектората, извън администрацията по ал. 1 се назначават чрез конкурс експерти, които имат най-малко 5 години юридически стаж и отговарят на изискванията на чл. 18 ал. 1. От тази законова уредба е видно, че числеността на администрацията по чл. 55 ал.

1 от ЗСВ не може да надхвърля 28 души. От друга страна ЗСВ не предвижда ограничение относно броя на експертите, които са част от специализираната администрация на ИВСС.

С възлагането на новата дейност на Инспектората по Глава трета " а" от ЗСВ, в сила от 01. 10. 2012г. е предвидено създаването на специализирано звено от експерти, които подпомагат инспекторите при разглеждане на заявленията срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Според одитния доклад на Сметната палата щатната численост на ИВСС е увеличена с отпуснатите 15 щатни бройки за експерти от специализираното звено по чл. 60в от ЗСВ, като допълнителните щатни бройки за експерти са включени в съществуващото звено " Експерти" на ИВСС.

Същевременно съгласно публикуваната в интернет страницата на ВСС последна справка за щатната численост на ВСС, ИВСС и НИП към 01. 01. 2013г.- Приложение № 3 към решение на ВСС по т. 23 от Протокол № 7/ 21. 02. 2013г. щатната численост на ИВСС е 87 бр., включително 11-те съдебни инспектори или служителите на ИВСС възлизат по щат на 76 бр. От тях към 31. 12. 2012г. според одитния доклад на Сметната палата 48 са утвърдените щатни бройки за специализирана администрация или остават 28 бр. обща администрация по щат. От тези цифри става ясно, че щата на общата администрация на ИВСС е съобразен със законовото изискване да не надхвърля два и половина пъти броя на инспекторите, включително Главния инспектор.

Що се касае до специализираната администрация в ЗСВ не е лимитирана числеността ѝ по щат, но с оглед осъществяване правомощията на ИВСС и ефективно изпълнение на дейността му е нужно да се извърши анализ на човешкия ресурс от експерти, необходим за пълноценното функциониране на Инспектората, на база на който да се прецизира числеността на експертите. При анализа следва да се отчете натовареността на експертите по чл. 55 ал. 2 от ЗСВ и по чл. 60в ал. 2 от ЗСВ със специфичната дейност, която извършват на базата на усреднен брой проверки, респ. заявления по глава трета " а" от ЗСВ, в които участват и се произнасят за определен период. Само на база преценката за натовареност би могла да се оптимизира щатната численост на специализираната администрация, така че същата да способства за ефективно осъществяване дейността на ИВСС и постигане на основните му цели и приоритети.

Обезпечеността на ИВСС откъм човешки ресурси, преценена с оглед очакванията за повишена ефективност от неговата дейност, от своя страна поставят въпроса за необходимостта от повишаване на квалификацията на инспекторите и администрацията. В тази насока е правомощието на Главния инспектор по чл. 60 ал. 1 т. 6 от ЗСВ, като посредством провеждане на обучения и семинари ще се постигне повишаване на

професионалния капацитет на участниците, в частност заложената цел за уеднаквяване на дисциплинарната практика между ИВСС, ВСС и ВАС.

По отношение на информационната осигуреност на ИВСС, от одитния доклад на Сметната палата става ясно, че в институцията е внедрена и работи деловодна програма, разработена от " Информационно обслужване" АД, като в нея се регистрира входящата и изходящата кореспонденция на ИВСС и от нея е възможно генерирането на справки за поставените и изпълнените задачи от администрацията. Използването на деловодни програмни продукти е от изключително значение за работата на всяка администрация, доколкото чрез тях се регистрира, обработва и съхранява информацията в електронен вид. Ето защо, поддържането в пълнота на базата данни, касаещи дейността на ИВСС е важно за бързото и ефикасно извличане на използваната информация.

В разпоредбата на чл. 57 ал. 2 от ЗСВ е предвидено, че проверяващия екип за осъществяване на проверки по сигнали се определя на принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение според поредността на постъпване на сигналите. Видно е от одитния доклад на Сметната палата, че в ИВСС е закупен модул към внедрения програмен продукт, с който е осигурена възможност за спазване на законовото изискване за електронно разпределение на сигналите, който не е използван. Спазването на законовото изискване за определяне на екипите по проверка на сигнали е гаранция за законосъобразност, обективност и прозрачност при осъществяване на това правомощие. В този смисъл е задължително използването на този модул в ИВСС, още повече, че случайния подбор, но чрез жребий е въведен от законодателя и при определяне на екипите, които ще осъществяват проверките, предвидени в годишната програма на Инспектората.

Чрез възможностите на информационните технологии, следва да се повиши информационната осигуреност и обезпеченост на работата на ИВСС с правно- информационни продукти. От голяма полза би било и създаването на вътрешна информационна електронна страница на Инспектората, посредством която работещите в институцията да имат мигновен достъп до всички вътрешни актове, съобщения и т. н. По този начин би се спестило време, респ. би се повишила и производителността на труда.

4. Планиране на инспекционната дейност.

Планирането на инспекционната дейност намира своето проявление в годишната програма за дейността на ИВСС. Последната е основния оперативен документ, в който са посочени основните цели и приоритети на Инспектората, свързани с осигуряване на ефективното функциониране на съдебната система. В нея са предвидени също видовете проверки, които следва да осъществи ИВСС в рамките на годишен период: комплексни- на

цялата дейност на проверявания орган на съдебната власт, тематични- по определена материя или контролни- за установяване на резултатите от дейността по отстраняване на констатирани при предишни проверки негативни практики според дадените по тях препоръки, като са посочени и органите на съдебната власт, които ще бъдат проверявани. При планиране на проверките Инспекторатът неотклонно припознава за основни цели при осъществяването им:

- цялостен анализ и оценка на дейността на съответния орган на съдебната власт или по изпълнение на дадени при извършена комплексна проверка препоръки, както и по определената тема- предмет на тематичната проверка;

- подобряване на организацията и повишаване качеството на правораздавателната дейност чрез даване на конкретни препоръки по организацията, образуването, движението и приключването на съдебните, прокурорски и следствени дела;

- отчетност и контрол върху работата на магистратите чрез възможността за инициране на дисциплинарни производства или предложения за поощрения;

- уеднаквяване на съдебната практика посредством изготвяне на сигнали до компетентните органи с предложение за приемане на тълкувателни решения, както и посредством отправяне на сигнали, предложения и доклади до други държавни органи;

Извън така заложените цели прави впечатление, че годишните програми на ИВСС не посочват по ясен начин оперативните цели при проверките, които си поставя институцията с цел постигане на заложените стратегически цели, нито става ясно на база на какви критерии са включени за проверка през годината определени органи на съдебната власт. Извън преценката, че в предходни периоди не е проверяван съответния съд, прокуратура, следствени органи, следва да се предприемат преимуществено проверки- комплексни или тематични на органи на съдебната власт, оценени като високо рискови. Напр. на органи на съдебната власт, които правораздават като последна инстанция, поради което принципно са рискови. По този начин чрез преглед на делата, по които актовете са окончателни и обобщаване на практиката по тях на проверените напр. административни съдилища, ИВСС ще установи има ли противоречива практика по идентични казуси и ще сигнализира компетентните върховни съдилища за отстраняването ѝ чрез приемане на тълкувателни решения или постановления. Друг пример- за високо рискови могат да бъдат преценени натоварените съдилища и прокуратури- в гр. София и областните центрове. Като целта на преимущественото включване на такива органи на съдебната власт в годишните програми на ИВСС трябва да бъде идентифициране на причините, водещи до системност на слабостите в дейностите по образуването, движението и

приключването на делата и преписките извън установените срокове, анализ на същите и предприемане на адекватни мерки за отстраняването им- предложения, доклади до компетентните органи на съдебната власт, включително предприемане на дисциплинарни мерки. Но дисциплинарни мерки, почиващи на ясни и систематични критерии, позволяващи предвидимост на дисциплинарното наказание. По този начин, ИВСС няма да се възприема като " наказателен отряд", а като орган, притежаващ ръководна роля по оказване помощ на съдилищата и прокуратурите за преодоляване проблемите в тяхната дейност и привеждане на същата съобразно нормативните изисквания.

Наред с правилното изготвяне на годишната програма за дейността на ИВСС, т. е. определянето на ясни цели и приоритети, индикатори за измерване на постигнатите резултати и въвеждането на критерии за избор на органите на съдебната власт, които следва да бъдат проверени, Инспекторатът следва да насочи усилия и към планиране на контролни проверки на вече проверени съдебни органи. Извършването на такъв вид проверки би дало ясна информация относно това, дали предоставените от ИВСС препоръки в актовете за проверка са били изпълнени, както и би установило резултатите от изпълнението на тези мерки, респ. причините за неизпълнение на препоръките. Освен дисциплиниращия ефект при осъществяване на контролните проверки, който ще бъде постигнат, чрез последните ще се способства също и за ефективността на инспекционната дейност чрез установяване на пригодността и резултативността на препоръките.

Досежно възлагането на проверки с ограничен обхват в част от съдилищата, отделно по граждански или по наказателни дела, в каквато насока се съдържат констатации в одитния доклад на Сметната палата, смятам, че няма пречка при проверки на съдилища, в които между магистратите има разделение по материи да се възлагат проверки отделно по граждански и отделно по наказателни дела в рамките на един и същ проверяван период, желателно извършвани в една календарна година. Такава е практиката на ИВСС с единствената цел за икономичност при използване на човешкия ресурс, доколкото не се отразява на ефективността от извършваната контролна дейност. Друг е въпроса, когато се извършва проверка на съдилищата, в които между магистратите няма разделение по материи, тогава смятам, че е важно създаването на смесени екипи /за проверка по граждански и наказателни дела/ именно с цел анализа за дейността на конкретния магистрат да е пълен, съобразен с конкретната му натовареност да разглежда, както граждански, така и наказателни дела.

5. Изпълнение на инспекционната дейност.

Инспекторатът към ВСС осъществява основното си правомощие-инспекционната дейност чрез извършване на проверки на органите на

съдебната власт. Функционалната му компетентност произтича от разпоредбата на чл. 54 ал. 1 от ЗСВ, като в т. 1- 3 на посочения текст е регламентирано, че при извършване на проверките в органите на съдебната власт се проверява организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи, организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, приключването на делата в установените срокове, както и се анализират и обобщават делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите.

В приетата през 2010г. Методика на ИВСС за провеждане на проверки- част I. Обща част, са посочени целите на проверките, видовете проверки, методите за извършването им, източниците на информация, периода на проверката и етапите на реализацията ѝ, т. е. очертана е рамката, в която протичат проверките. Проверяващият екип използва следните методи- проверява деловодните книги, дела и преписки, анализира документацията, провежда индивидуално събеседване и групова дискусия с магистратите, като за източници на информация служат статистически данни и отчетни доклади, сигнали, получени от ИВСС, предварително изискана информация от проверявания орган на съдебната власт и допълнителна информация, получена в хода на проверката. Разписани са и етапите на реализация на проверката:

- **подготвителен етап**, включващ събиране на предварителна информация, проучване и анализирането ѝ, уведомяване на проверявания орган за датата на предстоящата проверка, организационно- техническа подготовка;

- **работен етап**, състоящ се от връчване на заповедта за проверка на административния ръководител на проверявания орган на съдебната власт, работа по събиране на фактическия материал, периодични дискусии в рамките на проверяващия екип по анализиране на постъпващата информация, допълнително събиране на информация по възникнали в хода на проверката нови въпроси, кореспондиращи с предварително определените цели и задачи, обсъждане на събрания фактически материал и запознаване на проверяваните с предварителните констатации, изводи и препоръки и

- **заключителен етап**, предвиждащ обсъждане от проверяващия екип на цялостната събрана информация, разработване на структура на акта и изготвяне на акта, с който приключва проверката.

При извършване на проверките се събират статистически данни за брой новообразувани през периода на проверката, свършени- решени и прекратени дела, останали несвършени от предходни отчетни периоди, брой дела с продължителност на разглеждане над 3 месеца, постановени съдебни актове извън инструктивния 1- месечен срок, спрени дела, дела с

отменен ход по същество и възобновяване на производството по делото и др. в съответствие със задачите и вида на проверката. Кои и какви статистически данни за нуждите на анализа при проверките ще бъдат събирани, какви критерии и показатели за оценка ще бъдат използвани следва да бъде регламентирано изрично във вътрешен акт на ИВСС. Само разработването и утвърждаването на цялостна система от ясни критерии и показатели за оценка, които да се използват, ще осигури еднакъв подход от всички инспектори за обективно измерване на резултатите от дейността на органите на съдебната власт и отделните магистрати. Това е изключително важно, доколкото резултатите от инспекционната дейност са сред показателите за атестиране на магистратите и оказват влияние върху кариерното им израстване. Съгласно чл. 56 ал. 2 от Методиката за атестиране на съдия, прокурор, следовател или административен ръководител и заместник на административния ръководител, измежду носителите на достоверна информация при атестирането е и информацията за атестирания от ИВСС. Чрез събирането на коректни данни при проверките относно качеството и сročността на работата на съответния магистрат, респ. административен ръководител, ИВСС разполага с правомощия за влияние при провеждането на атестацията, а оттам и върху назначенията на административни ръководители. От друга страна, изследването при проверките на натовареността на органите на съдебната власт и на работещите в тях магистрати, във връзка с анализиране на сročността при разглеждане на делата и преписките и постановяване на съдебните и прокурорските актове, би могла да послужи на ВСС при предприемането на адекватни мерки за ограничаване на натовареността в свръхнатоварените органи на съдебната власт.

На следващо място, смятам че чрез въвеждане на ясни правила и критерии за оценка на организацията на административната дейност, организацията по образуването, движението и приключването на делата, свършването им в разумните срокове и използване на случайния принцип на разпределяне на делата и преписките, ИВСС ще способства за преграждане на корупционните практики в органите на съдебната власт.

Важен аспект на инспекционната дейност на ИВСС е събирането, обобщаването и анализирането на информацията, постъпила по време на проверките. В този смисъл, важно от гледна точка на осигуряването на еднакви критерии при осъществяване на контролните функции на Инспектората, е изграждането на формална връзка между различните проверяващи екипи, градяща се на базата на споменатото единно аналитично звено за обобщаване, съпоставка и анализ на събраните данни от проверките. По този начин ще се осигури „цялостност“ на инспекционната дейност, осъществявана от ИВСС и ще се преодолее фрагментарния характер на отделните проверки, въз основа на които могат

да се изградят единствено частични изводи за причините, пораздащи проблеми в работата на органите на съдебната власт.

Инспекционната дейност на ИВСС и обобщаването и анализа на събраната от контролите информация, е основата за осъществяването на правомощията на Инспектората по: сигнализиране на компетентните органи за отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления, при наличието на установена противоречива съдебна практика; сигнализиране на административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и ВСС при установени нарушения; отправяне на предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт. Изброените три функции на Инспектората, съставляват своеобразни правни инструменти, правилното боравене с които е от особена важност за осигуряването на най- висшите правни ценности- равенство на гражданите пред закона, съблюдаване на принципа на законност в работата на съдебната власт, съхраняване на устоите на правовата държава.

За да се използват посочените инструменти, спомагащи за отстраняването на настъпили и предотвратяването на бъдещи проблеми в работата на съдебната власт, следва на първо място, при установени системни слабости Инспекторатът да алармира компетентния орган за решаването им, чрез използването на правомощията си по отправяне на сигнали, предложения и доклади, сезиране на върховните съдилища, при установена противоречива съдебна практика и т. н. Наред с това обаче, ИВСС следва да осигури, разбира се в границите на своята компетентност, обратна връзка за предприетите от компетентните органи мерки и резултатите от тях.

С изключителна отговорност, Инспекторатът следва да подходи и към правомощията си по предлагане налагането на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт. В тази насока във всеки конкретен случай на установено неспазване на закона от страна на магистрат, имащо отношение към предмета на проверка от страна на ИВСС, следва на първо място да бъде предоставена възможност на засегнатото лице да направи възражения по констатациите на проверяващия екип. Именно на база обективните данни за установените факти при работата на проверявания и направените от последния възражения, Инспекторатът следва да прецени дали установения пропуск действително се дължи на поведението на магистрата или е предизвикан от слабости на системата, прекомерна натовареност или друга обективна причина. Наред с това, за създаването на обективни критерии за преценка на случаите, при които да се прибегне към правомощията по предлагане на дисциплинарно наказване, е належащо възприемането по еднакъв начин от

Инспектората, ВСС и ВАС на деянията, окачествявани като дисциплинарни нарушения, процедурата по ангажирането на дисциплинарната отговорност и определянето на дисциплинарното наказание.

6. Отчетност, публичност и прозрачност в дейността на ИВСС.

Като орган на съдебната власт с основно контролни функции Инспекторатът към ВСС дължи на обществото максимална отчетност, публичност и прозрачност в осъществяваната от него дейност. Отчетността и публичността като принципи, на които се подчинява дейността на ИВСС намират своята законова опора в правомощията, разписани в ЗСВ- чл. 54 ал. 1 т. 8 и т. 10 от същия. По силата на същите ИВСС изготвя и представя на ВСС годишна програма и отчет за своята дейност, като ежегодно представя публично информация за своята дейност и публикува отчета за дейността си на страницата на ВСС в интернет. От своя страна отчета на ИВСС е част от обобщения годишен доклад на ВСС, който се внася в Народното събрание- чл. 30 ал. 1 т. 14 от ЗСВ. Макар отчета на ИВСС, като част от обобщения годишен доклад на ВСС да се представя и приема от Народното събрание, с оглед повишените изисквания на обществото за отчетност по отношение дейността на ИВСС, смятам че ще бъде удачно след приемането му от Народното събрание отчетния доклад да бъде представен и пред граждани, неправителствени организации и медии. По този начин ще се запознаят гражданите с дейността на институцията през годината и ще се способства за опознаване от обществото на съдебната система на базата на отчитаната обективна информация, събрана от ИВСС. На следващо място, като израз на отчетността, на която следва да подчинява дейността си Инспектората намирам, че следва да се развие формата за обратна връзка с гражданите и неправителствените организации. В този смисъл, освен публикуването на анкета за дейността на ИВСС на неговата интернет страница, следва да се въведе приеман ден за граждани от Главния инспектор, в който да се изслушват проблемите с органите на съдебната власт, свързани с правомощията на ИВСС. На следващо място трябва да се въведе и подаването на жалби по електронен път чрез интернет страницата на ИВСС, каквато възможност съществува за заявленията срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок.

От своя страна публичността е основополагащ принцип в дейността на ИВСС, разписана в чл. 40 от ЗСВ. Проявление на стремежа към публичност и прозрачност на институцията е поддържаната от същата интернет страница. Смятам, че същата трябва да поддържа като съдържание максимален обем от информация за дейността на ИВСС, но не по- малко от следните актове- правилата, регламентиращи дейността на ИВСС, стратегическите и оперативните документи, вкл. годишната

програма за дейността на институцията, докладите и актовете от извършените проверки, отправените сигнали и предложения, отчетите за дейността на ИВСС, както и бланки и указания за реда и начина на подаване на заявления срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, както и за начина за получаване на достъп до обществена информация. От своя страна всички актове от извършени проверки на органи на съдебната власт, становища и сигнали, следва да бъдат публикувани на интернет страницата на ИВСС при спазване на изискванията за защита на личните данни, като не се огласяват документи съдържащи класифицирана информация. Наред с това, удачно би било след анализ на събраните данни при проверките в съдебните органи, ежегодно да бъдат изготвени и препоръчителни добри практики към съдилищата и прокуратурите, които също да бъдат публикувани на интернет страницата на ИВСС.

Интернет страницата на Инспектората следва освен информация за дейността му, да съдържа и информация за личността и професионалната биография на Главния инспектор и инспекторите, главния секретар, експертите, както и останалите ръководни служители. По този начин ще бъдат опознаваеми работещите в ИВСС отново с цел осигуряване публичния образ на институцията. Наред с това, за гарантиране на безпрепятствения и безплатен достъп до информация, относно хода на заявленията по Глава трета "а" от ЗСВ, се явява подходящо въвеждането също чрез интернет страницата на Инспектората на форма за достъп по издаден към входящия номер на заявлението уникален код, чрез която заявителят да може да получи актуална информация относно развитието на иницирираното от него производство.

На следващо място, намирам за изключително важна за публичния образ на институцията работата с медиите. На същите следва да се поднася навременна информация за приключили проверки, обобщен анализ на констатираните слабости и дадените препоръки за отстраняването им. В тази връзка е от съществено значение изготвянето на Медийна стратегия на ИВСС, което освен, че е разписано в чл. 50 т. 1 от Правилника за организацията на дейността на ИВСС и за дейността на администрацията и на експертите, също е препоръчано в одитния доклад на Сметната палата. Медийната стратегия следва да съдържа правила за реда и начина за медийно отразяване на цялостната дейност на Инспектората.

В отношенията със средствата за масово осведомяване ИВСС следва да се подчинява на изискванията за откритост, достъпност и желание за диалог. Сблъсък с изискването за публичност в дейността на Инспектората се получава например при огласяването пред медиите на предложения за дисциплинарни наказания от страна на ИВСС с посочването на имената на конкретните магистрати. От друга страна разпоредбата на чл. 33 ал. 4 от ЗСВ изисква закрити заседания на ВСС, когато се обсъждат

предложенията за налагане на дисциплинарни наказания, а разпоредбата на чл. 313 ал. 3 вр. чл. 53 от ЗСВ предвижда забрана до влизане в сила на заповедта или на решението за налагане на дисциплинарно наказание, да се разгласяват факти и обстоятелства във връзка с дисциплинарното производство. Получава се противоречие и е необходимо да се намери баланс, така че Инспекторатът да може да съобщава за резултатите от свои проверки, включително и предложения за дисциплинарни наказания, но без да се уронва престижа на конкретния магистрат, доколкото по въпроса дали е извършил дисциплинарно нарушение и правилно ли му е наложено дисциплинарното наказание, компетентен да се произнесе в крайна сметка е съдът.

На последно място, смятам, че ИВСС следва да отговори на предизвикателството да взаимодейства с неправителствения сектор и съсловните организации в съдебната система. Тази дейност също формира част от публичния образ на Инспектората. Трябва да се намери уместен подход за поддържане на добри контакти с техните представители и да се организират в бъдеще съвместни инициативи- кръгли маси, обсъждания и семинари по конкретни проблеми и теми, общи за работата на Инспектората и магистратите. Смятам, че със съдействието и подкрепата на НПО в областта на съдебната система и съответно на съсловните организации, ИВСС ще осъществява по- прозрачно и публично правомощията си, а и ще се подобри обществения имидж на институцията.

IV. Заключение.

В обобщение на настоящото изложение следва да се акцентира на водещата роля на Инспектората към ВСС в осъществяване на съдебната реформа. Въпреки критиките към него не може да се отрече постигнатия от дейността му дисциплинаращ ефект в работата на съдиите, прокурорите и следователите. За да изпълни до голяма степен очакванията към него ИВСС трябва да насочи усилията си към създаване и използване на система от вътрешни актове, които регламентират изрично показателите и критериите за оценка на проверяваната дейност, получаването на обратна информация за изпълнение на препоръките и осъществяването на последващ контрол върху вече проверяваните органи на съдебната власт. По този начин чрез осигуряване на предвидимост в дейността на ИВСС ще се даде увереност на органите на съдебната власт и ще се способства за осигуряване независимостта на институцията.

Дейността на Инспектората не трябва да се ограничава само в рамките на взаимодействието с ВСС и органите на съдебната власт, а следва да взаимодейства активно с Министерство на правосъдието и другите държавни органи, включително с гражданското общество, за да може заедно с тях да осъществи съдебната реформа. Само съвместните усилия на всички институции и магистрати ще променят отношението на

обществото към съдебната система. В този смисъл не следва да се забравя казаното от Целз, че правото е изкуство за доброто и справедливото.

.....
/ Т. Точкова/

16. 04. 2014г.
гр. Хасково