

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ	
Регистрационен индекс	Дата
1000-14510	11-11-2021

КОНЦЕПЦИЯ

ЗА

**ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВЕН РЪКОВОДИТЕЛ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

изготвена от

ГАЛИНА ВЛАДИМИРОВА ЗАХАРОВА

м. ноември 2021 г.

1. ЛИЧНА МОТИВАЦИЯ ЗА ЗАЕМАНЕ НА ДЛЪЖНОСТТА

Както и преди седем години, настоящият избор отново се провежда в тежък период на икономическа, институционална и здравна криза. В такъв момент от жизненоважно значение е да се оправдаят очакванията на обществото към съдебната система като гарант на неговите права. За нормалното функциониране на върховната съдебна инстанция в тези условия е необходимо да се запази облика на този съд като независима, отговорна и ефективна институция.

Участвам в провеждания избор за председател на ВКС като професионален кандидат, водена от дълга си към колегите от съда, които съзнателно поеха изключителната и уникална за българските условия отговорност да застанат зад собствена номинация за ръководител. Без оглед на крайния резултат, за мен решението на пленума на ВКС е изключителен акт на доверие, който безусловно ме задължава да приема всички предизвикателства и рискове на това начинание.

В държавите членки на ЕС преобладава практиката за председател на върховен съд да се избира съдия, който има професионален опит в този съдебен орган. В немалко държави изборът за председател на върховен съд дори е ограничен по закон само до съдиите от самия върховен съд. (Например Гърция, Дания, Кипър, Латвия, Литва, Румъния, Словакия, Словения, Швеция, Португалия, където председателят се избира от самите съдии с тайно гласуване, Холандия, чието законодателство предвижда „двойна“ гаранция – върховните съдии имат право да правят предложения за председател на Върховния съд и изборът му е ограничен само до съдиите от състава на Върховния съд, и др.). Независимо от националната идентичност и традиции, следвани от държавите членки в процеса на номинации и избор (назначаване) на председател на върховен съд, становището на върховните съдии неизменно се търси и отчита. Досегашната практика в България бележи противоположна тенденция – за председател на ВКС обикновено се предпочита кандидат извън съдийския колектив.

С измененията на ЗСВ националната ни законодателна рамка за първи път легализира инициативата на съдиите от върховната касационна инстанция сами да посочат човека, съвместно с който да преодолеят един много труден за съда период. ВКС нямаше право да пренебрегне тази възможност, демонстрирайки неспособност, примирение и нежелание да декларира открито, мотивирано и принципно своето мнение за модела на

ръководство на съда и за бъдещото си развитие. Своетообразието на времето, в което живеем, налага да постигнем сплотяване в името на каузите за отстояване на ценностите на правовата държава, за утвърждаване на авторитета и достойнството на съда, за запазване и защита на независимостта.

II. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ДОСТИЖЕНИЯТА И ПРОБЛЕМИТЕ В ДОСЕГАШНАТА ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД.

Състоянието и оценката на дейността на Върховния касационен съд са подробно и задълбочено анализирани в ежегодните доклади за дейността на съда, в частност за 2020 г., които са публични и достъпни на интернет сайта на съда. Поради това ще маркирам само ключовите обстоятелства, от които могат да бъдат обусловени изводи за актуалните достижения и проблеми на съдебния орган.

1. Кадрова обезпеченост.

Съдиите са разпределени в три колегии - наказателна, гражданска и търговска.

В наказателна колегия са обособени три отделения, в които съдиите заседават без наличие на постоянни състави, като се формират на случаен принцип по компютърен път за всяко заседание. По щат съдиите в наказателната колегия са 31, включително заместник-председателят на ВКС и ръководител на наказателната колегия. Към настоящия момент щатът не е изцяло зает, поради което колегията функционира в намален състав от съдии – 27 титуляри (от които един съдия е изключен от разпределение поради продължителен отпуск по болест) и трима командирани съдии.

Съдиите от гражданска колегия са групирани в четири отделения, във всяко от което са формирани постоянни състави. Делата се разпределят по реда на чл. 9 от Закона за съдебната власт съобразно специализацията на съдиите, установена от 01.01.2009 г., както следва: в I и II отделения – вешноправни спорове и делби, в III и IV отделения – облигационноправни спорове, трудовоправни спорове, дисциплинарни производства и др. Частните производства и молбите за отмяна се разпределят съобразно установената с разпореждане № 21/28.02.2017 г. на председателя на колегията от 01.03.2017 г. специализация на отделенията в гражданска

колегия: постъпващите частни жалби по чл. 274, ал. 2 и ал. 3 от ГПК и молбите за отмяна на влезли в сила решения по чл. 303 и чл. 304 от ГПК се разпределят между съдиите съобразно установената в колегията специализация според вида на делото на основание Заповед № 1015/27.05.2008 г. на председателя на ВКС. В момента в колегията работят 48 съдии (I г. о. – 9, II г. о. – 9, III г. о. – 15 съдии, IV г. о. – 15), от които 44 са титуляри и четирима са командирани.

Търговска колегия се състои от две отделения, в които съдиите също работят в постоянни състави. Кадровият състав е от 24 съдии, като има и 3 допълнителни неусвоени щатни бройки, прехвърлени от гражданска колегия през м. април 2019 г. Към момента в колегията работят 18 титуляри и 6 командирани. Двама от титулярните съдии са със спряно постъпление, предвид предстоящото им освобождаване на основание чл. 165 ал. 1 т. 1 от ЗСВ и запълването на графиците им до 2 месеца преди освобождаването.

Общо във ВКС към настоящия момент от 110-те съдии по щат са заети 90 съдийски бройки, като са командирани 13 съдии.

Седем години назад, към момента на предходната процедура по избор на председател на ВКС, общата съдийска численост на съда по щат е била също 110 съдии, като 94 щата са били заети и е имало 8 командирани магистрати.

От изложеното е видно, че през изминалния период не е постигнато развитие в кадровата обезпеченост на Върховния касационен съд, а напротив – очертава се ясна тенденция на регрес, като броят на командированите лица постъпително се увеличава.

2. Преценка на натовареността на съдиите.

2.1. Натовареност на касационните съдии с оглед пряката дейност по разглеждане на дела.

Не е пресилено да се каже, че неуспехът на последните проведени конкурси за назначаване на съдии във ВКС нанесе много тежък кадрови удар върху съда.

Така например при четирите незаетите щатни бройки в наказателна колегия (с предстоящо увеличение на пет през следващата година) колегията ще трябва да изльчи членове на комисии за конкурсите за НК на ВКС, както и за наказателните отделения на

апелативните съдилища. Това автоматично означава, че обемът на постъплението ще се разпределя реално измежду 21 съдии.

Почти по аналогична схема е застрашен кадровият потенциал и на гражданската колегия, по отношение на която може да бъде проследена същата тенденция: от правораздаващите в момента 44 титулярни съдии (с намаление на 41 поради предстоящо пенсиониране на колеги от началото на следващата година), ще следва да бъдат отделени също 8 съдии във връзка с провеждането на отменените конкурси, като вероятно ще се увеличи броят на командированите съдии. Поради неравномерно натоварване на двата потока на гражданската колегия, отразяващо се на графиците на разглеждането на делата, през 2021 г. част от материията, разглеждана от Втори поток бе прехвърлена за разглеждане на Първи поток. Независимо от голямата фактическа и правна сложност на част от материията на Първи поток, беше преценено, че относителното изравняване на графиците с цел по-кратък период на насрочване е в интерес на страните.

В критично състояние е кадровият ресурс на търговската колегия на ВКС, която е с най-малък числен състав. През първата половина на следващата година заетите в колегията 18 титулярни съдии ще намалеят на 16 с оглед настъпващо основание по чл. 165, ал. 1, т. 1 от ЗСВ по отношение на двама съдии. Характерно за работата в търговската колегия на ВКС е разглеждането на дела, отличаващи се с правна и фактическа сложност, за които е предвидено особено производство по търговски спорове (чл. 365 и сл. от ГПК). Търговската колегия решава дела по несъстоятелност по специален ред, предвиден в Търговския закон, както и искове за отмяна на арбитражни решения по реда на чл. 47 и сл. от ЗМТА, спорове, произтичащи от вписвания в регистъра на политическите партии, регистъра на вероизповеданията и пр. Особено е и производството за банковата несъстоятелност по реда на чл. 45 и сл. от ЗБН. Част от разглежданите в колегията дела са свързани с прилагане на правото на Европейския съюз (регламенти и директиви), както и с прилагането на международни многострани и двустранни договори. Независимо от многообразието и сложността на правната материя, относима към дейността на търговските съдии, за част от производствата са предвидени непродължителни по време срокове за тяхното приключване.

Според статистиката за приключилата календарна 2020 г. колегията е разгледала 4 313 броя дела. Само за посочената година постъплението е

било от порядъка на 2 522 броя дела, като са били свършени 2 407 броя дела.

От цитираните данни е видно, че постъпилите и свършените дела са съизмерими като брой. Същественото обаче е, че това са дела, образувани предходната година/години, като освен това с оглед спецификата на касационните производства по ГПК, при разгледано касационно производство във фазата по чл. 288 от ГПК и допуснато касационно обжалване и постановено решение по чл. 290 от ГПК, съдебната дейност статистически се отразява като едно приключено дело. В тази хипотеза, най-голямата висящност е констатирана при производствата по касационните дела, по които е допуснато обжалване. Те приключват за период повече от година от датата на образуване на делото и до датата на обявяването на решението.

Продължителният период на висящност на касационните производства обективно се обуславя от обстоятелството, че големият брой дела се разпределя на малък брой съдии, които следва да ги включат в графиците си. Това пък води до насрочване на делата напред във времето за фазата по чл. 288 от ГПК (оценката дали да бъде допуснат факултативния касационен контрол), като приключват с неподлежащото на обжалване определение по чл. 288 от ГПК. За сравнение – делата, които не са обвързани с предварителната фаза по чл. 288 от ГПК – по чл. от 47 от ЗМТА, чл. 303 и сл. от ГПК се насрочват в открито заседание и завършват в напълно разумни срокове. В предвидените от Закона за политическите партии съкратени срокове приключват производствата и по този закон.

Забавянето на производствата по търговски спорове е много сериозен проблем. Той води не само до неблагоприятни последици по глава IIIa от ЗСВ, а и до значителни имуществени вреди за страните предвид факта, че колегията разглежда спорове за големи по размер парични вземания, при които забавеното изпълнение, resp. спирането на изпълнението по реда на чл. 282 от ГПК, е от съществено значение. Като илюстрация: към м. ноември 2021 г. по безлихвената набирателна сметка на ВКС в БНБ за обезпечения са натрупани 86 млн. лева. Тази стойност се формира предимно от допуснати обезпечения по дела на търговската колегия. С оглед продължителната висящност на делата, задържането на суми в подобен размер за продължителен период от време обяснимо генерира напрежение.

Неблагоприятните последици, обусловени от забавеното разглеждане на делата, не могат да бъдат преодолени само с организационни мерки. Както бе посочено по-горе, основната причина се корени в тежката кадрова необезпеченост на колегията. Избраната конкурсна комисия в търговската колегия понастоящем почти е финализирала дейността си. Приключването на конкурса обаче не се очертава в обозримо бъдеще не само с оглед изключително тромавата процедура по атестиране, но и поради факта, че конкурсната комисия е избрана от пленума на ВКС по правилата, валидни за всички комисии от последните 7 години. Резултатът от решенията на ВАС във връзка с конкурсите дава основание да се прогнозира, че и конкурсът за съдии в търговска колегия ще има същия изход.

2.2. Комплексна натовареност на съдиите от ВКС.

Въпросът за дефиниране на общата натовареност на касационните съдии към настоящия момент не е получил аналитичен и задълбочен отговор дори и в рамките на ВКС.

Натовареността на съдиите във ВКС е неразрывно свързана със спецификата на цялостната им дейност. Тя не подлежи само на механично измерване единствено с количествени признания, статистически данни и цифрови обобщения. Определянето на натовареността във ВКС е специфично, като задължително налага комплексно изследване и оценка на дейността на съдиите в по-широки граници от формалното отчитане на статистическите данни във връзка с постъпилите, разгледани, свършени дела, броя проведени заседания.

За няколко поредни години в годишните доклади за дейността на ВКС са отразени констатации за намаляване на делата за разглеждане от съдиите. Такова намаляване действително се констатира, независимо от което средната натовареност на касационната инстанция може да бъде преценена като висока и определено надвишаваща средната за върховните съдилища в другите страни членки на Европейския съюз. Такава натовареност не следва да се приема за съответна за инстанцията, която единствена осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на закона чрез постановяването на тълкувателни решения.

Констатациите за относително намаляване на обема на пряката дейност на върховните съдии по разглеждане на делата не могат да оправдаят ограничаването на кадровия ресурс във ВКС.

Намаленото постъпление за 2020 г., а вероятно и за 2021 г., във висока степен се дължи на обстоятелства, свързани с пандемичната обстановка и свързаните с нея ограничения по отношение на правораздавателната дейност, поради което засега не може да бъде направен обоснован извод за тенденция към значимо и устойчиво намаляване на делата за разглеждане.

Освен това, при анализа на статистическите данни се очертава тенденция на намаляване на по-леките като фактическа и правна сложност дела. Колкото и несъвършен да е използваният понастоящем механизъм за определяне и отчитане на фактическата и правната сложност на постъпващите дела, той все пак (макар и съвсем не с необходимата точност и прецизност) въвежда приблизителни критерии за определяне количествените и качествените аспекти на работата, която извършват съдиите. В този аспект се установява, че дейността по решаване на делата е значително усложнена, както от фактическа, така и особено от правна гледна точка.

Сложността на делата (като фактическата, така и правната) неизбежно е свързана с времето, необходимо за разрешаването им. Различията между тях изискват и различно количество работа. По-тежките и времеемки дела са основна база при изчисляването на необходимите за съда ресурси. Като устойчива тенденция се очертава завишаването на фактическата и правна сложност на постъпващите дела, който фактор несъмнено се отразява върху натовареността, защото увеличава времето, необходимо за решаването на съответния казус. Времето, нужно за извършване на всички съдебни дейности, свързани с разглеждането и решаването на съответното дело, е обективен, относително стабилен критерий за степента на натовареност. (Такава тенденция красноречиво се илюстрира например от увеличаването на броя на т. нар. „трети касации“ в наказателна колегия, разглеждането и компетентното решаване на които изискват много по-големи усилия,resp. повече време).

Значение има обстоятелството, че зам. председателите на ВКС, председателите на отделения, членовете на аналитичното звено при НК, съдиите, които са ангажирани като докладчици по тълкувателни дела, съдиите, избрани на случаен принцип за членове на конкурсни комисии, както и други съдии в определени случаи (свръхнатоварване, влошено здравословно състояние и др.), са с намалено постъпление по решение на общото събрание. Подобен подход поначало е удачен и справедлив, като

следва да се прилага и във всички случаи при определянето на натовареността на съдиите, на които временно се възлагат функции, различни от правораздавателната. Използването му е и неизбежно, тъй като в общата оценка на натовареността се включват всички осъществявани от съдиите дейности.

В същото време обаче това положение неминуемо предпоставя вариации при индивидуалната натовареност на съдиите по решаването на конкретни дела. Намаленото постъпление на част от съдиите обуславя необходимост реалният обем от работата по делата да се поема от останалите съдии, които не са с намалено постъпление. Така се генерира опасност от неравномерна персонална натовареност, както и предпоставки за насрочване на делата в по-дълъг период от време занапред.

На следващо място, изпълнението на тълкувателната функция изисква достатъчно време за подготовка, обсъждане и взимане на решения. Последователно се очертава трайна тенденция към изключително позоваване на актове на международното право и правото на Европейския съюз, както и на практиката на Съда по правата на човека и на Съда на Европейския съюз. Това налага да се извършва огромен обем от работа по внимателното и задълбочено проучване на теоретични постановки, обширна практика на ЕСПЧ и СЕС, тяхното систематизиране, анализиране и обобщаване. Практическите затруднения при нарастването и усложняването на тълкувателната дейност са ясни и добре идентифицирани. От тях следва несъмнен извод, че интензивната тълкувателна дейност е фактор, във висока степен завишащ натовареността, поради което няма как да бъде игнориран. Дори през 2020 г., в условията на пандемия, по тълкувателни дела са проведени 2 заседания на ОСТК, 6 заседания на ОСНК, 9 заседания на ОСГК; 8 заседания на ОСГТК; 2 заседания на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегии на ВАС; 2 заседания на ОСГТК и Първа и Втора колегии на ВАС.

Считано от 2015 г., се отклоява и постоянна тенденция за увеличение на дейностите на съдиите от ВКС, извън преките им задължения по разглеждане и решаване на делата. Нараства броят на работните групи, в които се включват съдии от ВКС, както и на изготвените становища. Активно е участието в множество форми за преодоляване на противоречивата съдебна практика и повишаване на квалификацията на съдиите от страната, като по този начин се работи за постигане на качествено правосъдие. В докладите за дейността на ВКС традиционно се

отразява значителния брой конкретни отделни мероприятия на съдиите – изготвяне на анализи по приложението на отделни правни институти и законови текстове, проучвания, участия в лекции, семинари, работни срещи, дискусии и пр., които имат съществен принос за подобряване и усъвършенстване работата на съдилищата. Формираното в наказателната колегия аналитично звено във висока степен поема описаната дейност, докато в останалите колегии задачите в тази насока се разпределят между всички съдии, въпреки значителната им пряка натовареност.

Към изложеното дотук следва да се отчетат и възложените на съдиите допълнителни служебни ангажименти във връзка с провеждане на атестиране и участие в конкурсни комисии.

Неизчерпателно маркираните по-горе фактори, влияещи върху натовареността, обуславят извода за висока обща натовареност на касационните съдии.

За да се гарантира ефективна дейност на съдебния орган от съществено значение е съдиите с ръководни функции да проследяват постоянно и внимателно времето, необходимо за разглеждането на различните видове дела, периодът от време от насрочване на делото до провеждането на съдебното заседание, броя на заседанията, и времевия период, необходим за постановяване на съдебните актове. Този своеобразен мониторинг ще допринесе за установяването на адекватна норма на натовареност на съдиите, както и ще осигури проактивни организационни действия за своевременна реакция при дисбаланс на постъпленията в различните отделения и персоналната натовареност на съдиите.

3. Тълкувателна дейност на ВКС.

Характерно за правораздавателната дейност на съдиите от Върховния касационен съд е създаването на съдебна практика, която във висока степен спомага за укрепването на правовия ред и утвърждаването на върховенството на правото. Предвидимостта на правораздавателната дейност, т. е. решаването на идентични спорове по аналогичен, „еднакъв“ начин, е от съществено значение както за утвърждаването на правовия ред, така и за развитието на юриспруденцията в България. Ето защо при констатирана противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона съдиите от Върховния касационен съд участват в общи събрания по приемането на тълкувателни решения и тълкувателни постановления, които са задължителни за органите на съдебната власт, за

органите на изпълнителната власт и за органите на местното самоуправление (чл. 124 от ЗСВ). Уеднаквяването на съдебната практика с цел еднаквото прилагане на законите се осъществява също при решаването на конкретни дела от съдиите от Върховния касационен съд чрез формирането на съдебна практика на ВКС по приложението на законите, а в определени случаи и чрез отговори на въпроси от значение за развитието на правото (чл. 280, ал. 1, т. 3 и чл. 292 от ГПК).

Тълкувателната дейност е уникално конституционно правомощие на ВКС, което трябва да се разглежда като безспорен принос за върховенството на закона. Това е единственият начин публично, прозрачно, убедително да се изрази мнението на върховната съдебна инстанция по определен правен проблем, да се покажат аргументите „за“ или „против“ определен подход или разбиране.

Високият брой на тълкувателните решения през проследявания период са показателни относно тенденциите за практическа реализация на новите идеи в разбирането за ролята на тълкувателната дейност на ВКС. Предвидимостта на правосъдието се осигурява чрез преодоляване на противоречията в съдебната практика. Във всички случаи е правилен подходът противоречията и неправилната практика на съдилищата да бъдат радикално разрешавани чрез механизмите на тълкувателната дейност. Тя е основна функция на ВКС, като е неизбежно свързана с факта на наличието на противоречива практика. Докато такава съществува, тълкувателната дейност следва да се провежда активно и задълбочено, защото е сигурен показател за качеството и ефективността на правосъдната дейност. ВКС е последователен в тези свои усилия.

Продължава и тенденцията в гражданска и търговска колегии по тълкувателен път да се преодолява противоречивата практика не само по отделни въпроси, а по групи от въпроси. Тази насока следва да се поддържа, тъй като безпротиворечивата съдебна практика е важна гаранция за ефективността и авторитета на правосъдието, за осигуряване на стабилност на гражданския и търговския оборот, а има и важно значение като превантивна мярка срещу възможни корупционни практики.

След приемането на новия ГПК през 2007 г., законовите предпоставки за иницииране на тълкувателната дейност се увеличиха. Освен редът по чл. 124 и сл. от ЗСВ, за гражданска и търговска колегии възникна задължението по чл. 292 от ГПК при наличието на противоречива практика на ВКС (решения по чл. 290 от ГПК или

определения по чл. 274, ал. 3 от ГПК) да се образува тълкувателно производство. Това значително увеличи броя на тълкувателните дела, образувани в гражданска колегия на ВКС, както и на тълкувателните дела от компетентността на двете колегии на ВКС – гражданска и търговска.

Прегледът на тълкувателните дела сочи, че както и в предишния период, делата на наказателна колегия, както и значителна част от делата на гражданска и търговска колегии на ВКС продължават да се образуват по реда на чл. 124 от ЗСВ по инициатива на председателя на ВКС. Разкриването на нов потенциал за активизиране на тълкувателната дейност е приоритет, който несъмнено трябва да бъде поддържан и занапред в работата на касационната инстанция. Решителен поврат при използването на този механизъм за утвърждаване на върховенството на правото обаче може да се очаква, когато в тълкувателната дейност активно се включат всички органи, оправомощени по закон да отправят искания за постановяване на тълкувателни решения.

Интензитетът на тълкувателната дейност наистина във висока степен завишила натовареността. Произтичащите от това проблеми не следва да бъдат разрешавани чрез ограничаване на тълкувателната дейност. Напротив, именно задълбочаването на тълкувателната дейност представлява „принос в правото“ и е необходима предпоставка за предвидимостта на правосъдието. Поради това считам за неприемлив вариантът за редуциране на тълкувателната дейност (чрез ограничаване на инициативата на председателя на ВКС за тълкуване), поради завишената натовареност на съдиите. Тези проблеми могат да се преодолеят чрез засилване на тълкувателния капацитет на колегиите – задължително увеличаване на човешкия ресурс, използване на интелектуалните услуги на външни експерти, разтоварване на състава на колегиите от други дейности с цел концентрация на основните усилия за качествено решаване на делата и ефективна тълкувателна дейност.

Значението на задължителната съдебна практика следва да се съсредоточава не във всички, а само в онези правни изводи и аргументи, които имат по-абстрактен и приносен характер. Поради това качеството на тълкувателната дейност очаквано ще се повиши, когато обсъжданите проблеми са действително от значение за правото, а не се свеждат до инцидентни „квазипротиворечия“ между отделни съдебни състави.

„Квазипротиворечията” могат да бъдат преодолени на предварителен (организационен) етап от общите събрания на колегиите.

4. Осигуряване на публичност и прозрачност.

Положителен резултат е постигнат по отношение на условията на публичност и прозрачност, при които се осъществява дейността на ВКС. В съда е въведен и се поддържа външен сайт, който предоставя лесен достъп до актуалната информация. Стриктно се спазва изискването за предварително оповестяване на предстоящите за разглеждане дела с обществен интерес, както и резултатът от делото при приключването му. Въведени са възможности за прилагане на различни критерии при търсенето на дела и съдебни актове.

Включително и в условията на пандемия беше създадена организация за достъп на журналисти в съдебните зали след предварително изпратена заявка за присъствие в залата. В специално създаден канал на ВКС в YouTube беше излъчено съдебното заседание по наказателно дело № 50/2020 г. (<https://www.youtube.com/channel/UCVVuprY2cIDxfurCe07spnQ>). Видеото от това заседание е гледано над 3200 пъти.

В случай на несъгласие на страните да бъдат заснемани задължението за публично отразяване на процесите се реализираше чрез публикуване на пълния протокол от заседанието (след заличаване на личните данни) незабавно след изготвянето му на страницата на ВКС в интернет.

Този подход следва да остане приоритет на ръководството на съда и занапред, като с развитието на технологиите продължат усилията за актуализация и максимално улесняване на достъпа до информация и увеличаване на нейния обем. В организацията на вътрешния сайт на ВКС също може да се въведат допълнителни подобрения, за да се постигне максимално точно, всеобхватно и леснодостъпно управление на информацията за съдиите и служителите.

Осигуряването на публичност и прозрачност обаче трябва да се припознае като приоритет и от всички съдии. Значимостта на правосъдието за обществото трябва последователно да се разяснява: да се обяснява ролята му; значението на независимостта; нуждата от адекватно ресурсно осигуряване на съда и съдебната администрация и тясната му връзка със защитата на върховенството на правото. Ниското доверие може да бъде преодоляно чрез пълна прозрачност и публичност, дори когато се установяват слабости в дейността на институцията.

Първоначално реализацията на тази задача трябва започне с помощта на квалифициран прес-екип, който да следи тематиката на институционалната комуникация на съда и да информира и обяснява работата на ВКС.

5. Случайно разпределение на делата.

Специален ангажимент на ръководството на ВКС е сълюдеването на вътрешните правила за случайното разпределение на делата, тъй като те са средство за осуетяване на корупционни практики, гарантират обективност, прозрачност и доверие у гражданите, а от друга страна – създават усещане за справедлива натовареност у магистратите и им осигуряват спокойствие и защита от неоснователни упречи за заинтересованост от определено дело. Вътрешните правила за случайно разпределение на делата, детализирани по колегии, са подробно регламентирани, придружени с детайлно техническо приложение относно всяка осъществявана при случаяния избор и разпределението стъпка от съответните оправомощени лица.

В ЗСВ (чл. 9, ал. 1) на законово ниво е регламентирано приложението на принципа на случаяния подбор чрез електронно разпределение на преписките и делата. Надеждният специализиран софтуер за разпределение е предназначен да елиминира субективния фактор при поименното разпределение на делата на съдиите от страна на съответния ръководител и същевременно да следи за и да регулира равномерното натоварване на отделните магистрати и съдебни състави поне по брой и видове постъпващи дела. Стриктното спазване на изискването за действително разпределение на делата на случаен принцип е основна гаранция за предотвратяването на реални и потенциални възможности за конфликт на интереси. Липсата на прозрачност при разпределението – невъзможност или пречки от техническо естество при проследяването на начина на процедиране от страна на оторизираното да осъществява разпределението лице, на практика осуетява възможността за цялостен контрол. Без създаване на организация, гарантираща пълноценна отчетност, разпространените сред магистратските колективи и обществеността съмнения за манипулиране на системата за разпределение не могат да бъдат разсеяни.

Системното наблюдение и внимателния контрол върху процеса на случайното разпределение на делата следва да продължи да бъде приоритетен въпрос в дейността на председателя на ВКС, защото

законосъобразното провеждане на случайния избор е елемент от законността на съдебния състав и основна антикорупционна гаранция за предотвратяване на възможностите за конфликт на интереси.

Оценявам въведената във ВКС система на разпределение на делата като прозрачна и гарантираща стриктен контрол при проследяването на процеса на разпределението. Тя изпълнява основните принципни изисквания за прозрачност при осъществяването на случайния избор: поименно идентифициране на лицата, оправомощени да оперират със системата за случайно разпределение, и определяне на отговорностите им; ежедневно и равномерно въвеждане на постъпващите преписки и дела по последователност на входящите номера; автоматично разпределение по „оценка” на програмата; изискване за мотивирано обяснение във всички случаи на „преразпределение”, която информация да се натрупва и съхранява с цел осигуряване на възможност за контрол върху процеса на разпределение; възможност за проследяване на промените в опцията за „натовареност” на магистратите, между които се провежда случайния избор; въвеждане на изискване за мотивирано обяснение при всяка промяна, която да се запазва с цел извършване на проверка; определяне и прилагане на конкретни мерки за постоянен контрол върху дейността на разпределящите лица; изготвяне на подробни протоколи за разпределението, отразяващи информация за лицето, извършило разпределението, за съдиите, включени в разпределението и коефициента им на натовареност, за обстоятелството кои съдии и на какво основание са били изключени от разпределението.

Изпълнението на тези изисквания допринася за утвърждаването на добри практики за законосъобразното разпределение на делата и осуетява риска от неправомерно вмешателство на ръководителя и заместниците му, председателите на отделения, съдиите и съдебните служители в системата за случайно разпределение. Що се касае до специализираната техническа сигурност и надеждност на използвания софтуер срещу външна злонамерена намеса, то това е въпрос извън компетентността на ръководителя на съда и реалната му възможност чрез технически средства да контролира такива процеси.

6. Проверки по реда на чл. 114, ал. 1, т. 6 от ЗСВ.

Съгласно чл. 114, ал. 1, т. 6 от ЗСВ председателят на ВКС извършва лично или възлага на съдия от Върховния касационен съд проверки на организацията на дейността на съдиите от апелативните съдилища. Това

правомощие предоставя възможност да се проследяват и анализират редица показатели, които не могат да се отразят при проверката на делата по реда на инстанционния контрол (администриране и отчитане на делата, спазване на срокове, спазване на случайния принцип при разпределение на делата и др.). То би могло да изиграе ролята си на резултатно средство за контрол и взаимодействие с апелативните съдилища при планови системни проверки и аналитично обобщаване на констатациите за дейността на съдилищата за по-продължителни периоди от време.

Считам, че с оглед компетентността на ИВСС по същите въпроси комуникацията и сътрудничеството със съдилищата в страната следва да се активира и задълбочава в насока непрекъснат неформален контакт, включително работни посещения на място. Съдии от ВКС и председателят следва да са информирани за проблемите на отделните съдилища при правораздаването, като им оказват съдействие за тяхното разрешаване.

7. Вътрешни актове.

За подробно регламентиране на отделните дейности и процеси в съда са приети и се прилагат редица вътрешни актове – правила, заповеди и системи, които постоянно се актуализират. Стандартите към документооборота са високи, с което се осигурява надеждна основа за проследимост и наблюдение. Удачно е така въведените добри практики да продължат да се прилагат, защото осигуряват отчетността на институцията.

III. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

1. Мерки за укрепване на кадровия потенциал на ВКС и регулиране на натовареността:

1.1. Основната и решителна стъпка в преодоляването на кадровия недостиг във ВКС е адекватното му обезпечаване с човешки ресурс, за постигането на която цел е необходимо взаимодействието на всички власти.

Добрата организация на дейността на ВКС е немислима без кадрови ресурс, позволяващ адекватно натоварване, при което съдии да разполагат с обективни условия за качествено и срочно правораздаване и прецизно изпълнение на останалите, вменени им задължения и

отговорности. С оглед голямата отговорност при решаването на делата като последна инстанция, адекватното натоварване следва да осигурява на съдиите необходимото време за задълбочена подготовка по делата, за изследване на изменящото се законодателство, за проучване на практиката на СЕС и ЕСПЧ, и като краен резултат – за изготвянето на добре мотивирани съдебни актове, съобразени с правните норми и духа на законите.

Кадрова обезпеченост касае, както наличието на достатъчен брой съдии, така и попълването на съдийския състав на ВКС след избор на най-добре професионално подгответи съдии, притежаващи високи морални качества. В тази връзка и на базата на изготвена обективна информация за натовареността на работата в отделните колегии, председателят на ВКС следва да усвои всички налични щатни бройки, като при необходимост ангажира СК на ВСС с искане за разкриване на допълнителни щатни съдийски бройки.

1.2. От ключово значение е и своевременното организиране и провеждане на конкурсите за съдии за съответните колегии на ВКС. Понастоящем провеждането на тези конкурси е затруднено до степен обезсмислянето им, предвид значителното изоставане при организирането на конкурсите след освобождаването на съдийски бройки, неясната законова регламентация в ЗСВ и тази в Правилата за провеждане на конкурси за младши съдии и младши прокурори, за първоначално назначаване и за повишаване в длъжност и преместване на съдии, прокурори и следователи, приети от Висшия съдебен съвет, тромавата процедура по тяхното провеждане, незачитането в определени случаи на резултатите от класирането на кандидатите от конкурсната комисия, отмяната на конкурси изцяло или частично поради констатирани от ВАС дори и несъществени нарушения при тяхното провеждане. Ето защо председателят на ВКС следва да проведе консултации относно възможностите за законодателни изменения в ЗСВ досежно процедурата по провеждане на конкурсите за повишаване в длъжност на съдии, прокурори и следователи.

1.3. Въпросът за необходимостта от регулиране на натовареността на върховните съдии не е специфичен за България. В общ план в правните системи на ЕС основно са разграничени два различни модела на касационно производство, диференциирани в зависимост от естеството на

преследваната доминираща цел: от една страна, индивидуален контрол, защитата на частния интерес на всеки жалбоподател, който има право на „трета” инстанция, а от друга страна – защитата на обществения интерес чрез създаването на насоки за ясна, предсказуема, еднаква съдебна практика.

В настоящата обществена среда очевидно не може да се приема подход на непрекъснато ограничаване на компетентността на касационния съд единствено с цел разтоварването му. Българският конституционен модел не позволява широка дискреция на върховния съд да подбира делата за разглеждане, без да излага мотиви за това, а по наказателните дела в рамките на законово определената си компетентност съдът не разполага с дискреция въобще. Дори процесуалните механизми на ГПК за преценка на допустимост на касационното обжалване предполагат индивидуален контрол върху всяка жалба. В рамките на действащото законодателство във фазата по чл. 288 ГПК (дали да се допусне касационно обжалване) се концентрира тежката фактическа и предварителна правна работа, защото тогава всъщност се разглежда и обсъжда цялото дело. Това е абсолютно необходимо, за да се прецени дали правните въпроси, поставени от жалбоподателя, наистина обуславят изхода на спора (т. н. дейност по селекция съгласно т.1 на ТР № 1/19.02.2010 год. на ОСГТК на ВКС).

Екстензивният подход за преодоляване на натовареността (чрез увеличаване на съдийския щат) също не се приема еднозначно поради несъответността му на съвременните разбирания за числеността на върховните съдилища, поради ограниченията на средствата по линия на съдебния бюджет и други затруднения с битов характер.

Разумният баланс между двама противостоящи модела е обобщен още през 1941 г. от Никола Н. Икономов, съдия от Върховния съд:

„Касационното обжалване е създадено по-скоро в полза на публичния интерес, отколкото в полза на частния, а публичният интерес макар да изисква добро правосъдие, е против безкрайните протакания на делото и разколебаване силата и авторитета на окончателните решения, издавани от инстанциите по същество. Увеличаване на касационните поводи, следователно, не може да се счете, че е в полза на публичния интерес, който иска делата бързо да се свършват и затова тенденцията е към ограничаване на касационните поводи, като се допускат само правните поводи. Не може, обаче, да се игнорира и частният интерес, който иска преди всичко справедливи решения. За да се удовлетвори и този интерес,

дава се възможност при очевидни извращения да се допускат и касационни поводи от фактическо естество, които обаче трябва да се уважат само при случаи на скандални извращения – разшири ли се тази възможност на касационния съд да контролира всички констатации и преценки, тълкувания на актове и договори на съдилищата по същество, той ще изгуби своето предназначение и ще се пребърне в трета инстанция по същество, каквото не е неговото предназначение.“

Считам, че за да бъде ВКС еталон на качествено правосъдие, числеността му трябва да бъде съответна на реално постъпващите за разглеждане дела. Съдът следва да разполага с толкова съдии, колкото могат да разгледат постъплението от дела в разумен срок и без компромис с качеството.

В този смисъл ВКС следва да бъде адекватно обезпечен кадрово, разрешаването на който въпрос предпоставя изпълнението на всички останали приоритети.

1.4. Друга възможна мярка е временното „прехвърляне“ на определени видове дела между гражданска и търговска колегии.

Такива средства за регуляция са били няколократно използвани във вътрешноорганизационен план: През 1998 г. председателят на ВКС Румен Янков разпореди споровете за земеделски земи по чл. 14 от ЗСПЗЗ и чл. 11, ал. 2 от ЗСПЗЗ да се разглеждат от търговското отделение на ВКС с оглед прекомерното натоварване на отделенията, разглеждащи дела за собственост и други вещни спорове. При приключването на земеделската реформа, постъплението на този вид дела намаля и потокът им отново беше насочен към вещните отделения на гражданска колегия.

При концентрация на значителен брой дела по трудовоправни спорове председателят на ВКС Иван Григоров със заповед разпореди натрупаните трудови дела да се разпределят между другите отделения на ВКС, като 544 броя от тях бяха разгледани от търговската колегия. Тази организационна мярка изпълни предназначението си, като с изменението на КТ, броят на постъпващите във ВКС трудови дела намаля и постъплението отново можеше да бъде поето от съответното специализирано отделение на гражданска колегия.

Подобна организационна инициатива беше предприета през 2016 г. и от председателя на ВКС Лозан Панов, като с негова заповед беше разпоредено 700 броя търговски дела да бъдат разгледани от гражданска колегия. Мярката беше наложена с оглед факта, че в търговската колегия

големият брой постъпващи касационни дела се насрочваха за разглеждане във фазата по чл. 288 от ГПК за период след около година. В резултат на прехвърлянето на делата срокът на висящността им действително намаля, като постъпващите дела се насрочваха в по-кратки интервали – след около 4-5 месеца. Този подход обаче, за разлика от предишните примери, остана палиативен, защото не настъпиха другите обективни, независещи от ВКС, фактори – ускоряване на конкурсите и приемане на законодателни изменения. (Най-малкото, законодателят би могъл поне да дефинира легално понятието „търговско дело“ по смисъла на чл. 280 от ГПК, което не е идентично с понятието „търговски спор“). Мярката по „прехвърляне“ на делата беше непопулярна, не само защото генерира напрежение между съдиите от двете колегии поради увеличаването на натоварването на съдиите от гражданска колегия, а и заради отстъплението от ясната специализация по материя и риска от отрицателна рефлексия върху качеството на правораздаването.

„Прехвърляне“ на определени видове дела е практикувано и в рамките на гражданска колегия. Например, с цел регуляция на натоварването от II в I поток на граждanskата колегия са били прехвърлени делата по ЗУЕС, а впоследствие – и по чл. 45 – чл. 49 от ЗЗД.

Считам, че организационните мерки за намаляване на натоварването с такъв характер са с ограничен темпорален ефект и имат смисъл, първо, ако са налице обективни данни за устойчиво намаляване, resp. увеличаване на броя на определен тип дела. На второ място, подобни средства са допустими по изключение само в случаите на възникнали временни, но преходни проблеми. Тъй като нямат дългосрочно отражение, те са неуспешни като дългосрочно решение. Следва да се държи сметка, че при настоящия кадрови състав на ВКС временното възлагане на дела между двете колегии поражда същия проблем на свръхнатовареност по отношение на гражданска колегия. „Прехвърляне“ на дела между колегии е допустимо само при положение, че при другата колегия се констатира трайна слаба натовареност, каквато в случая не е налице, особено след решението на пленума на ВКС от м. септември 2019 г. за разместване в щатното разпределение на съда и преместването на три незаети щатни бройки от гражданска колегия в търговска.

Вътрешното „прехвърляне“ на видове дела от един поток в друг в рамките на гражданска колегия също крие опасност от дисбаланс, при

положение, че мярката не се основава на трайна тенденция за увеличаване/намаляване на постъпленietо на дела от определен вид. Доколкото работата на гражданска колегия е вътрешно обособена по профилирани потоци, за съдиите не е без значение какъв точно вид дела се разглеждат в отделенията, защото може да се компрометира специализацията, а оттам – качеството на правораздаването.

1.5. Най-експедитивното възможно средство за преодоляване на кадровия недостиг е командироването на съдии.

Този модел е бил използван с цел попълване на свободните места и към момента на провеждането на предишната процедура за избор на председател на ВКС (вж. Доклад за дейността на ВКС през 2013 г.). Като временна мярка за преодоляване на свръхнатовареността, механизъмът е бил отчитан за относително успешен, доколкото свободните бройки са били запълвани по-експедитивно, командироването е било по-краткотрайно, а от друга страна, с използването му се е постигала кадрова обезпеченост, позволяваща ефективно поемане на постъпващите дела. Още в цитирания доклад обаче са били изразени и резерви срещу използването на този институт, като е застъпено становище, че той може да се използва единствено като временна и извънредна мярка, особено в наказателна колегия.

В Закона за съдебната власт командироването действително е уредено като изключение – само в изолирани случаи, при обективна невъзможност да се преодолеят по друг начин непланирани временни кадрови затруднения. Известни са неблагоприятните последици от широкото приложение на командироването – когато то не се прилага като изключение може да подмени системата за законосъобразно кариерно израстване: тъй като командированите магистрати реално изпълняват длъжност, на която не са назначени и получават съответното по-високо възнаграждение, при последващо явяване на конкурс командированите магистрати могат да бъдат предпочетени с мотива, че познават по-добре съответната материя, придобили са опит в работата и са се интегрирали в колектива на съда, в който са командирани. Това пък генерира неравнопоставеност в сравнение с останалите участници в конкурса за съответната длъжност, които по независещи от тях причини не са имали шанса да докажат професионалните си качества пред горестоящата инстанция. Отрицателно е отражението и върху самия командирован магистрат, тъй като за неопределен период от време професионалното му

положение обективно остава неизяснено, той не само няма сигурност, че ще успее в действителност да заеме по-високата длъжност, но работи под риска от прекратяване на командироването. Освен това, практиките за командироване поначало са реален лост за нелегитимно засилване на властта на съответните административни ръководители, компетентни еднолично да командират и прекратяват командироването, включително и на председателя на ВКС, което положение създава условия за зависимост.

При настоящата критична ситуация във Върховния касационен съд командироването е единственият начин да се компенсираят поне временно сериозните затруднения в кадровото обезпечение на съда. Поради това необходимостта от широкото приложение на този институт и в състава на Върховния касационен съд е очевидна и неизбежна.

Въпреки това, дори и компромисът с командироването не е в състояние да преодолее затрудненията. Фактът, че почти 1/3 от състава на търговска колегия се състои от командирани съдии, е достатъчно красноречив. В тази колегия е достигнат предел, който не трябва да бъде преминаван. При предстоящото освобождаване на още двама съдии от търговската колегия на основание чл.165, ал.1, т. 1 от ЗСВ през м. март и м. април 2022 г. се налага да се обмисля въпросът за значителни размествания в съставите, за да не се допусне в един състав да заседават двама командирани съдии с един титулярен съдия.

Вредното влияние на практиката за командироване може да бъде радикално преодоляно чрез своевременно и ритмично обявяване и провеждане на конкурсите за повишаване и преместване, което е извън правомощията на съдебния орган.

С цел частично ограничаване на отрицателното въздействие на командироването във ВКС е установена разумна положителна практика, ориентирана към редуциране на обема на правомощието на председателя за командироване на магистрати. Персоналната им селекция по правило се осъществява от общите събрания на колегиите, които предлагат на председателя съответния съдия за командироване.

1.6. Наложително е обаче във всички колегии на ВКС да се установят изрични критерии, по които да се избират командирани лицата, както и да се преценява продължителността на командироването им. В заключението си по дела C-748/19— C-754/19, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim/WB* и др., генералният адвокат *Michał Bobek* изразява

становището, че в система, зачитаща принципа на правовата държава, би трябвало да има „поне някаква прозрачност и отговорност, що се отнася до решенията за командироване на съдии”. Всяко решение относно командироването на съдия (за започване или за прекратяване) трябва да се взема въз основа на предварително известни критерии и трябва да бъде надлежно мотивирано. Освен това тези решения би трябвало да осигуряват поне „минимална степен на яснота относно причините и начина, по който е взето дадено решение, за да се гарантира някаква форма на контрол”. Според генералния адвокат *Bobek*, фактът, че командироването е за неопределен срок и може да бъде прекратено по всяко време по еднолично усмотрение, поражда сериозни опасения. Командироването (на съдии) обикновено би трябвало да бъде за срок с конкретна продължителност или до настъпването на друго обективно установимо събитие.

2. Последователно и безкомпромисно отстояване на независимостта на съда и съдиите.

Независимостта на съда е фундаментален конституционен принцип (чл. 117, ал. 2 от КРБ), основен стандарт на ЕКПЧ (чл. 6) и на Хартата на основните права на ЕС (чл. 47), обезпечаващ върховенството на закона и справедливостта на съдебния процес. Необходимостта от съдебна независимост – институционална и лична – е очевидна, защото тя е основата на правовата държава. Чрез независимостта си съдилищата, преди всичко ВКС, са гарант за върховенството на правото и държавен инструмент за защита на правата на гражданите.

Спецификата на независимостта на Върховния касационен съд произтича от компетентността му да осъществява окончателен съдебен контрол по делата, подсъдни на общите съдилища и възложената му конституционна компетентност да осъществява тълкувателна дейност.

Това означава, на първо място, че за ВКС са валидни приложимите за всеки съд изисквания за ефективни гаранции за съдебна независимост през призмата на разделението на властите в институционален, финансов и организационен план в съответствие с международните стандарти, в частност стандарта на независим и безпристрастен съд по чл. 6 от ЕКПЧ. В този смисъл ВКС следва не само да бъде свободен от външни зависимости и всякакъв вид неправомерно влияние върху съдиите, което осуетява или поставя под основателно съмнение способността им да решават делата само въз основа на доказателствата по делото и приложимото право, но и това да

бъде видимо за обществото. (Както е отбелоязано в решението на ЕСПЧ по делото *Kinsky v. The Czech Republic* от 2012 г., въпростът не е дали има действителни доказателства за влияние или натиск върху съда, а дали съдът изглежда безпристрастен). Изследванията за състоянието на правовата държава и върховенството на правото в различните правни системи еднопосочко достигат до извода, че общественото доверие в съдебната власт е пропорционално на доверието в принципа на разделение на властите.¹ В Становище № 21 (2018) на Консултативния съвет на европейските съдии относно предотвратяване на корупцията сред съдиите е подчертано, че „*интегритетът на съдебната система е неотменна предпоставка за ефективните, добре функциониращи и безпристрастни национални съдебни системи. Той е тясно свързан с концепцията за независимост на съдилищата: последната създава условия за интегритет, а интегритетът укрепва независимостта. Днес, в контекста на многобройни атаки срещу съдебната власт, нейният интегритет е по-важен от всякога*“.

Наред с гаранциите в нормативен и организационен план за независимостта на съда като основа на съдийския интегритет, изтъкнатата специфична роля на Върховния касационен съд изисква да бъдат утвърдени и специални стандарти, които да изключват всякакви съмнения за възможно въздействие върху съдиите от ВКС, включително в дисциплинарен аспект от несъщинските органи на съдебна власт (тели, които не правораздават, а изпълняват кадрови и административни функции). Това налага ясно да се разграничават правомощията на тези органи по отношение на ВКС. Евентуално съмнение, че върховните съдии могат да бъдат манипулиирани при изграждането на вътрешното си убеждение поради зависимост от политически конструиран орган или включващ елементи на политически избор, може да накърни както конституционния принцип на независимостта на съдебната власт от политическите власти, така и доверието на обществото, т. е. основата за легитимността на идеята за върховна съдебна институция.

В същото време ограничаването на всякакви външни за ВКС методи за инспекция изисква създаване на система от подходящи мерки за отчетност, отговорност и прозрачност на работата на съдиите от ВКС, която ще обезпечава първостепенната по значимост връзка на доверие с гражданите. Ролята на председателя на ВКС като гарант едновременно за институционалната независимост на съда, индивидуалната независимост на

¹ „Съдебна независимост в Европа“, Джон Аденитайър (John Adenitire)

съдиите и прозрачността и убедителността на правораздаването се изразява в следното:

- да предлага за председатели на колегиите съди, които са подкрепени от съдиите в съответната колегия;
- да предлага за председатели на отделенията съди, които са подкрепени от съдиите в съответното отделение;
- по съществените въпроси за администрирането да предлага на пленума правила, които да са обявяват публично на сайта на съда (правила за командироване, правила за определяне на персоналните състави на отделенията и др.);
- да защитава ефективно и публично съдиите, които са обект на атаки от другите власти;
- да работи целенасочено информативно и образователно за представянето на работата на съда в различните канали за публична комуникация;
- да създаде условия за предвидимост на съдебната практика и публичност на дейността по администриране (например – публикуването на съдебните актове, които представляват значим обществен интерес, да става с разяснителни коментари за тяхното въздействие не само за страните, но и в обществен, икономически, интердисциплинарен и за развитието на правото аспект);
- всеки сигнал за нередност в работата на ВКС да бъде внимателно проверяван и да бъде изгответ обоснован отговор;
- да се създават предпоставки за добра комуникация сред съдиите във ВКС и спокойна среда за работа и индивидуално развитие на съдиите.

Съгласно Становище № 21 (2018) на Консултивния съвет на европейските съди относно предотвратяване на корупцията сред съдиите „*недобрият климат в съдебната система може сам по себе си да има еднакво вредни последици. Липсата на регламентация, и по-конкретно на правилата за етично поведение на съдиите, ниската обща информираност относно опасностите от корупция и липсата на насоки от страна на ръководството на съдилищата може да породи у съдиите отношение на безразличие към изискванията на обективното и безпристрастно правораздаване*“ (т. 15). Същевременно в общите предпазни мерки, формулирани в становището (т. 20), на преден план е изведенено съществуването на ясна връзка между степента на прозрачност на съдебната система, от една страна, и ролята на съдиите в обществото, от друга страна. Изтъкнато е като безспорно, че поради особената си роля в

процеса на взаимодействие и баланс между властите, съдията следва неизменно да проявява дискретност и сдържаност, но това не означава, че „*съдията е социален аутсайдер*“. Напротив, подчертано е, че „*постановяването и при необходимост мотивирането на съдебно решение, което е разбираемо и се приема от обществото, изглежда се удава по-лесно на човек, който стои уверен в центъра на обществения живот и познава добре неговите реалности*“.

Не трябва да се забравя обаче, че независимостта не е неизменна теоретична даденост. Опитът от изминалния период показва, че тя трябва да бъде защитавана. И това е задача преди всичко на самата съдийска общност, която изисква засилена активност на съдиите за запазването на върховенството на правото и независимостта.

3. Осигуряване на върховенството на правото.

3.1. Усъвършенстване на тълкувателната дейност.

Европейската комисия за демокрация чрез право дефинира шест основни елемента на върховенството на закона: прозрачен, отговорен и демократичен процес на приемане на законите; правна сигурност; забрана за произвол; достъп до правосъдие пред независим и безпристрастен съд; зачитане правата на човека; забрана за дискриминация и равенство пред закона (Доклад за върховенството на закона от 25-26 март 2011 г.).

Изискването за осигуряване на правна сигурност е приоритетна задача на съдилищата, преди всичко на ВКС. Тя се постига посредством тълкувателната дейност, обезпечаваща еднаквото прилагане на закона, както и със справедливо правоприлагане по всяко конкретно дело. Задълбочаването на тълкувателната дейност като „принос в правото“ е сигурен показател за качеството и ефективността на правосъдието.

3.2. Други форми за уеднаквяване на съдебната практика.

Функцията по осъществяване на върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите може да бъде успешно осъществявана и отделно от прямата правораздавателна и тълкувателна дейности на съдиите от ВКС. Видно от данните в отчетните доклади, съдиите традиционно участват активно в множество други форми за преодоляване на противоречивата съдебна практика и повишаване на квалификацията (изготвяне на анализи и становища по приложението на отделни правни институти и законови текстове, участия в лекции, семинари, работни

срещи и др.), като по този начин допринасят за постигане на качествено правосъдие.

През изминалния период поради високата натовареност на съдиите от ВКС дейността по повишаване на професионалната подготовка на съдиите продължи да се осъществява спорадично, без планиране и изготвяне на програми за целите и насоките за усъвършенстване на професионалната квалификация на съдиите, за конкретните форми и мерки за проучване на практиката на съдилищата, включително на отделните състави на самия ВКС, както и за планирано провеждане на обучителни мероприятия.

Тези проблеми биха могли да се преодолеят чрез засилване на тълкувателния капацитет на колегиите – увеличаване на човешкия ресурс, използване на интелектуалните услуги на външни експерти, разтоварването на състава на колегиите от други дейности с цел концентрация на основните усилия за качествено решаване на делата и ефективна тълкувателна дейност.

След обособяването на аналитичното звено в наказателната колегия качеството на интелектуалния принос на колегията се повиши, като се констатираха редица постижения при планирането, организирането и провеждането на дейностите по повишаване на квалификацията и участието на представители на ВКС в научни форуми и други дейности, извън правораздавателната.

Принципно е виждането, че укрепването на аналитичния ресурс на ВКС е задача от приоритетно значение, особено в областта на проучването и обобщаването на съдебната практика и еднаквото прилагане на законите. Формираната самостоятелна структурна единица – т. н. аналитично звено – без съмнение оптимизира ефикасността на аналитичния капацитет на наказателната колегия и на ВКС в цялост. Поради това възприетата практика не следва да се изоставя, а трябва да се доразвива и усъвършенства, като се разшири с подразделения във всички колегии. Дейността на звеното допълнително ще балансира натовареността на съдиите, като в същото време ще повиши качеството на правораздавателната дейност и дейността по уеднаквяване на практиката. Опитът на създадената в НК аналитична група сочи, че макар функционираща в минимален състав, с дейността ѝ видимо се постига разтоварване на останалите съдии от служебни ангажименти, извън приската им дейност по разглеждане и решаване на дела, тъй като са

освободени от задачи по изготвяне на становища, участие в научни форуми, мероприятия, работни групи и др.

Считам, че с цел повишаване на ефикасността на дейността на аналитичното звено съществуването му следва официално да бъде легитимирано с нарочни правила и въвеждане на ясен регламент на функциите му. В тази насока са наложителни не само организационни, но и структурни промени, които да регулират обсъжданата дейност на ВКС на основата на принципите на ефективност, прозрачност, отчетност и специализация. Необходима е и допълнителна професионална експертиза, която да поддържа ВКС при изпълнение на посочените му правомощия, което може да се постигне чрез включване на утвърдени специалисти в различни отрасли на правото – университетски преподаватели, бивши върховни и конституционни съдии, други изявени юристи.

Изложените съображения ми дават основание да считам, че създаденото аналитичното звено следва да се обособи като самостоятелна структурна единица към председателя на ВКС с участието на съдии от всички колегии, подпомагани в дейността си и от външни експерти, при осигуряване на финансов фонд за разумно възмездяване на труда на последните. Подобна мярка генерално и в перспектива ще облекчи натовареността за продължителен период от време и ще повиши аналитичния ресурс на съда.

4. Утвърждаване на самоуправлението във ВКС.

Съдийското самоуправление на ВКС трябва да се признае като основополагащ фактор за успешно провеждане на реформата и да се превърне в модел на управление за останалите съдилища в страната.

Председателят на ВКС оглавява колектив от съдии, чиито членове вече са изявени професионалисти с високи професионални и нравствени качества. Човешкият потенциал на съдебния орган представлява изключително специфично формирование от висококвалифицирани специалисти, които по силата на закона са равни помежду си, самостоятелни и независими при осъществяването на професионалната си дейност, подчиняващи се единствено на вътрешното си убеждение, формирано въз основа на закона и доказателствата по делото. Към тази общност е неприемливо механично да се пренася разбирането за „ръководство”, относимо към останалите колективи. Общоприетите стандарти на „ръководство”, разбирано като йерархична структура, при която лицето на ръководен пост администрира дейността на

организацията, взема решения, възлага задачи на своите подчинени и контролира изпълнението им, са напълно неприложими към съда като организационна единица. Съобразявайки високата степен на техния интегритет, съдиите не могат да бъдат контролирани чрез обичайните властнически способи, използвани в една бюрократична структура.

Това е така, защото управлението на съдебната система е дейност, коренно различна от управлението на останалите сектори на държавната власт. Основната съдийска функция е осъществяването на правосъдие по конкретни дела, а правораздаването не може да бъде контролирано с традиционните административно-властнически механизми. Председателят на съда е „пръв между равни“ – има организационни функции при администрирането на дейността на съответния съдебен орган. Това означава, че пряко обслужва нормалното осъществяване на съдийската дейност, осигурява и оптимизира предпоставките за качествено, експедитивно и справедливо правосъдие, обезпечава условията за ефективност на съдебния орган. В комуникацията между председателя на съда и съдиите в този съд обаче нямат място отношения на власт и подчинение в никој един от възможните аспекти на проявленето им. Категорично отричам наложилото се напоследък разбиране за разграничение на „редови“ съдии и техните ръководители, съответно „тримата големи“. Такава лексика подсказва за наличието на невидими отвън специфични вътрешни зависимости. Едноличните решения на административните ръководители следва да бъдат лимитирани до конкретно изброени законови хипотези, като дори и в тези случаи ръководителят трябва да изследва и отчита мнението на съдиите всяка когато се касае до въпроси, свързани с дейността на институцията. Вземането на добри управленски решения се предпоставя от информираността на ръководителя. В този смисъл той трябва да е инициативен, да действа проактивно, да насочва и организира, но не и да извества с еднолични решения колективните решения на съдиите.

Считам за напълно възможно да се постигне широко участие на съдиите при решаване на организационни въпроси, включително извън изрично посочените в ЗСВ от компетентност на пленума и общите събрания (например при предлагането на заместниците на председателя и председателите на отделения). При този начин на управление съдийският колектив се явява коректив на работата на председателя.

5. Взаимодействие с НИП.

Ангажираността на ВКС с обучението на съдиите трябва да продължи да бъде неотменим приоритет. Без оглед конкретната личност на председателя, съдът следва да доразвива и задълбочава взаимодействието си с Института по всички възможни линии – чрез своите представители в Програмния съвет, чрез съдиите като необходими кадри за осъществяване на качествено обучение, чрез председателя си с оглед участието му в УС и ръководството на НИП. Като преподавател на Националния институт на правосъдието и член на Програмния съвет на Института от създаването му през 2004 г. съм имала възможността активно да участвам в институционалното укрепване и развитие на НИП и подкрепям идеята за превръщането му в интелектуално средище.

Организацията на обучителната дейност на НИП променя мащаба на съдебното обучение като учебно съдържание, обучителни форми, техническа и технологична среда. (Тенденциите в развитието на обучителната дейност са очертани в тригодишния Стратегически план на Института 2020 – 2022, приет от Управителния съвет на НИП, както и в приетата от Комисията Европейска стратегия за съдебно обучение за периода 2021 – 2024). В основата на модерното планиране на обучителната дейност във водещите европейски институции за съдебно обучение стоят ключовите компетентности и умения за ефективно упражняване на длъжностите в съдебната система. Затова високо оценявам и подкрепям инициативата на Института за разработване стандарти за съдебно обучение. Реализирането на тази дейност способства за прилагането на иновативна обучителна методология, отчитаща необходимите умения и компетентности на съдията, прокурора, следователя и административния ръководител във всеки етап от обучителната дейност – планиране, подбор на съдебни обучители, разработване на учебни програми и ресурси за обучение. Стандартите за съдебно обучение могат да послужат като аналитична основа за усъвършенстване на задължителното първоначално обучение, развиване на статута на съдебния обучител, индивидуализиране на учебния процес спрямо професионалния опит и способностите на участниците в него и не на последно място – интегриране на дигиталното съдебно обучение – „обучение независимо от времето и мястото”.

Специално внимание следва да се отдели на ангажментите на съдиите от НК към обучителния процес. Те са по принцип постоянни, с изразена обща тенденция към увеличаване, като не са редуцирани дори и в условията на пандемична обстановка. Това положение може да бъде

обяснено със съчетаното действие на няколко фактора: а) от една страна, сериозните законодателни промени, изискващи интензивно обучение на съдиите от районните, окръжните и апелативните съдилища; б) от друга страна, реализацията на концептуалното виждане на УС и ръководството на НИП за практическа насоченост при обучението и засилената роля на ВКС в обучителния процес; в) обективно засилената необходимост от провеждането на обучения на съдии от страната във връзка с динамиката в материалноправната и процесуалноправната материя, което изисква участието на множество съдии в тази дейност.

Данните за участието на конкретните съдии в обучителните мероприятия разкрива, че ангажираност към обучението на НИП проявяват относително неизменен кръг съдии, като се констатира незначителна инициатива за включване на нови колеги. Тази тенденция може да бъде обяснена с обстоятелството, че обучението е дейност, която изисква сериозни усилия за подготовка и за осъществяването ѝ обективно е необходимо значително време. Изложеното не дава основание да се счита, че капацитетът на съда за сътрудничество с НИП е изчерпан. Необходим е обаче сериозен анализ и обсъждане на перспективите относно вече наложилото се като традиционно взаимодействие на ВКС с Института. С оглед необходимостта от продължаваща ангажираност на ВКС с обучението на съдиите, без съмнение следва да се очертаят мерки за стимулиране на колегите да участват в съвместната работа с Института, включително и на основата на известно облекчаване на натовареността им.

Друг аспект от взаимодействието с обучителната институция е необходимостта от идентификация и обсъждане на потребностите и възможностите за организиране на обучения с фокус съдиите от ВКС по актуални въпроси на правото на ЕС и на Конвенцията, както и подходящо информиране за практиката на СЕС и ЕСПЧ.

6. Засилване на административния капацитет на ВКС чрез обезпечаване на мотивирани и компетентни съдебни служители.

С оглед специфичните правораздавателни функции на ВКС трябва да се полагат усилия за гарантиране числеността и статута на специализираната администрация, като същевременно се запази тенденцията за оптимизиране на броя на общата администрация до действително необходимия за нормалното функциониране на ВКС

7. Обобщено стратегическите измерения на лидерството на Върховния касационен съд следва да се проявят в следните основни направления:

7.1. Активно участие на съдиите във ВКС за сплотяване на съдийската общност и утвърждаване на високи стандарти за правосъдие, близко до хората:

а) иницииране на и участие в различни обучителни формати във и с висшите учебни заведения;

б) дефиниране на стандарт за ролята на участието на върховните съдии в комисиите за провеждане на държавните изпити на студентите по право и неговото реално практическо утвърждаване;

в) активно участие в Комисията по правни въпроси на Народното събрание при обсъждане на съществени за развитието на обществото и правовата държава законопроекти и изготвянето на предварителни становища по тях;

г) организиране на и участие в конференции по актуално значими правни теми;

д) активна роля за защита на индивидуалните права – участие в разяснителни кампании, конференции, публични лекции;

е) активна роля за широко обществено разясняване с подходящи средства и форми на правото на справедлив процес и съдебната независимост, включително проактивното и достъпно обяснение на смисъла и обществената полезност, на дълга на съдията да постановява своите решения в съответствие със закона по начин, който е възможно да не е съответен на популярните нагласи или очакванията на изпълнителната власт;

ж) задълбочаване на разбирането за влиянието и значението на европейското законодателство и неговото тълкуване.

7.2. Активно участие на съдиите от ВКС в съдебната реформа:

а) дефиниране, разясняване и популяризиране в различни формати (в юридическото съсловие, медиите и обществени обсъждания и др.) на идеята и целите на съдебната реформа;

б) участие в разработването на конкретните законопроекти за различните направления на съдебната реформа (конституционни промени, изменения в съдоустройствения закон и процесуалните закони);

в) участие на съдиите от ВКС като активен коректив на останалите власти във всички етапи на политическия и нормотворческия процес.

3. активно участие на съдиите от ВКС в управление на съдебната власт и отношенията с другите власти:

а) установяване и поддържане на постоянни интензивни отношения с ВСС – както за подпомагане на администрирането на съдилищата, така и като ясен и прозрачен коректив (организиране на срещи, дискусии, включване в работни групи).

б) формулиране и утвърждаване на стандарт на отношенията на съдебната власт с лидерството на ВКС с другите държавни органи и власти. При съблиодаване на отчетливо разделение на властите защитата на независимостта на съдебната власт изисква и прозрачен диалог с правителството и Народното събрание за задълбочаване на разбирането за важността на правосъдието и отговорността на съдебната власт.

7.3. Активно участие на съдиите от ВКС в обучението, разширяването на правната култура и обновяването на правото:

а) Участие на съдиите във ВКС в различни, обосновани от конкретните нужди, професионални срещи със съдиите от различните инстанционни нива за обсъждане на правни теми, възникнали проблеми от съдоустройствен характер и за задълбочаване на взаимното разбиране и познаване;

б) повишаване на ролята на ВКС при формулиране и утвърждаване на изискванията на общността към кандидатите за членовете на СК на ВСС в края на всеки мандат на административния колективен орган;

в) активно участие в професионалната дискусия за необходимите изменения в модела на атестирането и кариерното развитие на съдиите.

В настоящото изложение са маркирани само част от реалистичните инициативи, които биха допринесли за утвърждаването на Върховния касационен съд като гарант на обществените права.

Завършвам с думите на министъра на правосъдието Димитър Пешев пред XVI-то общо редовно събрание на Съюза на българските съдии (30.05.1936 г.): „*Независимостта на съдебната власт може да съществува там, където тази власт почива на един авторитет, а авторитетът трябва да се гради върху достойнството на онзи, които я носят. Ако може да се говори за някои колебания и се чуват гласове в един или в друг смисъл, едно не може да се отрече, че авторитетът на съдията, като здраво завоеване на нашата общественост, съществува. И когато това се подчертава, не трябва да се забравя отговорността, която тежи*

винаги върху дейността на съдията, че той със своите лични качества трябва да увеличава все повече и повече силата и значението на тия два принципа – авторитет и достойнство, за да не може никой да си позволи свободата да се докосва до тях. От тази основна мисъл трябва да се изхожда, когато се разсъждава и когато се говори за дейността на колегията изобщо“.

10.11.2021 г.

Галина Захарова