

Български институт за правни инициативи

Ул. Раковски 132а, ет. 3
София 1000
България

Тел. ++359/2/9808084
++359/2/9808515
www.bili-bg.org
office@bili-bg.org



Изх. №: ИПСН – 216/301221

ДО

Пленума на

Висшия съдебен съвет

Относно: Процедура за избор на председател на Върховния касационен съд на Република България, открита с решение на Пленума на ВСС по протокол № 17/30.09.2021 г.

ВЪПРОСИ

към кандидата за заемане на длъжността председател на Върховния касационен съд на Република България ГАЛИНА ВЛАДИМИРОВА ЗАХАРОВА на основание чл. 173, ал. 8 от ЗСВ

УВАЖАЕМА СЪДИЯ ЗАХАРОВА,

Във Вашата концепция отделяте сериозно внимание на преките и индиректни фактори, които оказват влияние върху натовареността на върховните съдии. Така например, на стр. 8 и следващата отбелязвате: *„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.“*; *„На следващо място, изпълнението на тълкувателната функция изисква достатъчно време за подготовка, обсъждане и вземане 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 Съда на Европейския*

съюз. Това налага да се извърши огромен обем от работа по внимателното и задълбочено проучване на теоретични постановки, обширна практика на ЕСПЧ и СЕС, тяхното систематизиране, анализиране и обобщаване“. По-нататък в концепцията си /на стр. 17 и 18/ сте застъпили мнението, че: „С оглед голямата отговорност при решаване 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.“; „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.“ В контекста на изложеното от Вас първата ни група въпроси е:

1. Съгласно чл. 16, ал. 2 от Правилник за администрацията на Върховния касационен съд *“Съдебните помощници подпомагат съдиите в тяхната работа.”* Каква част от *„всички съдебни дейности“* се осъществява от върховните съдии и каква на практика се поема от съдебните помощници във ВКС?

2. Смятате ли, че би могло да се възлага на съдебните помощници изследване на изменящото се законодателство и проучване практиката на СЕС и ЕСПЧ като организационна мярка за облекчаване натовареността на върховните съдии?

3. В чл. 16, ал. 3 от Правилник за администрацията на Върховния касационен съд постановява: *„Съдебните помощници нямат право да изготвят съдебни актове.“* С оглед оптимизиране на работата във ВКС как гледате на възможността те да изготвят проекти на актове, които да бъдат проверени и евентуално редактирани от съдията – например подходящо ли ще е да им се възлага изготвянето на проекти на определенията, с които завършва фазата по чл. 288 ГПК?

Друг важен елемент от Вашата концепция е свързан с възможностите за справяне с натовареността и подбора на кадри. На стр. 17 от концепцията Ви

казвате следното: „Кадрова обезпеченост касае, както наличието на достатъчен брой съдии, така и попълването на съдийския състав на ВКС след избор на най-добре професионално подготвени 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?"; на стр. 19 е записано: „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.“ ; на стр. 21 и 22 се сочи, че: „Най-експедитивното възможно средство за преодоляване на кадровия недостиг е командироването на съдии.“; и „При настоящата критична ситуация във Върховния касационен съд командироването е единственият начин да се компенсират поне временно сериозните затруднения в кадровото обезпечение на съда. Поради това необходимостта на широко приложение на този институт и в състава на Върховния касационен съд е очевидна и неизбежна.“

С оглед гореизброеното е и втората ни група въпроси:

4. Колко допълнителни щатни съдийски бройки смятате, че е необходимо да бъдат разкрити във ВКС?

5. Проблемът с неравномерната натовареност е повсеместен и все още не е намерена формулата, чрез която да се постигне баланс между отделните съдебни райони. В тази връзка е възможно мерките, които заявявате да доведат до допълнително напрежение в системата. Как гледате на това и смятате ли, че може да се говори за неравенство по отношение на натовареността между съдиите в по-долустоящите инстанции и тези във ВКС?

6. В контекста на първата група въпроси, командироването ли е най-доброто временно решение? Обмисляли ли сте и други мерки –

переразпределение на работа от съдии към съдебни помощници например?

7. Считате ли, че при реформа на „съдебната карта“ може да бъде приложена концепцията за общностния съд?

На стр. 15 от концепцията сте записали: *„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.“* От БИПИ сме се занимавали задълбочено с темата и сме на мнение, че тя се отнася включително и до националната сигурност на страната. В тази връзка¹:

8. Кой смятате, че трябва да отговаря за закупуването, въвеждането в експлоатация и наемането на експерти за поддържане на софтуера за случайно разпределение на делата във ВКС?

9. В по-общ план, как смятате, че трябва да бъде решен въпросът в съдебната система относно гореописаните дейности и поемането на отговорност в хипотеза на допуснато външно влияние върху случайното разпределение на делата?

Заявявате намерение да създадете общо за ВКС аналитично звено, в което освен върховни съдии, да участват и външни експерти – преподаватели, бивши върховни и конституционни съдии. Безспорна е ползата от такова образуване, още повече, че исторически подобно е имало при Върховния съд. Във връзка с това:

10. Как си представяте функционирането на звеното – като ad hoc или като постоянно действащ консултативен орган? Как ще бъдат осигурени финансите за функционирането на такова звено?

11. В концепцията си говорите за *„нарочни правила и въвеждане на ясен регламент функциите му“*. Ще доведе ли това до промяна в

¹ Вж. напр. изследването „Аспекти на информационната сигурност на българските съдилища– поглед през ЗДОИ“, достъпно онлайн тук: <https://bjrr.info/aspects-of-information-security/page.html>

Правилника за администрацията на ВКС в частност разширяване на обхвата на чл. 5, ал. 5?

12. На стр. 33 от концепцията си споменавате дискусията за необходимите измерения в модела на атестирането и кариерното развитие на съдиите. Какво е Вашето лично мнение по въпроса за атестирането на съдиите и възможностите за кариерно израстване в съдебната система – какви смятате, че са необходимите промени?

На стр. 32 от концепцията си говорите за лидерство на ВКС и за „активно участие на съдиите във ВКС за сплотяване на съдийската общност“. Не е тайна, че в резултат на константни усилия както отвън така и отвътре в системата, съдийската общност е раздробена и дори трудно може да се говори за такава. В тази връзка:

13. В какво според Вас се изразява лидерството на ВКС в съдийската общност?

14. Ако ВКС е лидер на по-долустоящите съдилища, то има ли и неговият председател лидерска позиция в професионалната общност на съдиите? Ако да, то – в какво се изразява тя? Какви качества трябва да притежава председателят на ВКС?

15. Една от широко дискутираните теми в съдийските среди е тази за възнагражденията и начина на определянето им. Какво е Вашето мнение по въпроса - смятате ли, че разликата във възнагражденията между по-долните инстанции и ВКС е прекомерна? Необходимо ли е законово закрепване на критериите за определяне на възнагражденията на всички нива в системата, а не само на т.нар. „трима големи“?

16. Смятате ли, че възнагражденията в системата трябва да се по-пряко обвързани с атестирането?

На стр. 2 от концепцията сте записали: „*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 за 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.*“; на стр. 12 изразявате

мнението, че „задълбочаването на тълкувателната дейност представлява „принос в правото“; на стр. 11 казвате: „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 формиране на съдебна практика на ВКС по приложение на законите [...] 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.“

С оглед на така направените от Вас констатации и във връзка с един въпрос, който от години не получава адекватен отговор и решение – този за финансовите злоупотреби, желаем да насочим вниманието Ви към общото престъпление по служба, уредено в чл. 282 от Наказателния кодекс, неговата връзка със споменатото явление и ролята на ВКС в борбата с неправомерните практики в частния и държавния сектор.

17. Кой от двата предложени подхода за определяне на обекта на общото престъпление по служба /чл. 282 от НК/ споделяте Вие? [Вж. Приложение №1]

18. С оглед на факта, че преди 2003 г. съдилищата широко прилагат чл. 282 НК по отношение на деяния, извършени в частния сектор и следователно противоречива практика е налице, бихте ли използвали правомощието на председателя на ВКС по реда на чл. 124 от ЗСВ, за да поискате изрично тълкуване на чл. 282 от НК?

Благодаря Ви за отделеното време. Пожелавам Ви успех в процедурата!

С уважение,

Биляна Гяурова-Вегертседер

Директор на Българския институт за

правни инициативи

Приложение № 1

В РЕШЕНИЕ № 235 ОТ 10.12.2003 Г. ПО Н. Д. № 79/2003 Г., III Н. О. НА ВКС на докладчик съдия Вероника Имова, която понастоящем е член на ВСС е постановено следното:

„Обект на защита по чл. 282 НК са обществените отношения, свързани с правилното и нормално функциониране на държавния и обществения апарат и неговите органи, дейността на държавните органи с властнически правомощия от сферата на органите на власт и управление като част от държавния апарат. При тях се нарушава отношението гражданин -държавен орган. Разпоредбите на чл. 282 и сл. от НК следва да намерят приложение само за дейността на органите на власт и управление не и в дейността по управлението на стопанските субекти, извън публичната собственост. Затова, досегашната съдебна практика по широкото и произволно прилагане на разпоредбите на престъпленията по служба към действия извършвани в институции намиращи се извън сферата на държавните органи трябва да се отхвърли.“

По отношение на това решение и ефектите от него, ще цитираме извадки от научен труд, издадено по програма с бенефициент ВСС през 2015 г.²

„Изводът [направен в РЕШЕНИЕ № 235 ОТ 10.12.2003 Г. – бел. на БНПИ] следва от анализ на заглавието на Глава Осма, чийто раздел II включва общите длъжностни престъпления, и която до 2005 г. не променя оригиналната си редакция – „престъпления против дейността на държавни органи и обществени организации“. Съдът приема, че понятието „обществени организации“ е запазило първоначалното си съдържание и се отнася до вече несъществуващи казионни организации с нестопанска цел, създавани от тоталитарната държава като вид нейни или пряко контролирани от нея структури. На тази основа съдът прави извод, че, като не е променил заглавието на главата,

² „Обхват, цели, материалноправни и процесуалноправни аспекти на финансовото профилиране. Ръководство“ достъпно на http://vssold.justice.bg/bg/c-guide/Topic05_FinancialProfiling.pdf

законодателят мълчаливо е потвърдил намерението си да ограничи защитата само до служебните отношения в държавния апарат.

Когато престъпната дейност се осъществява в търговски дружества и други юридически лица, тя, следователно, не може да се квалифицира по чл. 282 и сл. от НК, а евентуално като безтопанственост, ако удовлетворява признаците на чл. 219-220 от НК.

Макар описаното тълкуване да е предложено и развито в обикновени решения на ВКС без тълкувателен характер, то незабавно и автоматично се възприема от цялата съдебна власт. Промяната в практиката по чл. 282 и сл. е радикална и има ефекта на промяна на закона, водеща до стесняване на приложното поле на общите длъжностни престъпления. Техният обект престава да бъде необходима част от обекта на специалните престъпления по служба, а става различен от тях. Защитата на частния сектор се свива до съставите на по-леко наказуемите чл. 219-220, които дори взети заедно са потесни по обхват от чл. 282 и сл.“

„Тълкуването има ефекта на декриминализация на някои форми на вредоносно поведение по служба, когато се осъществява в частния сектор, а не в държавния. Така например, ако с действие по ръководене, управление, стопанисване или пазене на имуществото на търговец, което не се изразява в сключване на неизгодна сделка, длъжностно лице нанесе значителни щети на търговеца, то няма да носи наказателна отговорност по никой от коментираните текстове (чл. 219-220 и чл. 282). Тъй като промяната е извършена чрез тълкуване, тя автоматично дезактуализира цялата предходна практика като неправилна и засяга и всички висящи производства, независимо дали създава по-благоприятен закон или не.

През 2011 г. тълкуването на закона в описания смисъл е потвърдено от ВКС с отказа му да се произнесе с изрично тълкуване на чл. 282 и сл. по искане на главния прокурор. Отказът е мотивиран с липсата на противоречива или неправилна практика по тези разпоредби.“

„Възможен е обаче и друг поглед.

При създаването на общите длъжностни престъпления законодателят не би могъл да насочи защитата и по отношение на частния сектор, тъй като такъв тогава не съществува, но е защитил изцяло съществуващата тогава собственост от увреждащо я лошо управление. Законодателният подход не е насочен към ограничаване на защитата, а към изчерпване на обществените отношения, към които тя е потенциално приложима, поради което е включил в нея не само дейността на държавните органи, но и на обществените организации. Към тогавашния момент длъжностни лица не съществуват извън държавните органи и обществените организации.

Появата на частен сектор разширява автоматично приложното поле на разпоредбите, за да бъде осигурена равнопоставеност на наказателноправната закрила на всички видове обществени отношения, в които имуществена вреда може да възникне в причинна връзка с лошо изпълнение на служебна функция. В случая става въпрос не за разширително тълкуване на нормите на общите длъжностни престъпления, а установяване на обекта им и за идентифициране на онази група норми, която осигурява еднакво ефективна наказателноправна защита независимо от вида на собствеността. Изводът за обекта се основава на систематичен анализ на чл. 10 от НК, който изрично включва в общия обект на защита собствеността като цяло, а след 1991 г. тя включва и частната собственост. **Неравнопоставеност** обективно би възникнала, ако защитата на държавния сектор се осигурява от чл. 282 и сл. и чл. 219-220, а на частния сектор – само от чл. 219-220, които са с потесен обхват, а защитата по чл. 219, ал. 3 е изрично дефинирана като субсидиарна. Такова положение противоречи на чл. 17 от КРБ, който гарантира неприкосновеност на частната собственост.“

„Законът следва да се тълкува преди всичко с оглед приложимостта му към момента на извършване на деянието, като се прибегва до историческо тълкуване само при невъзможност да се намери разумно приложение чрез останалите тълкувателни способности. **Няма съмнение, че частният сектор се нуждае от същата по обхват и интензивност закрила, с каквата разполага държавният** и законът следва да бъде тълкуван по начин, който гарантира такава защита, освен ако законодателят не е предприел изрични мерки да я

ограничи. Законодателят обаче не е предприемал такива мерки. Известно е, че новата Конституция задължи законодателя да приспособи завареното законодателство към новата конституционна уредба в частта, в която то е несъвместимо с нея. След като не е изменил заглавието на Глава Осма, значи според него тя е адекватно приложима и към променените обществени реалности и следва да се търси начин за такова адекватно приложение. Самото историческо тълкуване подкрепя такъв извод –законодателният подход не е насочен към ограничаване на защитата, и към включването в нея на всички съществуващи отношения, в които участва длъжностно лице, независимо кога и как са възникнали в хода на общественото развитие и какъв е видът на собствеността, за която се отнасят.“