

1501-во заседание, 11-13 юни 2024 г.

(формат „Права на човека“)

H46-9 Мирослава Тодорова срещу България (жалба № 40072/13)

Наблюдение върху изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи

DH-DD(2024)415, DH-DD(2024)571, CM/Del/Dec(2023)1468/H46-7

Жалба	Дело	Решение от	Окончателно на	Индикатор за класификация
40072/13	МИРОСЛАВА ТОДОРОВА	19/10/2021	19/01/2022	Комплексен проблем

Описание на делото

Делото се отнася до дисциплинарни производства и санкции, наложени от Висшия съдебен съвет („ВСС“) в периода 2011-2015 г. на жалбоподателката - съдия, която в качеството си на председател на основното професионално сдружение на съдиите в България е критикувала ВСС и изпълнителната власт по различни теми, сред които назначенията на съдии, правителствената политика по отношение на независимостта на съдебната власт и действия в контекста на обществената загриженост относно корупцията. ВСС първо е наложил наказание намаляване на трудовото ѝ възнаграждение, а след това я е освободил дисциплинарно от длъжност като съдия с мотива, че е допуснала забавяния при воденето на делата си като съдия; това последно наказание е било обект на предварително изпълнение в продължение на една година, докато не е било отменено от Върховния административен съд („ВАС“) и жалбоподателката в крайна сметка е била наказана с понижаване в длъжност за две години в съд от по-ниска степен.

Подчертавайки фундаменталното значение на свободата на изразяване на мнение по въпроси от обществен интерес като функционирането на съдебната система или необходимостта от защита на независимостта на съдебната власт, Европейският съд е счел, че дисциплинарното производство и непропорционално тежките санкции, наложени на жалбоподателката, които са пряко свързани с критичните ѝ публични изявления, са представлявали намеса в упражняването на правото на свобода на изразяване, която не е била „необходима в едно демократично общество“. Той също така е установил (§ 176), че оспорваните мерки, особено тежката санкция дисциплинарно уволнение и предварителното ѝ изпълнение, са имали „смразяващ ефект“, както върху жалбоподателката, така и върху други съдии (нарушение на член 10 от Конвенцията). Освен това Съдът е приел, че преобладаващата цел на дисциплинарното производство и санкциите е била да се накаже и сплаши жалбоподателката заради нейната критика към ВСС и изпълнителната власт (нарушение на член 18 във връзка с член 10).

Състояние на изпълнението на решението

На 12 април 2024 г. властите представиха допълнение (DH-DD(2024)415) към своя план за действие от 23 март 2023 г. (DH-DD(2023)394).

Индивидуални мерки:

При предишното си разглеждане през юни 2023 г. Комитетът счете, че няма данни за продължаваща репресия по отношение на жалбоподателката. Той прикани властите да изяснят някои въпроси относно евентуални по-нататъшни индивидуални мерки.

На 12 април 2024 г. властите са уточнили, че жалбоподателката не е поискала отмяна на неблагоприятните за нея решения на ВАС, които са били предмет на решението на Съда. Освен това двете ѝ дисциплинарни наказания са били заличени *ex lege* поради изминалото време и тя не е търсила обезщетение за вреди на национално равнище.

Общи мерки:

1) *Предишно разглеждане от Комитета*

Комитетът отбеляза с интерес, че властите са предприели някои важни мерки за изпълнение на решението по делото *Мирослава Тодорова*. Той обаче подчерта, че естеството на констатациите на Съда по член 18 показва необходимостта от засилени гаранции срещу неправомерно влияние върху съдийската колегия на ВСС. Комитетът прикани властите да обмислят такива мерки, като същевременно вземат предвид по-общите опасения, изразени от други органи на Съвета на Европа относно състава на съдийската колегия на ВСС и разпределението на правомощията между ВСС и Инспектората към ВСС.

Освен това той отбеляза с интерес, че ВАС изглежда готов да подложи на строг съдебен контрол твърденията за нарушения на правото на свобода на изразяване или за скрити мотиви и да приложи по-гъвкав подход по отношение на отлагането на изпълнението на дисциплинарни наказания, наложени на съдии. Той призова за допълнителни примери от съдебната практика и за изясняване на въпроса дали ВАС може да спре незабавното изпълнение на дисциплинарно наказание, за да избегне нарушения на член 18 във връзка с член 10.

2) *Наскоро приети мерки и други относими промени¹*

- Изменения на Конституцията от 22 декември 2023 г. Властите изтъкнаха, че с последните изменения на Конституцията се засилват гаранциите във връзка с функционирането на органа за съдебно самоуправление. Старият ВСС е заменен с два отделни съвета - нов Висш съдебен съвет само за съдии („нов ВСС“) и Висш прокурорски съвет („ВПС“).² Новият ВСС се състои от 15 членове, осем от които се избират пряко от съдиите, петима - от парламента, а двама са членове *ex lege* (председателите на двете върховни съдилища).³ Членовете, които не са членове *по право*, са юристи с високи професионални и нравствени качества, с най-малко 15 години юридически стаж и са независими и партийно неутрални. Парламентът не може да избира прокурори или следователи за членове на двата съвета.

Конституцията предвижда, че съответните законодателни изменения трябва да бъдат приети в срок от шест месеца, а изборът на нов ВСС и ВПС трябва да се проведе три месеца след това. В преходния период съдийската и прокурорската колегии на стария ВСС изпълняват функциите на новия ВСС и СПС с някои ограничения.

През януари бяха подадени две искания за установяване на противоконституционност на конституционните изменения, които предстои да бъдат разгледани от Конституционния съд („КС“). В края на април 2024 г. парламентът прекрати работата си в подготовка на предсрочни парламентарни избори, насрочени за юни 2024 г.

- Проект на Закон за съдебната власт от март 2024 г. Министерството на правосъдието разработи проект на нов Закон за съдебната власт („проект на Закон за съдебната власт от март 2024 г.“), който беше подложен на обществени консултации до 7 май 2024 г. В него се предлага, наред с другото, да се създаде специална комисия за номиниране на членове на новия ВСС, избрани от парламента. Тя ще се състои от петима членове, предложени от Върховния касационен съд („ВКС“), ВАС, Върховната прокуратура, Министерството на правосъдието и омбудсмана, които ще изготвят доклад за кандидатите и ще препоръчват оценка. За подробности относно другите предложения вж. по-долу.

- Предложени промени относно дисциплинарната отговорност на съдиите:⁴ Проектът на Закон за съдебната власт от март 2024 г. предвижда различни промени относно дисциплинарната отговорност на магистратите, които отразяват Вътрешните правила за дисциплинарната дейност на

¹ Представеното по-долу обобщение се основава на информация, предоставена от властите, и на публично достъпни източници.

² Общото събрание на двата съвета е натоварено основно с организационни функции.

³ Членове на съдийската колегия на стария ВСС бяха шестима съдии, избрани пряко от съдиите, шестима членове, избрани от парламента, и председателите на двете върховни съдилища като членове по право.

⁴ За повече подробности относно действащите разпоредби вж. бележките от заседанието през юни 2023 г. (CM/Notes/1468/H46-7).

(бившата) съдийска колегия на ВСС от 2021 г.⁵ и установената практика. Той предвижда правила за допустимост на предложенията за образуване на дисциплинарно производство, основания за отказ за образуване на такова, спиране, прекратяване, възобновяване на производството. Наказанията подлежат на обжалване пред смесен състав на ВАС и ВКС.

Властите посочиха, че правомощията на административните ръководители на съдилищата да налагат дисциплинарни наказания на съдиите се премахват, тъй като се счита, че тези правомощия създават възможност за оказване на неправомерно влияние. Нарушаването на етичните правила ще бъде самостоятелно основание за дисциплинарна отговорност, без да е необходимо нарушението да е извършено и публично или да е станало публично достояние.⁶

На 24 октомври 2023 г. съдийската колегия на ВСС прие нов Кодекс за етично поведение на съдиите.

- Гаранции, свързани с Инспектората⁷ към новия ВСС: В проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г. се предлагат нови правила за подбор и назначаване на членовете на Инспектората, целящи укрепване на неговата независимост. Главният инспектор трябва да бъде съдия с ранг на съдия от ВАС или ВКС; кандидатите за инспектори могат да бъдат предлагани не само от народни представители, но и от общото събрание на ВАС и ВКС и от общото събрание на върховните органи на прокуратурата и следствието. При избора на инспектори парламентът следва да избере повече от половината инспектори измежду предложените от магистратите кандидати. Освобождаването им става по предложение на една трета от депутатите или от новия ВСС.

- Публикуване на анализ на нарушенията, установени в решението по делото *Мирослава Тодорова*: Комисията по дисциплинарна дейност към съдийската колегия на ВСС прие на 11 април 2024 г. анализ на нарушенията в настоящото решение и приетите мерки,⁸ който съдържа и преглед на съответните елементи от практиката по дисциплинарни дела. В него се посочва, че преобладаващата част от основните проблеми вече са решени чрез приетите мерки, като например 1) настоящия анализ; 2) приемането през 2021 г. на Вътрешните правила за дисциплинарната дейност на съдийската колегия на ВСС; 3) подробният доклад от 2022 г. относно практиката на съдийската колегия на ВСС по дисциплинарни производства срещу съдии;⁹ 4) проведената през юли 2022 г. конференция относно дисциплинарната практика срещу съдии, на която са обсъдени съдебната практика на Европейския съд и възможни решения, и 5) скорошната практика на съдийската колегия на ВСС по дело относно публикация на съдия в социалните медии (вж. по-долу).

- Скорошна практика на ВАС и ВСС:¹⁰ През октомври 2023 г. съдийската колегия на ВСС, в рамките на дисциплинарно производство, образувано от Инспектората към ВСС, решава да не наложи наказание на съдия от Софийски районен съд за съобщение, публикувано в личния профил на съдията в социалната мрежа. В тази връзка тя е обсъдила решението по делото на *Мирослава Тодорова* и Становище № 25/2022 на Консултативния съвет на европейските съдии относно свободата на изразяване на мнение на съдиите. ВАС, действащ като първа инстанция, потвърждава това решение, като приема, че съдията е упражнявал свободата си на изразяване във връзка с публичен дебат относно функционирането на съдебната система.

В публично достъпни източници и в представеното по-долу становище на НПО се съобщава за поредица от дисциплинарни производства през 2022-2023 г., образувани срещу двама съдии от страна на председателя на Пловдивския окръжен съд. Съдиите се оплакват от тормоз поради критичните им забележки относно неговия стил на управление. Във всички случаи, с изключение на един, съдийската колегия на ВСС е образувала дисциплинарно производство, но е отказала да наложи наказания и тези решения са били потвърдени от ВАС. В едно от производствата съдийската колегия на ВСС се съгласява с наказанието „забележка“, наложено на една от съдиите от председателя на Пловдивския районен съд за забавяне на разглеждането на делата ѝ, но ВАС отменя санкцията поради неправилна оценка на фактите.¹¹

Съдиите обжалват и заповедите на председателя на Пловдивския окръжен съд, с които те са лишени от финансови бонуси през 2022 г. заради висящите дисциплинарни производства,

⁵ Пак там.

⁶ Понастоящем законът изисква като допълнителен елемент за налагане на дисциплинарна санкция за нарушение на етичните правила уронването на престижа на съдебната власт, което изисква публичност на нарушението.

⁷ Съгласно действащия Закон за съдебната власт дисциплинарно производство може да бъде образувано от председателя на съответния съд, министъра на правосъдието или Инспектората към ВСС.

⁸ Анализът е публичен - вж. <https://vss.justice.bg/page/view/110535>.

⁹ За повече информация относно този доклад вж. бележките от разглеждането през юни 2023 г. (CM/Notes/1468/H46-7).

¹⁰ За повече подробности относно предишни разяснения относно практиката на ВАС вж. бележките от разглеждането през юни 2023 г. (CM/Notes/1468/H46-7).

¹¹ По едно от делата ВАС е приел, че председателят на Пловдивския окръжен съд е тълкувал неправилно закона, като е образувал дисциплинарно производство срещу съдия за невявяване на работа, макар да е знаел, че този съдия по това време е присъствал пред ВСС, за да се защити по друго дисциплинарно дело, образувано срещу него от същия председател.

образувани по негова инициатива. Едната съдия твърди, че мярката е преследвала скрита цел да я санкционира за критичните ѝ забележки, в нарушение на член 18 от Конвенцията. В две от трите производства ВАС отхвърля жалбите на съдиите, като приема, че съответните правила са императивни и не дават възможност за преценка.¹² В едно от тези производства ВАС постановява, че не е установена скрита цел, тъй като председателят на съда не разполага с правомощия сам да наложи исканата от него санкция (дисциплинарно освобождаване от длъжност) и че е без значение, че съдийската колегия на ВСС е отказала да санкционира съдията. ВАС също така е приел, че решението по делото *Мирослава Тодорова* не е релевантно, тъй като въпросната съдия, за разлика от съдия Тодорова, не е била санкционирана до момента в нито едно от дисциплинарните производства. В третото производство друг състав на ВАС е върнал делото на по-долната инстанция за събиране на доказателства във връзка с твърдението за скрита цел. Това производство изглежда да е висящо.

- Публично достъпна информация за медийни или институционални атаки срещу съдии: Медийно проучване на основното професионално сдружение на съдиите в България и друго проучване на неправителствена организация¹³, обхващащи периодите 2015-2017 г. и 2017-2019 г., описват практика на публикуване на клеветнически статии срещу съдии в определени медии и последващо подаване на сигнали до Инспектората към ВСС и прокуратурата, което води до проверки и разследвания срещу такива съдии. В доклада за периода 2017-2019 г. се посочва, че е налице значително увеличение на медийните атаки в сравнение с предходния период (с 99 засегнати съдии), както и увеличение на институционалните атаки срещу съдии. В доклада се стига до заключението, че съдиите, които са участвали в обществените дебати или са постановявали непопулярни или „неудобни“ решения, са били обект на множество проверки, дисциплинарни производства, одити, разследвания, както и на протести и политически декларации. На 25 февруари 2020 г. съдийската колегия на ВСС излезе с изявление, в което осъди клеветническите медийни кампании срещу някои съдии. На 6 юли 2023 г. по време на изслушване пред Пленума на ВСС и. ф. главен прокурор описва практика, по време на мандата на своя предшественик, прокурори да пишат сигнали срещу определени лица или да пишат новинарски статии и да ги изпращат до медиите, които са послужили като основание за започване на разследвания от страна на прокуратурата. На 22 февруари 2024 г., по време на изслушване пред парламентарна комисия, съдия от Плевенския окръжен съд описва практиката определени медии да пишат статии срещу нея, предизвикани, наред с другото, от публично изразени от нея позиции и подадени сигнали.

- Становища на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“):¹⁴ В становището си от 9 октомври 2023 г. относно проекта за изменения на Конституцията Венецианската комисия е счела, че те са стъпка в правилната посока. Разделянето на ВСС на два отделни съвета и съставянето на ВСС от съдии, избрани пряко от своите колеги, които съставляват мнозинство, са в съответствие с нейните препоръки. Премахването на Пленума на ВСС също така отговаря на опасенията, че прокурорите, и по-специално главният прокурор, участват прекомерно в управлението на съдиите. Що се отнася до Инспектората, тя препоръчва двата съвета да могат да номинират кандидати за съответните инспекторати, които да бъдат назначавани от парламента, и само двата съвета да могат да ги отстраняват. Законът следва ясно да очертае правомощията на инспекторите, които не следва да нахвърлят конституционната роля на двата съвета по отношение на кариерното развитие на и дисциплинарните мерки спрямо съдиите и прокурорите.¹⁵ В становището си от 15 март 2024 г. относно Кодекса за етично поведение на съдиите комисията препоръчва Законът за съдебната власт да не препраща към разпоредбите на Кодекса като цяло като основание за дисциплинарни производства, тъй като етичните кодекси съдържат широкоформулирани разпоредби, неподходящи за пряко прилагане като дисциплинарни правила. Самият закон следва да включва основните материалноправни норми за етично поведение на съдиите, за да осигури яснота и предвидимост.

3) Становища на НПО и отговор от страна на властите

¹² Съгласно Правилата за определяне на допълнителното възнаграждение на съдиите (приети от ВСС), бонуси не се изплащат, докато тече дисциплинарно производство във връзка със забавяне на разглеждането на делата; те се изплащат, ако в крайна сметка не е наложена санкция.

¹³ Вж. https://judgesbg.org/wp-content/uploads/2019/08/Media_analysis_2015-2017_G_Girginova.pdf и http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/REZUME_MEDII.pdf

¹⁴ Вж. Становище от 9 октомври 2023 г. относно проекта за изменения на Конституцията (CDL-AD(2023)039); Становище от 15 март 2024 г. относно Кодекса за етично поведение на съдиите (съвместно становище с DGI, CDL-AD(2024)004-е).

¹⁵ Преди това Венецианската комисия е отбелязвала, че инспекторите могат да са политически задължени спрямо партиите в парламента и че съществува опасност за независимостта на съдебната власт поради значителното разширяване на функциите на Инспектората, което може да доведе до прехвърляне на реалната власт от ВСС към Инспектората. Вж. становище по проекта за изменения на Закона за съдебната власт относно Инспектората към ВСС, CDL-AD(2022)022-е, и становище по Закона за съдебната власт, прието на 112-ата пленарна сесия на 6-7 октомври 2017 г. (CDL-AD(2017)018-е), §§ 61-74.

В становището си от 19 април 2024 г. Българският хелзински комитет твърди, че дисциплинарните производства напоследък се използват като средство за санкциониране на съдии за критични мнения, като се позовава на случаите на двамата съдии от Пловдивския окръжен съд, описани по-горе. Те също така поддържат, че възможността административните ръководители на съдилищата да лишават съдиите от бонуси, когато спрямо тях има висящо дисциплинарно производство, без ВСС да има право на преценка относно прилагането на тези правила, е друг начин за злоупотреба с власт. Освен това, позовавайки се на случая със съдията от Плевенския окръжен съд, те изтъкват, че съдиите са били обект на заплахи, включително от държавни служители, заради техни разобличаващи изявления, което е имало смразяващ ефект върху други съдии. Те призовават за мерки за защита на съдиите срещу злоупотреба с власт от страна на дисциплинарните органи и за отмяна на разпоредбите, позволяващи на съдиите да бъдат лишавани от допълнително възнаграждение в случаите на висящо дисциплинарно производство. В отговора си от 7 април 2024 г. властите твърдят, че примерите, посочени от НПО със съдии от горепосочените съдилища, са извън обхвата на изпълнението. Те подчертават, че чрез неотдавнашната конституционна реформа и проекта на нов Закон за съдебната власт са приети или разработени засилени гаранции и подобрения в законодателната рамка. Понастоящем те работят по представянето на актуализирана информация относно неотдавнашния анализ на Комисията по дисциплинарна дейност към съдийската колегия на ВСС (DH-DD(2024)488-rev).¹⁶

Анализ на Секретариата

Индивидуални мерки:

Що се отнася до настоящото положение на жалбоподателката, през юни 2023 г. Комитетът отбеляза, че няма данни за продължаваща репресия срещу нея заради критичните ѝ мнения. Що се отнася до репресиите в миналото, властите са предоставили достатъчно разяснения по отношение на други възможни индивидуални мерки, целящи да заличат, доколкото е възможно, всички отрицателни последици от установените нарушения. Поради това Комитетът може да заключи, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки.

Общи мерки:

- 1) Нарушение на член 18 във връзка с член 10

За да се гарантира неповтарянето на установеното нарушение, властите трябва да гарантират, че i) дисциплинарната процедура пред ВСС срещу съдии не се използва с неправомерна цел, както в случая на жалбоподателката, за да се предприемат репресии срещу нея заради критиките ѝ към ВСС и изпълнителната власт, и че ii) съдебният контрол от страна на ВАС ефективно защитава съдиите от репресии.

- Мерки за предотвратяване на налагането на дисциплинарно наказание с неправомерна цел

Що се отнася до мерките, осигуряващи засилени гаранции срещу неправомерно влияние върху дисциплинарните производства, провеждани от ВСС, Комитетът би могъл да приветства неотдавнашните изменения на Конституцията относно състава на новия ВСС, които имат за цел да засилят неговата независимост и безпристрастност срещу неправомерно външно влияние и да отговорят на отдавнашните препоръки на Венецианската комисия в това отношение. Положително е също така, че властите са разработили проект за нов Закон за съдебната власт, който е необходим, за да могат конституционните изменения да бъдат приложени. Властите биха могли да бъдат насърчени да приключат този важен законодателен процес без забавяне, като се има предвид също така, че старият ВСС продължава да функционира с изтекъл мандат и с намален брой членове, избирани от съдиите.

Предложението в проекта за Закон за съдебната власт от март 2024 г. за създаване на номинационна комисия, която да оценява кандидатите за членове на ВСС, които да бъдат избирани от парламента, би могло допълнително да намали рисковете от неправомерно влияние върху дисциплинарните действия посредством ВСС. Ако разполага със силен мандат за оценяване и евентуално класиране на кандидатите, такава комисия би могла да допринесе за ограничаване на риска от политизиране на новия ВСС.¹⁷

¹⁶ На 17.05.2024 г. властите представиха актуализирана информация за този анализ (DH-DD(2024)571).

¹⁷ Сравни CDL-AD(2020)035-е България - Спешно междинно становище по проекта за нова Конституция, издадено на 27 май 2022 г. съгласно член 14а от Процедурния правилник на Венецианската комисия, одобрено от Венецианската комисия на 11 декември 2020 г. на 125-ата ѝ онлайн пленарна сесия (11-12 декември 2020 г.), § 55.

Друг важен аспект на текущите реформи, който вече е бил посочван от Комитета, се отнася до потенциалната неяснота в ролята на Инспектората към ВСС при ангажиране на дисциплинарната отговорност на съдиите и риска от липса на независимост, ако инспекторите се назначават от Народното събрание. В тази връзка е положително, че властите са предвидили в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г. да засилят ролята на съдебната власт в процеса на номиниране и избор на инспектори, като по този начин укрепят независимостта на Инспектората. Властите биха могли да бъдат насърчени да разгледат препоръките на Венецианската комисия относно ролята на Инспектората, включително относно необходимостта от ясно разграничаване на правомощията на инспекторите, за да не се посяга на конституционната роля на новия ВСС по отношение на дисциплинарите мерки спрямо съдиите.¹⁸

Що се отнася до други мерки за гарантиране на неповтаряемост на нарушенията, свързани с налагането на дисциплинарни наказания, могат да се отбележат няколко положителни стъпки, като например неотдавнашният анализ на нарушенията, приет от Комисията по дисциплинарна дейност към съдийската колегия на ВСС, и неотдавнашната практика на тази колегия, в която тя изрично се позовава на решението на Европейския съд и на стандартите на Съвета на Европа относно свободата на изразяване на мнение на съдиите. Някои от законодателните предложения в проекта на Закон за съдебната власт от март 2024 г. също биха могли да засилят съществуващите гаранции, като например предложените по-подробни правила относно допустимостта на предложенията за образуване на дисциплинарни производства и премахването на правомощията на административните ръководители на съдилищата да налагат дисциплинарни наказания.

В този контекст властите биха могли също така да вземат предвид препоръките на Венецианската комисия за непригодността да гарантира предвидимост и яснота на дисциплинарите правила на разпоредбата, предвиждаща нарушението на етичните правила да е пряко основание за дисциплинарна отговорност.¹⁹

Властите могат също така да бъдат приканени да преразгледат настоящата практика на автоматично налагане на наказващи мерки, когато е налице висящо дисциплинарно производство (като например лишаване от финансови бонуси, временно намаляване на заплатата или други подобни).²⁰ Въвеждането на конкретна преценка на всеки случай относно целесъобразността на налагането на такива мерки, с възможност за спиране на прилагането им, би могло да осигури важна защита срещу злоупотреба с дисциплинарите производства.

Горепосочените реформи и други мерки биха могли да послужат като гаранция срещу опитите за злоупотреба с образуването на дисциплинарни производства срещу съдии, обект на посегателство заради изразените им позиции относно съдебната реформа и независимостта на съдебната власт. Въвеждането на такива гаранции изглежда уместно в светлината на информацията за повтарящи се медийни и други атаки срещу съдии.²¹

Накрая, Комитетът би могъл да насърчи силно властите да се възползват от съответния експертен опит на Съвета на Европа в усилията си за реформи и да използват пълноценно по-нататъшно сътрудничество, особено от страна на Венецианската комисия, в този процес.

- Мерки за осигуряване на адекватен съдебен контрол

Следва да се припомни, че независимостта и безпристрастността на ВАС, оправомощен да проверява законосъобразността на решенията на ВСС, или обхвата на неговата компетентност, не са били поставяни под въпрос от Европейския съд. Следователно решаващият аспект се отнася до качеството и условията на осъществяване на съдебния контрол.

Комитетът вече отбеляза, че ВАС изглежда има готовност да подложи на строг съдебен контрол твърденията, повдигнати в дисциплинарни производства срещу съдии, за нарушения на правото им на свобода на изразяване или за скрити мотиви, но призова за допълнителни примери от съдебната практика. Той също така поиска да се изясни дали ВАС може да спре незабавното изпълнение на санкция и по причини, свързани с предотвратяване на нарушения на член 18 във връзка с член 10.

¹⁸ Вж. Становище от 9 октомври 2023 г., цитирано по-горе, § 130. Вж. също така препоръката относно отстраняването на инспекторите.

¹⁹ Вж. становище от 15 март 2024 г. относно Кодекса за етично поведение на съдиите.

²⁰ Тези мерки са сравними по своя ефект с предварителното изпълнение на дисциплинарно наказание в рамките на висящо дисциплинарно производство. Вж. в тази връзка § 176 от решението по делото *Мирослава Тодорова*, където Съдът, когато стига до извода за нарушение на чл. 10, взема предвид, наред с другото, предварителното изпълнение на дисциплинарното наказание на жалбоподателката за период от около една година, през който тя е била освободена от длъжност, което безспорно е имало възпиращ ефект както върху нея, така и върху останалите съдии.

²¹ Вж. също Становище № 25 (2022 г.) относно свободата на изразяване на съдиите на Консултативния съвет на европейските съдии, § 42, в което се посочва, наред с другото, че съдиите трябва да получат институционална подкрепа, когато са оклеветавани или унижавани.

Тъй като не беше представена нова информация по последния въпрос, както и за това дали ВАС е разглеждал напоследък твърдения за неправомерна цел в дисциплинарни производства, Комитетът би могъл да повтори исканията си за разяснения и налична практика по тези два въпроса.

Освен това, що се отнася до неотдавнашните оплаквания на съдии от Пловдивския окръжен съд относно мерки, наложени им във връзка с висящи дисциплинарни производства, за които се твърди, че са отмъщение за законното упражняване на свободата им на изразяване, изглежда, че докато в един от случаите ВАС е върнал делото на по-долната инстанция, за да се съберат доказателства във връзка с тези твърдения, в друг случай съдебният контрол е бил ограничен и формален, без подходяща оценка на необходимостта и пропорционалността на наложената мярка. Ето защо националните съдилища могат да бъдат силно насърчени да вземат предвид съдебната практика на Европейския съд при разглеждането на подобни твърдения, а властите могат да информират Комитета за изхода на подобни производства.

2) Нарушение на член 10

Изглежда, че ако се вземат достатъчни мерки, за да се гарантира неповтарянето на нарушението по член 18 във връзка с член 10, тези мерки би трябвало също така да могат да допринесат решително за избягване на непропорционални ограничения на правото на свобода на изразяване на съдиите и на „смразяващия ефект“ в това отношение.

Осигурено финансиране: ДА

Решения

Представителите на министрите

1. припомниха, че това дело се отнася до дисциплинарни производства и санкции, наложени от Висшия съдебен съвет („ВСС“) срещу жалбоподателката, съдия, която в качеството си на председател на основното професионално сдружение на съдиите в България е критикувала ВСС и изпълнителната власт по различни теми, свързани със съдебната власт, което Европейският съд намира за непропорционална намеса в упражняването на нейната свобода на изразяване и преследващо преобладаващата цел да я накаже като възмездиеза критиките ѝ към ВСС и изпълнителната власт (нарушения на чл. 10 и чл. 18 във връзка с чл. 10 от Конвенцията);

По отношение на индивидуалните мерки

2. като отбелязаха, че няма данни за продължаващи репресии по отношение на жалбоподателката, а що се отнася до минали репресии, наложените дисциплинарни наказания са били заличени *ex lege* поради изминалото време и жалбоподателката не е търсила друга компенсация, заключиха, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки;

По отношение на общите мерки

3. що се отнася до осигуряването на засилени гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние чрез ВСС, приветстваха неотдавнашните изменения на Конституцията, с които се създава нов ВСС за съдиите, в който мнозинството от членовете се избират пряко от техните колеги съдии, както е препоръчано от Венецианската комисия; отбелязаха с интерес разработването на проект на нов Закон за съдебната власт, публикуван на 25 март 2024 г., и силно насърчиха властите да приключат незабавно с неговото приемане, за да се даде възможност на конституционните изменения да бъдат приложени;

4. отбелязаха в този контекст, че законопроекът от март 2024 г. съдържа няколко положителни предложения за по-нататъшно ограничаване на рисковете от неправомерно влияние върху дисциплинарните производства, като осигуряване на роля на съдебната власт при номинирането и избора на инспектори в Инспектората към ВСС и предложената номинационна комисия, която да оценява кандидатите за членове на ВСС, избирани от Народното събрание; насърчиха властите да вземат предвид в текущата си законодателна работа становището на Венецианската комисия относно това законът ясно да разграничи правомощията на инспекторите, за да не се накърнява конституционната роля на новия ВСС по отношение на дисциплинарните мерки спрямо съдиите;

5. отбелязаха в допълнение и други положителни предложения, като например по-подробни правила за допустимост на предложенията за образуване на дисциплинарно производство и

премахване на правомощията на административните ръководители на съдилищата да налагат дисциплинарни наказания; и ги насърчиха да разгледат в текущата си законодателна работа конкретните препоръки на Венецианската комисия относно предвидимостта и яснотата на правилата за дисциплинарната отговорност на съдиите;

6. приканиха властите да обмислят възможността за осигуряване на гаранции срещу автоматичното налагане на наказващи мерки спрямо съдии, по отношение на които има висящо дисциплинарно производство;

7. отбелязаха с интерес неотдавнашния анализ на Комисията по дисциплинарна дейност към съдийската колегия на ВСС относно установените нарушения и приетите мерки, както и скорошната практика на тази колегия с конкретни препратки към решението на Европейския съд по настоящото дело и стандартите на Съвета на Европа относно свободата на изразяване на мнение на съдиите;

8. приканиха отново властите да представят скорошни примери от съдебната практика, в които Върховният административен съд („ВАС“) е разглеждал твърдения за неправомерна цел по дисциплинарни производства срещу съдии, и да изяснят дали ВАС може да спре незабавното изпълнение на наложено, но невлязло в сила дисциплинарно наказание, за да се избегнат нарушения на член 18 във връзка с член 10;

9. настоятелно насърчиха националните съдилища да вземат предвид практиката на Европейския съд при разглеждането на твърденията за злоупотреба с дисциплинарни производства срещу съдии и приканиха властите да информират Комитета за резултатите от подобни производства;

10. настойчиво насърчиха властите да се възползват от съответния експертен опит и работа на Съвета на Европа в усилията си за реформи и да използват пълноценно по-нататъшно сътрудничество, особено от страна на Венецианската комисия; приканиха ги да предоставят информация относно общите мерки не по-късно от 31 декември 2024 г. и решиха да възобновят разглеждането на това дело на едно от заседанията във формат „Права на човека“ през 2025 г.