

1563-то заседание, 9–11 юни 2026 г.
(формат „Права на човека“)

H46-8 Мирослава Тодорова срещу България (жалба № 40072/13)

Наблюдение върху изпълнението на решенията на Европейския съд

Относитими документи:

DH-DD(2026)410, CM/Del/Dec(2025)1531/H46-12

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 от обществен интерес, като например независимостта на съдебната власт. 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, Съдът 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“. Оспорваните мерки, особено тежката санкция дисциплинарно уволнение и предварителното ѝ изпълнение, са имали „смразяващ ефект“ (§ 176), 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 власт¹ (нарушение на член 18 във връзка с член 10).

Състояние на изпълнението на решението

1) Предишни разглеждания от Комитета

През юни 2024 г. Комитетът заключи, че не са необходими допълнителни индивидуални мерки, като отбеляза, че няма признаци за продължаващи репресии по отношение на жалбоподателката и че предишните дисциплинарни наказания са били заличени поради изминалото време. Настоящото разглеждане следователно се фокусира върху общите мерки за предотвратяване на подобни нарушения.

През юни 2023 г. Комитетът подчерта, че нарушението на член 18 по това дело показва необходимост от засилени гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние върху

¹ Съдът е взел предвид критиките, отправени от [тогавашен] министър, изявленията на Главния инспектор към ВСС и на членове на ВСС, както и хода на събитията и производствата пред ВСС и ВАС.

дисциплинарните мерки, предприемани от ВСС. През юни 2024 г. той приветства конституционните изменения от декември 2023 г., с които се създава нов ВСС за съдиите, в който мнозинството от членовете се избират пряко от техните колеги съдии, в съответствие с препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“). Освен това той отбелязва няколко положителни законодателни предложения от март 2024 г., например създаването на номинационна комисия, която да оценява кандидатите за членове на новия ВСС, които се избират от Народното събрание, и предоставянето на роля на съдебната власт при номинирането и избора на инспектори в Инспектората към ВСС.

През юни 2025 г. Комитетът отбелязва, че относимите разпоредби от конституционната реформа от декември 2023 г. са били обявени за противоконституционни през юли 2024 г., и прикани властите да подновят усилията си във връзка с реформата², както и за бързото избиране на нов ВСС, тъй като мандатът на изборните му членове е изтекъл и работи с намален брой членове, избрани пряко от съдиите.³ Комитетът отново призова за гаранции срещу автоматичното налагане на наказващи мерки спрямо съдии, по отношение на които има висящо дисциплинарно производство, както и за предоставяне на примери от практиката на ВАС за разглеждане на твърдения за скрити мотиви. Той приветства, наред с другото, неотдавнашната практика на съдийската колегия на ВСС, отстояваща свободата на изразяване на мнение на съдиите и подкрепяща тяхната независимост.

2) Относими развития и наскоро приети мерки⁴

а) *Развития, свързани с избора на нов ВСС*

През януари 2025 г. Народното събрание прие изменения, според които до 21 юли 2025 г. трябваше да бъдат открити процедурите за избор на членове на новия ВСС, но това все още не се е случило. През март 2026 г. министърът на правосъдието и председателят на Върховния касационен съд (ВКС) обсъдиха необходимостта от законодателни изменения във връзка с избора на членове на ВСС от съдийската квота, за да се гарантира прозрачността на процедурите. След предсрочните [парламентарни] избори на 19 април беше сформиран ново Народно събрание, което би позволило осъществяване на избора на парламентарната квота на ВСС.

б) *Законопроекти за изменение на Закона за съдебната власт от 2024, 2025 и 2026 г.*

Няма информация, която да сочи, че е продължила работата по законопроекта за нов Закон за съдебната власт от март 2024 г. или по законопроекта за изменения от декември 2024 г.⁵ През септември 2025 г. членове на тогавашното Народно събрание внесоха предложения за изменение на Закона за съдебната власт, които в общи линии следваха предложенията от март 2024 г.⁶ По отношение на решенията на съдийската колегия на ВСС по дисциплинарни въпроси този законопроект предвиждаше изискване за двойно мнозинство от всички членове и от членовете, избрани директно от съдиите, както и обжалване пред смесени състави на ВАС и ВКС.

След формирането на новото Народно събрание бяха внесени три законопроекта за изменения, адресиращи институционални въпроси, свързани с ВСС и неговия Инспекторат. Първият законопроект от 30 април 2026 г. като цяло е сходен с този от септември 2025 г. Вторият законопроект, също от 30 април 2026 г., предлага, наред с другото, двама членове на съдийската колегия на ВСС, избрани от Народното събрание, да бъдат номинирани от гражданския сектор. Третият законопроект от 11 май 2026 г. включва разпоредби, изискващи от Народното събрание да приеме правила за оценка на професионалните и морални качества на кандидатите за членове на ВСС, избрани от Народното събрание, и за инспектори в Инспектората към ВСС и дава

² С решение от 26 юли 2024 г. Конституционният съд счете, че съответните изменения не са проблематични сами по себе си, но трябва да бъдат отменени поради тясната им връзка с други противоконституционни изменения. Вследствие на това решение съответните конституционни разпоредби в редакцията им от преди декември 2023 г. са отново в сила.

³ Съдийската колегия на ВСС се състои от шестима съдии, избрани пряко от съдиите, шестима членове, избрани от Народното събрание, и председателите на двата върховни съда. Към момента съдийската колегия има само четирима членове, избрани пряко от съдиите.

⁴ Настоящото резюме се основава на информация, предоставена от властите на 25 март 2026 г. (DH-DD(2026)410) и на публични източници. За подробности относно предишни мерки или събития вж. CM/Notes/1468/H46-7, CM/Notes/1501/H46-9 и CM/Notes/1531/H46-12.

⁵ Вж. CM/Notes/1501/H46-9 и CM/Notes/1468/H46-7. Законопроектите предвиждаха някои или всички от следните мерки: номинационна комисия в процедурата за избор на членове на ВСС от Народното събрание; предвиждане на роля на съдебната власт при избора на инспектори от Инспектората към ВСС от Народното събрание; по-подробни правила за допустимостта на предложенията за образуване на дисциплинарни производства; отнемане на правомощията на председателите на съдилищата да налагат дисциплинарни наказания; обжалване на наказанията пред смесен състав от ВАС и ВКС.

⁶ Този законопроект предлагаше също така да се позволи на юридическите факултети и на Висшия адвокатски съвет да предлагат на Народното събрание кандидати за ВСС; изискване номинираните лица да са били политически и партийно неутрални през последните пет години; забрана за ВСС и за Инспектората към ВСС с изтекъл мандат преди повече от една година да вземат решения по определени дисциплинарни въпроси.

правомощия на постоянната парламентарна комисия, оценяваща кандидатите, да извършва проверки и да получава данни от държавни или частноправни субекти. Той също така въвежда едномесечен срок за провеждане на избори за членовете на ВСС от съдийската квота, които да се проведат чрез гласуване с хартиени бюлетини в избирателни секции, създадени във всички окръжни съдилища.

Консолидиран законопроект от трите законопроекта беше приет на първо четене в Народното събрание на 14 май. Гласуване на второ четене е планирано за средата на юни.

в) Скорошна съдебна практика, свързана с дисциплинарни производства

Дисциплинарни производства могат да бъдат образувани по предложение на председателя на съответния съд, министъра на правосъдието или на Инспектората към ВСС.⁷ Решенията, засягащи съдии (с изключение на председателите на двете върховни съдилища), се вземат от съдийската колегия на ВСС и могат да бъдат обжалвани пред ВАС.

През март 2026 г. властите предоставиха допълнителна информация относно практиката на ВАС. Те се позоваха на решение от 25 април 2024 г., с което бе потвърден отказът на съдийската колегия на ВСС да наложи дисциплинарно наказание на съдия за съобщение, публикувано от него в социалните медии. ВАС е постановил, че съдията е изразил правомерно своята позиция в публичен дебат по широко обсъждана тема, свързана с функционирането на съдебната система.

Освен това властите посочиха, че ВАС е уверил министъра на правосъдието, че строго следи за спазването на член 18 от Конвенцията, с цел да установи и предотврати наличието на неправомерна цел при дисциплинарните производства срещу съдии. ВАС е поясnil, че може да спре предварителното изпълнение на невязало в сила дисциплинарно наказание срещу съдия, на основание, наред с другото, че такова незабавно изпълнение може да причини на магистрата значителна или трудно поправима вреда. Той е отбелязал, че преценката дали е налице нарушение на член 18 във връзка с член 10 ще бъде от значение при вземането на решение по същество.

г) Публична информация за институционални атаки срещу съдии или за сплашване на съдии⁸ и практика на ВСС относно защита на независимостта на съдиите

На 23 февруари 2026 г. на конференция, посветена на натиска върху съдиите, съдия от Софийския градски съд представи наблюдения по конкретни случаи и подчерта, че натискът често се упражнява от административни ръководители, прокурори или други длъжностни лица. Председателят на ВКС заяви, че публично изразени критични коментари относно съдебни решения често предизвикват етични проверки на съдиите.⁹

През септември 2025 г. и март 2026 г. съдийската колегия на ВСС изрази подкрепа за съдиите във връзка с нападки в медиите или критични изявления на политици относно разглеждането на дела.¹⁰ През март 2026 г. тя отказа да изслуша съдия по обвинения, че член на ВСС е опитал да упражни натиск върху него във връзка със съдебен конкурс.¹¹

д) Становища на Венецианската комисия

Венецианската комисия неведнъж е посочвала, че съставът на ВСС не е в пълно съответствие със стандартите на Съвета на Европа, наред с другото, защото членовете, избрани пряко от съдиите, съставляват по-малко от половината от всички членове на съдийската колегия.¹² В становището си от 2023 г. относно проекта за изменение на Конституцията Венецианската комисия е оценила като положителна разпоредбата, предвиждаща мнозинство от съдии, избрани пряко от техните колеги, в предложението отделен ВСС за съдии. Тя препоръчва двата отделни съвета за съдии и прокурори да

⁷ На 30 април 2025 г. Съдът на Европейския съюз (ЕСЕ) постанови, че е в противоречие с принципа на съдебната независимост Инспекторатът към ВСС да продължава да функционира с инспектори, чийто мандат е изтекъл. Впоследствие съдийската колегия на ВСС и ВАС прекратиха като недопустими дисциплинарните производства, образувани по предложение на Инспектората към ВСС след изтичането на неговия мандат.

⁸ За предишна информация вж. CM/Notes/1531/H46-12, CM/Notes/1501/H46-9, становището на НПО от 2024 г. (DH-DD(2024)488-rev) и докладите на Европейската комисия за върховенството на правото по отношение на България (SWD(2024)802 final, стр. 12 и SWD(2025)902 final, стр. 9).

⁹ Вж. информация за събитието на уебсайтовете на Сдружението на съдиите и на Българския хелзинки комитет.

¹⁰ След подаването на жалба от страна на политик, през февруари 2026 г. Инспекторатът към ВСС извърши проверка, при която не констатира нарушения. Съдийската колегия подчерта, че изявлението [на политика] нарушава съдебната независимост и създава ефект на сплашване.

¹¹ Член на съдийската колегия изрази загриженост, че отказът да се изслуша съдията по неговите твърдения ще има възпиращ ефект върху други съдии. Обжалването на решението на съдийската колегия е висящо пред ВАС.

¹² Вж. например спешно междинно становище относно проекта за нова Конституция, одобрено на 11 декември 2020 г., CDL-AD(2020)035-е (параграфи 44-45), становище от 7 октомври 2017 г. относно Закона за съдебната власт, CDL-AD(2017)018-е (параграфи 54-57).

могат да номинират кандидати за съответните инспекторати, които да бъдат назначавани от парламента, и само двата съвета да могат да ги отстраняват. Тя съветва ясно да се очертаят правомощията на инспекторите, които не следва да накърняват конституционната роля на двата съвета по отношение на кариерното развитие на и дисциплинарни мерки спрямо съдиите и прокурорите. В становището си от 2024 г. относно Кодекса за етично поведение на съдиите Венецианската комисия препоръчва Законът за съдебната власт да не препраща към разпоредбите на Кодекса като цяло като основание за дисциплинарни производства, тъй като етичните кодекси съдържат широко формулирани разпоредби, неподходящи за пряко прилагане като дисциплинарни правила. Тя счита, че определянето на дисциплинарно нарушение по твърде общ начин (като например „значително“ или „тежко нарушение“ на Кодекса от страна на съдия) би било лишено от яснота и предвидимост.¹³

3) Становище на НПО (DH-DD(2026)502)

В становище от 7 април 2026 г. Българският хелзински комитет твърди, че продължаващото функциониране на ВСС и неговия Инспекторат при отдавна изтекъл мандат подкопава върховенството на правото. Съдийската колегия на ВСС няма институционална воля да защитава съдиите, което се илюстрира от отказа ѝ да изслуша съдия по обвинения за натиск, упражнен от член на този орган.

Има случаи на натиск и атаки от страна на кабинета на главния прокурор срещу съдии, включително изявление на временно изпълняващия длъжността главен прокурор, в което той призовава съдия Мирослава Тодорова да се оттегли от дело, свързано с отказ да бъде разследван, поради нейното членство в сдружението на съдиите. НПО призовава, наред с другото, за ясен график и процес на подбор въз основа на заслуги за избора на нов ВСС и неговия Инспекторат, свободни от политически зависимости, както и за солидни гаранции срещу злоупотребата с дисциплинарни и административни производства за сплашване на съдии.

Анализ на Секретариата

1) Нарушение на член 18 във връзка с член 10

За да се гарантира неповтарянето на нарушението, властите трябва да осигурят така, че (а) дисциплинарната процедура срещу съдии пред ВСС не се използва, за да се предприемат репресии спрямо съдии, които критикуват ВСС или правителството, и че (б) съдебният контрол от страна на ВАС ефективно защитава съдиите от репресии.

а) Мерки за предотвратяване на налагането на дисциплинарни санкции на съдии с неправомерна цел

Предвид естеството на констатациите на Съда по член 18 и в съответствие с практиката му по други дела, свързани с нарушения на член 18, Комитетът е насърчил българските власти да укрепят структурната независимост на ВСС, за да се осигурят засилени гаранции срещу упражняването на неправомерно влияние върху него, включително от политическите органи на властта, в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и други органи на Съвета на Европа.¹⁴ Първоначалният отговор на властите чрез конституционна реформа беше посрещнат с голямо одобрение, но обявяването за невалидни на съответните конституционни изменения от 2023 г. от Конституционния съд в крайна сметка доведе до възстановяване на предишните правила. Остава очакването, че след последните парламентарни избори ще бъде възможно връщането към тези въпроси. Властите биха могли отново да бъдат приканени да подновят усилията си за приемане на засилени институционални гаранции и да бъдат поканени да предоставят актуална информация на Комитета във възможно най-кратък срок.

Всъщност са обявени за невалидни правилата, предвиждащи мнозинство за членовете на новия ВСС за съдии, избирани пряко от съдиите, което щеше да осигури засилени гаранции в светлината на съответните препоръки на Венецианската комисия. В същото време КС заявява, че увеличаването на броя на членовете, избирани пряко от съдиите, допринася за институционалната и функционалната независимост на съдиите, което - без да се предопределя едно бъдещо решение на КС в това отношение - може да остави открита възможността за по-целенасочена бъдеща конституционна реформа.

¹³ 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-e). За повече подробности вж. CM/Notes/1501/H46-9.

¹⁴ Вж. CM/Notes/1468/H46-7 относно съответния доклад на Групата на държавите срещу корупцията (GRECO).

В тази връзка трябва да се припомни, че решението на Конституционния съд само по себе си не отхвърля относимата част от предложената конституционна реформа, която имаше за цел да гарантира, че поне половината от членовете на съдийската колегия на ВСС се избират пряко от съдии.¹⁵ Освен това чрез законодателни изменения биха могли да бъдат постигнати някои засилени институционални гаранции, като няколко предложения в това отношение, направени през 2024 г., са оценени положително от Комитета (например създаването на номинационна комисия за оценка на кандидатите за ВСС, избирани от Народното събрание). Предложенията от септември 2025 г. и април 2026 г., изискващи двойно мнозинство при вземане на решения по дисциплинарни въпроси, засягащи съдии (т.е. подкрепени от мнозинството от членовете на съдийската колегия на ВСС, избрани пряко от съдии), също могат да бъдат отбелязани, тъй като те биха могли да намалят рисковете от упражняване на неправомерно влияние върху такива производства. Предложението от май 2026 г., което би довело до задължение за Народното събрание да приеме правила за оценка на качествата на кандидатите за членове на ВСС от парламентарната квота и за инспектори, също би могло да допринесе до известна степен за намаляване на риска от политизиране — при условие че се прилага чрез солидни и прозрачни изборни процедури и силен механизъм за оценка.

Властите биха могли също така да бъдат приканени да почерпят вдъхновение от гаранциите по отношение на дисциплинарните производства срещу съдии, очертани в становищата на Венецианската комисия¹⁶, Консултативния съвет на европейските съдии и други органи на Съвета на Европа.¹⁷

Освен това изборът на нов ВСС изглежда неотложен, тъй като мандатът на настоящите му изборни членове е изтекъл преди повече от три години, а към момента той функционира и с намален брой членове, избрани пряко от съдиите. Тази ситуация също създава потенциални рискове от неправомерно влияние върху дисциплинарните производства. Комитетът би могъл да насърчи изготвянето на допълнителни правила за избора на членове на ВСС от парламентарната квота, които да ограничават риска от политическо влияние и свързани с това рискове от злоупотреба с дисциплинарни производства по отношение на съдиите и да прикани властите да го информират за развитието на ситуацията във връзка с провеждането на изборите за членове от съдийската квота във ВСС.

Други важни аспекти, които Комитетът е посочил по-рано, се отнасят до засилването на гаранциите срещу неправомерно влияние върху дисциплинарни дела, които са свързани с ролята на Инспектората към ВСС при установяване на дисциплинарната отговорност на съдиите, както и с начина на избиране на инспектори от Народното събрание.¹⁸

Следователно Комитетът ли могъл да прикани властите да продължат усилията си за приемане на мерки или да предприемат последващи действия по вече изработени такива (например относно предоставянето на роля на съдебната власт при назначаването и освобождаването на инспекторите), които биха могли да укрепят независимостта на Инспектората, като същевременно отговорят на препоръките на Венецианската комисия относно ясното разграничаване на правомощията на инспекторите.¹⁹

Освен това е положително, че като цяло съдийската колегия на ВСС продължава да оказва институционална подкрепа на съдиите, включително по повод политически изявления, целящи да предизвикат дисциплинарни мерки. Предвид факта, че част от поредицата от събития, които Съдът е изследвал по това дело, са се касаели до враждебни изявления от членове на ВСС или от политически фигури, подготвили почвата за налагането на санкции с неправомерна цел на жалбоподателката, важно е подкрепата да продължи да бъде оказвана винаги, когато убедителна информация бъде доведена до знанието на съдийската колегия относно оказване на неправомерен натиск, независимо от източника на този натиск или от замесените длъжностни лица. Това е особено важно в светлината на неотдавнашните изявления на членове на съдебната власт относно случаи на натиск и сплашване на съдии, включително чрез (заплахи за) дисциплинарна отговорност.

¹⁵ Конституционният съд в решението си за обявяване на противоконституционни на конституционните изменения от декември 2023 г. е счел, че увеличаването на броя на съдиите, избрани пряко от колегите им във ВСС, не е противоконституционно само по себе си и укрепва съдебната независимост.

¹⁶ Вж. CDL-AD(2017)018-е, цитирано по-горе, §§ 61–74 и 104–110; CDL-AD(2024)004-е, цитирано по-горе; Становище по проекта за изменения в Закона за съдебната власт по отношение на Инспектората към ВСС, CDL-AD(2022)022-е, както и, *mutatis mutandis*, Съвместно становище с Генерална дирекция I на Съвета на Европа относно украинския проект за изменения в дисциплинарните процедури срещу съдии, декларациите за почтеност и други процедури (CDL-AD(2025)044-е), §§ 37–74.

¹⁷ Вж. Становище № 27 (2024) относно дисциплинарната отговорност на съдиите, CCJE(2024)5, раздел IV. Вж. също Препоръка на Комитета на министрите към държавите-членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (CM/Rec(2010)12).

¹⁸ Въпреки че понастоящем Инспекторатът не може да инициира дисциплинарни производства поради изтеклия му мандат, това е само временно положение (вж. бележка под линия 8).

¹⁹ Вж. CDL-AD(2023)039, параграф 130. Вж. също така препоръката относно отстраняването на инспекторите.

Що се отнася до другите мерки, които да гарантират неповтарянето на нарушението, би могъл да бъде повторен предишният призив на Комитета по отношение на гаранциите срещу автоматичното налагане на наказващи мерки спрямо съдии (като лишаване от финансови бонуси, временно намаляване на заплатата), по отношение на които има висящо дисциплинарно производство.²⁰

Властите биха могли отново да бъдат настойчиво насърчени да се възползват от съответния експертен опит на Съвета на Европа в усилията си за реформи, особено на Венецианската комисия.

б) Мерки за осигуряване на адекватен съдебен контрол

Предоставената при предходни разглеждания информация за осъществяването на съдебния контрол, посочените от властите по-скорошни примери от съдебната практика и уверението на ВАС, че той следи строго за спазването на член 18, сочат на това, че ВАС е способен да осигури адекватна съдебна защита по жалби за необосновано ограничение на свободата на изразяване на съдиите или използването на неправомерна цел при налагането на дисциплинарни санкции спрямо съдии. Поради това Комитетът би могъл да приветства отговора, който ВАС дава на настоящото решение.

Комитетът също така е поискал от властите да изяснят дали ВАС може да спре незабавното изпълнение на дисциплинарно наказание, ако счете това за необходимо, за да избегне риск от нарушение на член 18 във връзка с член 10. Изяснението, което ВАС предоставя, сочи, че спирането на незабавното изпълнение с цел избягване на значителна или трудно поправима вреда за магистрата е възможно, но че преценката за евентуално нарушение на член 18 е запазена за разглеждането по същество. Следователно, важно е да се изясни дали ВАС, когато е изправен пред обосновано твърдение за неправомерна цел, ще може да вземе предвид такова твърдение при решаването дали да спре или не незабавното изпълнение на дисциплинарна санкция на основание трудно поправима вреда, без да предreshава преценката по същество.²¹

2) Нарушение на член 10

Както бе отбелязано при предходни разглеждания, ако са налице достатъчни гаранции, за да се гарантира неповтарянето на нарушението по член 18 във връзка с член 10, те трябва да могат също така да допринесат решително за избягване на непропорционални ограничения на правомерното упражняване на свобода на изразяване на съдиите и за противодействие на „смразяващия ефект“, който може да потисне тази свобода, включително по отношение на изразяване на критични мнения по въпроси, свързани с правосъдието.

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 Съдът е намерил за непропорционална намеса в упражняването на нейната свобода на изразяване на мнение и преследващо преобладаващата цел да я накаже като възмездие за критиките ѝ към ВСС и изпълнителната власт (нарушения на чл. 10 и чл. 18 във връзка с чл. 10 от Конвенцията);

2. припомниха, че естеството на констатациите на Съда по член 18 по настоящото дело изисква засилени гаранции срещу неправомерно влияние върху съдийската колегия на ВСС и че конституционна реформа, насочена към осигуряване на такива гаранции, беше обявена за невалидна през 2024 г.; отбелязаха, че през последните две години са изготвени няколко относими законодателни инициативи, включително съвсем наскоро; отново приканиха властите да подновят усилията си за приемане на засилени институционални гаранции, като отговорят също така на

²⁰ Вж. също Становище № 27 (2024), цитирано по-горе, в което се посочва, че дадени мерки, които целят или могат да произведат същия ефект като дисциплинарните санкции, следва да се третират като такива, с прилагане на всички права и процесуални гаранции (§ 43).

²¹ В този контекст се отбелязва, че проектозаконът от май 2026 г. предлага суспензивен ефект на обжалванията на министъра на правосъдието срещу решенията на ВСС и неговите колегии, включително по дисциплинарни въпроси.

относимите препоръки на Европейската комисия за демокрация чрез право („Венецианската комисия“) и информират Комитета за развития в това отношение;

3. отбелязаха с тревога, че все още не е избран нов ВСС и че мандатът на настоящите му изборни членове е изтекъл преди три години, а към момента той функционира и с намален брой членове, избрани пряко от съдиите, което може да създаде риск от неправомерно влияние върху дисциплинарните производства; насърчиха властите да изработят допълнителни правила за избора на членовете на съдийската колегия на ВСС от парламентарната квота, които биха могли да ограничат риска от политическо влияние и свързаните с това рискове от злоупотреба с дисциплинарни производства, както и да предоставят информация за развития във връзка с провеждането на изборите за членове от съдийската квота;

4. приканиха властите да продължат усилията си за приемане на мерки или да предприемат последващи действия по вече изготвени предложения, които биха могли да укрепят независимостта на Инспектората към ВСС, като същевременно се съобразят с препоръките на Венецианската комисия относно ясното разграничаване на правомощията на инспекторите, за да не се нарушава конституционната роля на ВСС по отношение на дисциплината на съдиите;

5. отбелязаха с интерес, че съдийската колегия на ВСС като цяло оказва подкрепа на съдиите срещу нарушаване на тяхната независимост, включително срещу натиск чрез евентуални дисциплинарни мерки; насърчиха я да продължи тази практика във всички ситуации, в които убедителна информация бъде доведена до нейното знание относно неправилен натиск, независимо от източника на натиска или от замесените длъжностни лица;

6. приветстваха отговора, който Върховният административен съд дава на настоящото решение и отбелязаха, че съдебната му практика показва, че той може да осигури адекватен съдебен контрол в ситуации, подобни на настоящия случай;

7. повториха поканата си към властите да обмислят въвеждането на гаранции срещу автоматичното налагане на наказващи мерки спрямо съдии, по отношение на които има висящо дисциплинарно производство; настоятелно ги насърчиха да се възползват от съответния експертен опит на Съвета на Европа в усилията си за реформи, особено на Венецианската комисия; поканиха ги да предоставят информация по горепосочените въпроси не по-късно от 31 декември 2026 г. и решиха да възобновят разглеждането на това дело на едно от заседанията във формат „Права на човека“ през 2027 г.