

ДОКЛАД

ОТНОСНО: Решение на Европейския съд по правата на човека (Четвърто отделение) по делото Мирослава Тодорова срещу България (жалба № 40072/2013 г.).

С решение от 19 октомври 2021 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) се произнесе с осъдително решение срещу България по делото на съдия Мирослава Тодорова. Жалбата се отнася за дисциплинарни производства, водени срещу съдия Мирослава Тодорова, в качеството ѝ на съдия в Софийски градски съд, а именно:

1. Дисциплинарно дело № 9/2011 г. по описа на ВСС, образувано по предложение на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС).

- В предложението е посочено, че е налице системно неспазване на сроковете, предвидени в чл. 252, ал. 2, чл. 308, ал. 2 и чл. 340, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), което представлява дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 307, ал. 4, т. 1 от Закона за съдебната власт (ред. ДВ, бр. 1 от 2011 г., изм. с ДВ, бр. 62 от 2016 г.) . Предложението е направено във връзка с извършена проверка, възложена със заповед № СЕ-01-3/14.06.2011 г. на главния инспектор на ИВСС, за спазване на сроковете по НПК в Софийски градски съд (СГС), Наказателно отделение, за периода от 01.01.2010 г. до 30.06.2011 г. Същата е приключила с Акт за резултати от извършена проверка. Въз основа на констатациите бил направен извод, че 9 съдии – Мирослава Тодорова, Владимира Янева, Мими Петрова, Иван Коев, Владимир Астарджиев, Мариян Марков, Петя Крънчева, Георги Ушев и Костадинка Костадинова са извършили нарушение на чл. 307, ал. 4, т. 1 ЗСВ, а трима съдии – Емилия Колева, Андрей Ангелов и Атанас Атанасов са изпълнили образцово служебните си задължения.

- По направеното предложение с решение на ВСС по протокол № 27/28.07.2011 г. е образувано дисциплинарно производство - дисциплинарно дело № 9/2011 г. Производството е приключило с решение на ВСС по протокол № 3/19.01.2012 г., с което (по предложение на дисциплинарния състав) е наложено дисциплинарно наказание „намаляване на основното трудово възнаграждение с 15% за срок от две години“ за допуснати дисциплинарни нарушения, изразяващи се в системно неспазване на процесуалните срокове при изготвяне на мотивите по 57 дела. В мотивите на решението дисциплинарният състав приел:

а) по броя на ненаписаните в срока по чл. 308 и 340 НПК мотиви на съдебни актове:

Дисциплинарният състав възприел изцяло фактите, фактическите констатации и правните изводи, направи в Акта за резултатите от проверката досежно неспазването на сроковете по чл. 308 и 340 НПК. Приел за доказано забавянето на 45 дела за 2010 г., 10 дела за първото шестмесечие на 2011г. и 2 дела, чиито мотиви били изготвени на 14.06.2011 г. Дисциплинарният състав приел за доказани номерата на дела и продължителността на неизготвяне на съдебните актове така, както са установени в Акта за резултатите от проверката.

б) по броя делата:

за периода 01.01.2010г. – 31.12.2010г. съдия Тодорова разгледала общо 261 наказателни дела като от тях 26 – наказателни общ характер; 138 – наказателни частни първа инстанция; 59 – въззивни; 34 – частни наказателни втора инстанция; общо свършени – 212 от които 201 решени, както следва: 12 – наказателни общ характер; 138 – наказателни частни първа инстанция; 28 – въззивни; 23 – частни наказателни втора инстанция; общо прекратени – 11, в т.ч. 7 споразумения. В края на периода останали висящи общо 45 дела като от тях 4 – наказателни общ характер; 31 – въззивни; 10 – частни наказателни втора инстанция.

За периода 01.01.2011г. – 30.06.2011г. съдия Тодорова разгледала общо 192 дела, от които 13 - – наказателни общ характер; 107 – наказателни частни първа инстанция; 45 – въззивни; 27 – частни наказателни втора инстанция; общо свършени – 131 от които 126 решени, както следва: 6 – наказателни общ характер; 103 – наказателни частни първа инстанция; 7 – въззивни; 10 – частни наказателни втора инстанция; общо прекратени – 5, в т.ч. 3 споразумения. В края на периода останали висящи общо 61 дела като от тях 3 – наказателни общ характер; 4 – частни наказателни първа инстанция; 38 – въззивни; 16 – частни наказателни втора инстанция.

Разликата с приетото от проверката дисциплинарният състав установил въз основа на представени от Тодорова доказателства.

в) до обявяване на делото от дисциплинарния състав за произнасяне по същество съдия Тодорова представила копия от изготвените мотиви по всички просрочени дела, включени в проверката на Инспектората;

г) по спазването на срока по чл. 252 НПК:

С оглед на представените от съдия Тодорова доказателства дисциплинарният състав приел, че седем от посочените от проверката дванадесет ненасрочени в срока по чл. 252 НПК дела са по чл. 243, ал. 4 и 5

НПК, поради което се разглеждат в закрито заседание, а останалите пет са насрочени в разумен срок – в първото обективно възможно заседание.

д) по дейността на Тодорова извън задължението ѝ за изписване на съдебните актове:

Дисциплинарният състав приел, че съдия Тодорова била дежурна съответно три или два пъти в месеца, съобразно представените графици, както и че следва да бъдат включени допълнително в справката 11 дела – частни жалби, разпределени на младши съдии, разгледани в закрито заседание от въззивния състав, на който Тодорова била председател, не отчетени от Инспектората; 11 дела, решени в закрито заседание на въззивния състав, председателстван от съдия Тодорова, не отчетени от Инспектората; 18 дела, решени в закрито заседание от въззивния състав, председателстван от Тодорова, на доклад на друг член на състава, не отчетени от Инспектората; 5 дела по линия на международното сътрудничество, разгледани в 20 съдебни заседания не отчетени от Инспектората, като по едно има изготвено особено мнение на съдия Тодорова; 36 от 39 въззивни дела на състава, председателстван от съдия Тодорова влезли в сила; съдебният акт по дело № 854/2007г., с изготвени мотиви извън срока е оставен в сила;

е) дисциплинарният състав приел за доказана другата съдийска активност на съдия Тодорова – участие в три помощни атестационни комисии; в семинар с журналисти; в комисия за запознаване и изготвяне на препоръки по разпределението на делата.

ж) по възраженията на Тодорова дисциплинарният състав приел следното:

по броя на делата – дисциплинарният състав приел възраженията на Тодорова относно броя на разгледаните дела;

по процентното съотношение на просрочените дела – дисциплинарният състав приел, че макар процентно частта на просрочените дела да е 13% наличието на просрочие на 18 дела с повече от една година и на две дела с над три години, не се вменят в разбирането за разумен срок;

по натовареността – дисциплинарният състав приел за неоснователно твърдението на Тодорова за липсата на преценка за фактическата и правна сложност на делата и естеството на съдебните процедури. Този извод дисциплинарният състав направил въз основа на „сравнителен анализ на натовареността и срочността при произнасяне на съдиите от наказателното отделение при СГС, приемайки изцяло констатациите в акта за резултатите от извършената проверка“. Приел, че „разпределението на делата е неравномерно,

като разликите в натовареността на отделните състави е значителна“, но състава на съдия Тодорова не е измежду съставите с най-високо постъпление за 2010г.

по персоналната натовареност на Тодорова – дисциплинарният състав приел, че извършваните дейности са предвидени в закона и касаят ангажираност и на другите съдии;

по давността – дисциплинарният състав приел, че доказателствата установяват, че в изготвения Акт за проверка по сигнала на председателя на Апелативния съд, гр. София, и в акта от проверката, послужила като основание за дисциплинарното производство се съдържат констатации за неизготвени мотиви към едни и същи съдебни актове, но давността не е изтекла, „тъй като бездействието ѝ по неизписването на посочените дела е продължило и това е констатирано при последната проверка“ на Инспектората, както и поради факта, че никой не може да черпи права от собственото си неправомерно поведение.

з) изводи:

въз основа на горното дисциплинарният състав приел, че съдия Тодорова извършила нарушение на чл. 307, ал. 4, т. 1 ЗСВ, като деянието било извършено виновно, поради груба небрежност.

- Решението е оспорено пред Върховния административен съд (ВАС). С решение № 10945/02.08.2012 г. по адм. дело № 2028/2012 г. на ВАС-тричленен състав, е отменено решението за налагане на дисциплинарно наказание на съдия Мирослава Тодорова. Тричленният състав на ВАС приел, че дисциплинарното производство не е предоставило достатъчни гаранции, за да осигури правото на защита на съдията със следните мотиви: приложимите правила не дават възможност на предложения за наказание магистрат да бъде изслушан или да представи писмени обяснения пред ВСС, а само пред дисциплинарния състав. Посочено е, че като не изслушва пряко и непосредствено привлечения към дисциплинарна отговорност магистрат кадровият орган на съдебната власт първо, нарушава същността на принципа на състезателност на дисциплинарното производство – изслушването на другата страна, и второ, нарушава конституционното право на защита на магистрата. На следващо място е посочено, че помощният орган на дисциплинарнонаказващия орган има задължение да изслуша магистрата, но първо, решението на този орган не е задължително за него, второ, наказващият орган не провежда състезателно производство, тъй като не изслушва магистрата, трето, наказващия орган се лишава от възможността непосредствено да възприеме и следователно вярно да прецени всички, относими към наказанието обстоятелства, което поради липса на йерархична зависимост (ВСС не е

йерархичен пряк ръководител на магистратите, поради което не би могъл да има пряко и непосредствено наблюдение върху работата им), поставя решението му в голяма степен на зависимост от изложеното от дисциплинарния състав, и четвърто, изолира наказващия орган от магистрата и лишава последния от ефективно право на защита. Без да изслуша магистрата кадровият орган не би могъл да изпълни ефективно задължението си по чл. 309 ЗСВ да определи наказанието, като отчете и поведението на магистрата, защото няма възможност да придобие непосредствено впечатление за специфичното психическо отношение на извършителя към противоправното деяние и неговите отрицателни последици, т.е. за субективната страна на деянието, която е самостоятелен елемент на фактическия състав на дисциплинарното нарушение.

На следващо място, тричленният състав на ВАС е приел, че дисциплинарният състав не е избран с оглед въведения от законодателя в 37, ал. 4 ЗСВ нов принцип в упражняването на правомощията на ВСС по кадровото развитие на съдиите, прокурорите и следователите. *(С изменението на чл. 37, ал. 4 ЗСВ законодателят въведе задължение за разделяне на Комисията по предложенията и атестирането на две подкомисии – за съдии и за прокурори и следователи. В мотивите на закона е посочено, че чрез двете подкомисии „се постига необходимото разделение между съдии и прокурори в работата на ВСС при приемане на решения по кадрови въпроси с оглед спецификата на съдийския и прокурорския статут“).* В тази връзка съдът е приел, че възражението за отвод на дисциплинарния състав съставен от двама прокурори и един следовател е било основателно. Посочено е, че въведеното от законодателя разделение на помощните органи на ВСС при упражняване на кадровата власт не е просто правило, не е условие, осъществяващо служебната роля на процесуалните норми, то е принцип - гаранция за независимост на включените по силата на Конституцията в общата система на съдебната власт съд, прокуратура и следствие. Нарушаването на този принцип винаги е съществено, тъй като спазването му е условие за независимост на съдебните органи, т.е. за гарантирането на конституционна ценност.

Наред с това, тричленният състав на ВАС, че по делото липсват сигнали, които да са поставили компетентния орган (ИВСС) в законово предвидените условия да упражни правомощията за извършване на проверка по сигнал съгласно чл. 56-58 ЗСВ, което поставя под съмнение спазването на принципите за обективност и законосъобразност при извършване на проверката в НО на СГС и рефлектира върху правото на справедлив процес.

Тричленният състав на ВАС посочва още, че не е доказано виновно поведение от страна на съдия Тодорова, той като решението на ВСС не е съобразено с натовареността на засегнатото лице и с всички изискуеми

критерии, за да се прецени дали е спазен „разумният срок“ по смисъла на чл. 6 от Конвенцията.

На последно място, тричленният състав на ВАС посочва, че срокът по чл. 310, ал. 1 ЗСВ за образуване на дисциплинарно производство, който започва да тече от откриването на нарушението, е изтекъл по отношение на 43 от констатираните забавяния. Накрая, ВАС преценява, че решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание е в противоречие с целта на закона, доколкото налагането му няма да доведе до индивидуално и генерално превъзпитание и възпиране, тъй като противоположният резултат не се дължи на съзнанието и волята на магистрата.

- С решение № 16249/18.12.2012 г. по адм. дело № 11498/2012 г. на ВАС-петчленен състав, е отменено решението на първоинстанционния съд и е отхвърлена жалбата на съдия Мирослава Тодорова срещу решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание.

Петчленният състав на ВАС приема, че не е нарушено правото на защита на съдията, тъй като законът предвижда изслушване на дисциплинарно привлечения магистрат само от дисциплинарния състав, а не и от ВСС; че разпоредбата на чл. 37. ал. 4 ЗСВ, която предвижда формирането на две подкомисии - една на съдиите и една на прокурорите и следователите, не се отнася за дисциплинарното производство, а за атестирането; че дисциплинарното производство няма за цел да преценява дали е спазен „разумният срок“ на производствата по смисъла на чл. 6 от Конвенцията, а да установи дали привлеченият към отговорност магистрат е спазил сроковете, предвидени във вътрешното право. Накрая, съдът счита, че дори да се приеме, че за част от твърдените дисциплинарни нарушения на съдията е изтекъл 6-месечния срок за образуване на производството, считано от откриване на нарушенията, то констатираните нарушения по 14 дела са достатъчно основание за квалификацията „системно неспазване на процесуалните срокове“ и за наложеното ѝ наказание.

2. Дисциплинарно дело № 3/2012 г. по описа на ВСС, образувано по предложение на петима членове на ВСС (обединено за общо разглеждане с ДД № 4/2012 г. и ДД № 6/2012 г.).

- Производството е образувано по предложение на петима членове на ВСС, след извършена проверка от комисията по изпълнение на мерките за организация на работата на делата с особен обществен интерес в органите на съдебната власт (КИМОРДООИОСВ) при ВСС по сигнал от председателят на Софийския апелативен съд (САС). В посочения сигнал, председателят на САС информира комисията за хода на наблюдаваните дела и обръща внимание върху

значителното забавяне на дело за отвличане и изнудване от организирана група, което е било възложено на съдия Тодорова като първа инстанция. При извършената проверка е установено, че присъдата по делото е постановена през юни 2006 г., а мотивите са изготвени едва през март 2011 г., т.е. четири години и девет месеца по-късно. Обвиняемите са обжалвали присъдата и тя е била частично потвърдена, но апелативният съд е прекратил производството по отношение на един от подсъдимите поради изтекла 15-годишна абсолютна давност. Въз основа на резултатите от тази проверка, е внесено във ВСС предложение за налагане на съответстващо дисциплинарно наказание за извършено деяние, съставляващо, според вносителите, дисциплинарно нарушение по чл. 307, ал. 4, т.т. 2 и 4 ЗСВ. По това предложение с решение на ВСС по протокол № 9 от 01.03.2012 г. е образувано дисциплинарното производство - дисциплинарно дело № 3/2012 год.

- дисциплинарно дело № 4/2012 г. по описа на ВСС, образувано по предложение на петима членове на ВСС, присъединено към ДД № 3/2012 г.

Дисциплинарното производство е образувано с решение на ВСС по протокол № 12 на 22 март 2012 г., по предложение от петима членове на ВСС, след извършена проверка по подаден сигнал от председателя на Софийски градски съд за нередности в електронния регистър на деловодството на съда във връзка с дела, възложени на съдия Тодорова. Извършената по този повод проверка от ВСС установява, че при пет от делата на съдия Тодорова вписванията в електронния регистър са антидатиращи, т.е. регистърът показва, че мотивите към съдебните актове са изготвени на 1 ноември 2011 г., докато в действителност това е станало на по-късна дата. Проверката също така показва, че съдия Тодорова е забавила написването на мотивите по друго дело с повече от четири години - от май 2005 г. до май 2009 г. Въз основа на резултатите от тази проверка, е внесено във ВСС предложение за налагане на съответстващо дисциплинарно наказание за извършено деяние, съставляващо, според вносителите, дисциплинарно нарушение по чл. 307, ал. 4, т.т. 1 - 5 ЗСВ и нарушения по т.т. 4.2, 4.4, 5.5, 5.6 и 5.8 от Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ). Производството по дисциплинарно дело № 4/2012 г. е присъединено към производството по дисциплинарно дело № 3/2012 г. за разглеждане в едно общо производство.

- дисциплинарно дело № 6/2012 г. по описа на ВСС, образувано по предложение на ИВСС, присъединено към ДД № 3/2012 г.

Производството е образувано с решение на ВСС по протокол № 18/26.04.2012 г. по предложение от ИВСС за налагане на дисциплинарно наказание на съдия Тодорова за допуснато от нея дисциплинарно нарушение по чл. 307, ал. 4, т. 2 ЗСВ. Предложението е направено след извършване на проверка по искане на председателя на КИМОРДООИОСВ, при която е установено, че мотивите по друго наказателно дело за мащабен трафик на наркотици са изготвени от съдия Тодорова две години и пет месеца след постановяване на присъдата (юли 2009 - януари 2012 г.).

- Производството по дисциплинарно дело № 3/2012 г. е приключило с решение на дисциплинарния състав, с което се предлага на ВСС да приеме, че на съдия Тодорова следва да се наложи дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6 ЗСВ – „дисциплинарно освобождаване от длъжност”, за извършени от нея нарушения по чл. 307, ал. 4, т. 1 - 4 ЗСВ.

В това решение дисциплинарният състав е възприел изцяло за доказани твърденията изложени в предложенията на вносителите за извършените дисциплинарни нарушения от привлечения към отговорност магистрат. За да обоснове тези свои изводи дисциплинарният състав е приел, че е недопустимо при законово определени срокове, каквито са сроковете за изготвяне на мотиви по трите дела, предмет на дисциплинарното производство, да се въвежда по отношение на същите и понятието "разумен срок". Последният, според дисциплинарния състав, е меродавен не за извършването на определени действия или бездействия, а за разглеждането и приключването на цялото съдебно дело. На това основание е прието, че съдия Мирослава Тодорова с неоправданото забавяне и ненаписване на мотивите и по трите дела „фрапиращо“ е нарушила определен по размер законов срок, по отношение на който е недопустимо да се въвежда понятието за „разумен срок". Приема се също, че с осъществено бездействие съдия Тодорова е извършила дисциплинарно нарушение, с настъпили сериозни последици, изразяващи се в следното - било е осуетено деволутивното действие на подадените жалби и протести, възпрепятствано е било своевременното влизане на въпросните присъди в сила, в един от случаите е изтекла абсолютната давност за наказателно преследване и държавата е била лишена от възможността да реализира наказателната отговорност спрямо лице, което е било признато за виновно в извършване на установено престъпление, а в друг от случаите забавянето на производството е довело до отлагане изпълнението на европейска заповед за арест по отношение на друг подсъдим. В мотивите на решението на дисциплинарния състав се приема също, че при съпоставка на данните за натовареността на съдиите в НО при СГС, се установява лична натовареност на съдия Тодорова не по-голяма от тази на другите колеги. Приема се, че за същия

период има състави по-натоварени от състава на съдия Мирослава Стефанова Тодорова. По отношение на възражението на съдия Тодорова за изтекла давност, дисциплинарният състав е приел, че и в трите случая не е изтекла кратката 6-месечна погасителна давност, визирана в чл. 310, ал. 1 от ЗСВ. Изложени са също така мотиви относно следващото се по вид и размер наказание за извършените според дисциплинарния състав дисциплинарни нарушения.

Висшият съдебен съвет, на свое заседание на 12.07.2012 г., е разгледал предложението на дисциплинарния състав за налагане на дисциплинарно наказание. След изслушване на доклада по решението на дисциплинарния състав и след проведено тайно гласуване на съдия Мирослава Тодорова е наложено дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6 от ЗСВ – „дисциплинарно освобождаване от длъжност”, за допуснати дисциплинарни нарушения по чл. 307, ал. 4, т. 1 – 4 ЗСВ.

- Решението е оспорено пред ВАС. С решение № 78/04.01.2013 г. по адм. дело № 9061/2012 г. на ВАС-тричленен състав е отхвърлена жалбата на съдия Мирослава Тодорова против решението за налагане на дисциплинарно наказание.

Въз основа на приетата административна преписка и допълнителните доказателства, събрани в хода на съдебното производство по искане на страните, тричленният състав на ВАС извел правни изводи за отсъствие на съществени нарушения на административнопроизводствените правила, установени в чл. 312 и сл. ЗСВ, както и за доказаност на инкриминираните срещу Тодорова дисциплинарни нарушения по чл.307, ал.4, т.1-4 от ЗСВ, обосноваващи налагането на най-тежкото дисциплинарно наказание - "дисциплинарно освобождаване от длъжност", въпреки, че спрямо едно от трите посочени дела е приел, че липсват основания за образуване на дисциплинарно производство, поради изтичането на погасителната давност по чл. 310, ал.1 ЗСВ. Изведен е извод, че с това си бездействие по двете дела, съдия Тодорова е осъществила от обективна и субективна страна състава на дисциплинарните нарушения по чл. 307, ал. 4, т. 1 ЗСВ- системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони; т. 2 - действие или бездействие, което неоправдано забавя производството; и т. 4 - действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт. Въпреки че е извършил редукия на деянието, спрямо приетото от дисциплинарнонаказващия орган, до две дела, съдът е отхвърлил възражението на съдия Тодорова за липса на системно неспазване на сроковете по чл. 307, ал. 4, т. 1 ЗСВ, с доводи, че е налице "повтаряемост и непрекъснатост на неизпълнението на служебните задължения" по чл. 308, ал. 2 НПК вр. с чл. 210, т. 1 ЗСВ. Тричленният състав на ВАС приел за неоснователни доводите, че

липсва бездействие, което неоправдано забавя производството и накърнява престижа на съдебната власт, с мотиви, че е налице такова неоправдано забавяне на производството. В тази връзка е посочено, че с бездействието си по двете дела, в рамките на 1 г. и 11 месеца и 2 г. 11 месеца, съдия Тодорова е осигурила "неприемливо продължителни срокове на висящност" на производствата по тези две дела, като забавянето значително надвишава срока по чл. 308, ал. 2 НПК. Съдът е отхвърлил възраженията за наличие на невиновно бездействие, поради написване на мотивите в "разумен срок", което прави деянията несъставомерни от обективна и субективна страна. За конкретните случаи на бездействие е приел, че е приложим законово определения процесуален срок по чл. 308, ал. 2 НПК, а не общото понятие по чл. 22 НПК за разглеждане и решаване на делата в разумен срок. Отчел е, че натовареността на съдия Тодорова в СГС, за периода 2009-2011 г. макар и голяма, не е извинителна причина за бездействието и не я освобождава от съответна дисциплинарна отговорност за тези дела, както и не я освобождава наличието на други установени задължения. Извън нарушенията по двете дела, съдът е приел за доказано и нарушението по чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ - нарушаване на т.4.2, 4.4, 5.5, 5.6 и 5.8 от Кодекса за етично поведение на българските магистрати, във връзка с допуснатото от съдия Тодорова обявяване на резултатите в електронната система на СГС по 5 бр. въззивни наказателни общ и адм. характер дела, преди решенията по тях да станат окончателни.

При тези правни изводи за наличие на дисциплинарни нарушения, извършени от съдия Мирослава Тодорова, съдът е приел, че наложеното ѝ най-тежко дисциплинарно наказание е определено правилно и съответства на целта на закона, като е отхвърлил жалбата.

- С решение № 10813/16.07.2013 г. по адм. дело № 1749/2013 г. на ВАС-петчленен състав е отменено решението на ВСС, в частта му, досежно определеното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ за извършено нарушение по чл. 307, ал. 4, т. 2 ЗСВ, като в тази част делото е върнато на ВСС за ново произнасяне само по отношение вида на наказанието.

Петчленният състав на ВАС е приел, че нарушенията, за които дисциплинарната отговорност не е била погасена по давност (забавянето на две дела), не могат да бъдат квалифицирани като „системно неспазване“ на сроковете по смисъла на чл. 307. ал. 4. т. 1 ЗСВ, тъй като системността изключва еднократността и повторността на правонарушението, от което следва, че системност е налице при минимум три случая на нарушението, в т.ч. и от дисциплинарен характер. Съдът е приел също, че даденото от съдия Тодорова устни разпореждания, съгласно които съдебния деловодител при СГС е допуснал нарушение по обявяване на резултатите по 5 бр. въззивни нох и адм.

характер дела в електронната система на съда, макар и да не са били за обявяване поради неподписването им от останалите членове на съдебния състав, не представляват нарушение на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (т.4.2,4.4, 5.5, 5.8) и следователно не представляват дисциплинарно нарушение. Прието е, че по делото не са установени данни, уличаващи съдия Тодорова в неспазване на посочените правила и принципи. Извън разпореждането за обявяване на резултатите по 5-те цитирани дела, не са посочени други действия или бездействия на съдия Тодорова, нарушаващи тези етични правила. Не са обосновани изводи по какъв начин с това разпореждане на съдия Тодорова се нарушават пряко визираните етични правила и принципи. Петчленният състав на ВАС е приел, че нарушаването на тези етични правила и принципи, представляващо дисциплинарно нарушение, както е в случая, следва да се основава на конкретни данни за извършено деяние във връзка именно с тези етични правила, а не във връзка с неправомерно даденото разпореждане, което няма връзка с тези етични правила.

Наред с това, ВАС е приел, че решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание е незаконосъобразно и по отношение на нарушението по чл. 307, ал. 4, т. 4 ЗСВ – действия или бездействия, накърняващи престижа на съдебната власт. Съдът е посочил, че релевантни за дисциплинарното нарушение по чл. 307, ал. 4, т. 4 ЗСВ са такива факти и обстоятелства, пряка последица от виновното неизпълнение на тези служебни задължения от съдия Тодорова, които реално сочат на накърнен престиж на съдебната власт. Такива реално настъпили факти няма, не са установени и не се сочат. Вероятността от тези деяния престижът на съдебната власт да бъде накърнен не е съставомерна. Включването и на това дисциплинарно нарушение сред доказаните нарушения, само поради възможността да бъде накърнен престижа на съдебната власт, без конкретни мотиви в какво реално се изразява накърняването и как, прави решението необосновано и постановено в нарушение на материалния закон, в тази му част.

ВАС приема, че съдия Тодорова носи дисциплинарна отговорност за констатираните забавяния по две дела, съответно с една година и единадесет месеца и с две години и единадесет месеца. В това отношение съдът е посочил, че многобройните ангажменти на съдия Тодорова - преподавателска дейност, изготвяне на доклади и т.н. не може да са оправдание за неспазването на основното и задължение като съдия - да постановява съдебни актове. Потвърждава и съображенията, приети в решението на първата инстанция и решението на ВСС, че констатираните значителни забавяния не може да се обяснят нито с натовареността, нито със сложността на делата, възложени на съдия Тодорова, а по-скоро с лоша организация на работата ѝ. Поради това, че само част от дисциплинарните обвинения са приети за основателни, ВАС е приел, че наложеното наказание е несъразмерно. С оглед на това потвърждава

атакуваното решение и решението на ВСС, в частта, в която те са констатирани, че забавянията по две дела представляват пропуски, довели до забавяне на производствата по делата, визирани в чл. 307, ал. 4, т. 2 ЗСВ, и ги отменя в останалите им части, като връща делото на ВСС за ново произнасяне по отношение на вида и размера на дисциплинарното наказание.

Съдия Тодорова е възстановена на длъжност на 18 юли 2013 г.

- След връщане на преписката в изпълнение на решение № 10813 от 16.07.2013 г. по адм. дело № 1749/2013 г. на ВАС, дисциплинарен състав с ново решение от 12.03.2014 г. по дисциплинарно дело № 3 от 2012 г. е предложил на ВСС да наложи на съдия Мирослава Тодорова дисциплинарното наказание по чл. 308, ал. 1, т. 3 ЗСВ – намаляване на основното трудово възнаграждение в неговия максимален размер от 25 % за срок от две години. Това предложение е било разгледано от Висшия съдебен съвет на заседанието от 27.03.2014 г. След доклада на дисциплинарния състав, член на Висшият съдебен съвет е предложил да бъде наложено по-тежкото дисциплинарно наказание "понижаване в длъжност районен съдия за срок от две години" с мотиви, че нарушенията на съдията са особено тежки предвид обхвата на забавянията и пагубните последици за пострадалите. Посочил е, че предложеното от него наказание е съобразено с практиката на ВСС по други дисциплинарни производства, в частност наказанието, наложено на друг съдия в СГС, за сходни провинения. С решение на ВСС по протокол № 14/27.03.2014 г. на съдия Мирослава Тодорова е наложено дисциплинарно наказание „понижаване в длъжност съдия в Софийски районен съд за срок от две години“.

- С решение № 9190/01.07.2014 г. по адм. дело № 4809/2014 г. на ВАС-тричленен състав, е изменено решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание, като е намален срока на понижаването в длъжност от две на една година. Тричленният съдебен състав подчертава, че следва да се произнесе единствено за наложеното наказание, а не за самото наличие на дисциплинарни нарушения, тъй като решение № 10813 от 16.07.2013 г. по адм. д. № 1749/2013 г. на Върховния административен съд, има сила (и е задължително) за страните по делото – чл. 177, ал. 1, изр. 1-во АПК. С него ВАС, петчленен състав, е установил, че съдия Мирослава Тодорова е допуснала вменените ѝ дисциплинарни нарушения, но отговорността ѝ за тях е погасена по давност, с изключение на отговорността за изготвянето на мотивите към присъдите по две наказателни дела значително след изтичането на срока по чл. 308, ал. 2 НПК. Тричленният състав на ВАС отбелязва, че нито Инспекторатът, нито ВСС са разгледали въпроса дали председателят на съда през проверявания период (2006 - 2012 г.) е създал оптимална организация на

дейността, за да се прецени тежестта на извършените от съдия Тодорова нарушения. За да определи дали наложеното наказание е съразмерно, тричленният състав е взел предвид натовареността на съдия М.Тодорова като съдия, командироването ѝ в института за подготовка на магистрати, участието ѝ в различни обучения и семинари със съгласието на ВСС, както и задълженията ѝ в ССБ.

В решението на тричленният състав на ВАС се подчертава, че извършените от Инспектората проверки са завършили с констатацията, че съдия Тодорова е забавила изготвянето на мотивите по голям брой дела, довело в някои от случаите до отпадане на наказателната отговорност на обвиняемите, което е получило широк отзвук в медиите, и че в рамките на предходно дисциплинарно производство съдия Тодорова е била наказана за част от тези забавяния. Отбелязва се, че забавянето на двете дела, които са били предмет на дисциплинарно производство № 3/2012 г., е било значително и това е предизвикало негативни коментари в пресата. Накрая се отбелязва, че съдия Тодорова е проявила „наказуемо лекомислие“, като е поела едновременно много ангажименти и е надценила възможността си да се справи с всичките си задачи. С оглед на това тричленният състав на ВАС счита, че понижаването в длъжност е подходящо наказание в случая, но следва да се намали срокът му на една година.

- С решение № 1548/11.02.2015 г. по адм. дело № 11738/2014 г. на ВАС-петчленен състав, е отменено решението на първоинстанционния съд и е отхвърлена жалбата на съдия Мирослава Тодорова против решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание.

По отношение на мотивите на решението на първата инстанция, съдът е приел, че не следва да се произнася по доводите относно наличието на дисциплинарни нарушения, тъй като този въпрос вече е решен с окончателно влязло в сила решение от 16 юли 2013 г. и че производството вече се отнася единствено до наказанието, което следва да бъде наложено. По-нататък съдът приема, че първоинстанционното решение действително не отговаря на всички доводи, изложени в жалбата на съдия Тодорова, но счита, че това не е основание за неговата отмяна му в частта, в която след разглеждането им те са се оказали неоснователни. Въпреки това петчленният състав на ВАС счита, че след като тричленният състав е решил да отмени решението на ВСС не е следвало той самият да измени наложеното наказание, а да върне делото на ВСС за ново разглеждане. На това основание петчленният състав на ВАС отменя първоинстанционното решение и разглежда по същество жалбата на съдия Тодорова срещу решението на ВСС.

Петчленният състав е приел, че правото на защита на съдия Тодорова не е било накърнено по време на дисциплинарното производство. По отношение на факта, че съдия Тодорова не е могла да отговори на предложението да ѝ бъде наложено по-строго наказание, изказано от един от членовете на ВСС по време на разискванията. ВАС констатира, че това предложение не е внесло нови факти, а е било само тълкуване, изказано от въпросния член на ВСС на фактите, които вече са били подложени на разискване. Освен това, съдът преценява, че противно на това, което твърди съдия Тодорова, фактът, че въпросният член на ВСС е избран от квотата на прокуратурата, не е в противоречие със Закона за съдебната власт. След това съдът отбелязва, че фактът, че първото наложено наказание „освобождаване от длъжност“ е било приложено в продължение на една година, преди да бъде отменено, не следва да се отчита при определяне на новото наказание, и че съдия Тодорова има възможност да получи обезщетение за нанесената и вреда от наложеното наказание, което впоследствие е било отменено. Накрая, съдът приема, че ВСС е взел предвид всички релевантни елементи на чл. 309 ЗСВ за определяне на тежестта на наказанието, че наказанието не е несъразмерно и съответства на практиката на съда по сходни дела. На това основание ВАС отхвърля жалбата на съдия Тодорова и потвърждава наложеното ѝ наказание „понижаване в длъжност за две години“.

Решението е подписано с особено мнение от двама от съдиите на състава, в което е изразено становище, че решението на ВСС подлежи на отмяна, изтъквайки като довод, че производството не е дало възможност да бъде спазено правото на защита, че решението не е било достатъчно мотивирано, че наказанието е наложено при пренебрегване на общите принципи за съразмерност, последователност и предвидимост на административните актове. В особеното си мнение съдиите изтъкват, че случаят на съдия Тодорова не е сравним с обсъждания от ВСС случаи със съдията М. М. Те посочват също, че по времето, когато е наложено обжалваното наказание, не са били налични насоки за критериите, които трябва да се вземат предвид при определяне на дисциплинарното наказание, тъй като тези правила са приети от ВСС едва през декември 2014 година.

3. На 18.06.2013 г. съдия Мирослава Тодорова е сезирала ЕСПЧ с жалба № 40072/2013 г., на основание чл. 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В подадената жалба се изтъква, че тези дисциплинарни производства и последвалите от тях санкции са предизвикани от позициите на съдия Тодорова като председател на основното професионално сдружение на съдии в България. Позовавайки се на чл. 6, 8, 10, 14 и 18 от Конвенцията, счита, че въпросните производства и санкции представляват

непропорционално, прекомерно и дискриминационно нарушаване на свободата ѝ на изразяване и на правото на зачитане на личния живот.

ЕСПЧ е приел за допустими оплакванията, произтичащи от чл. 6, 10, 14 и 18 на Конвенцията, и за недопустимо оплакването по чл. 8 от Конвенцията. С единодушие е прието, че е налице нарушение на чл. 18 от Конвенцията във връзка с чл. 10. Съдът е приел, че основна цел на дисциплинарните производства срещу съдия Тодорова не е била да гарантира приключването на делата в срок, а да бъде санкционирана заради критиките ѝ към ВСС и изпълнителната власт. С единодушие е прието, че е налице и нарушение на правото на свободно изразяване на мнение по чл. 10 от Конвенцията. Съдът е приел, че наложеното от ВСС наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ и временното изпълнение на това наказание е имало възпиращ ефект както за съдия Тодорова, така и за останалите съдии, и ги е обезкуражило да критикуват действията на ВСС и да изразяват мнение по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт. С единодушие е прието, че няма основание да се разгледа отделно оплакването, свързано с чл. 14 във връзка с чл. 10 от Конвенцията. С пет гласа срещу два е прието, че не е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията, като двама от съдиите са изразили особено мнение.

- **Относно нарушението на чл. 10 на Конвенцията**

- а) относно наличието на намеса**

В конкретния случай ЕСПЧ отбелязва, че мотивите, представени от ВСС, а след това и от Върховния административен съд, на които те се позовават за наложените на съдия Мирослава Тодорова дисциплинарни санкции, са били свързани с нейните професионални задължения, и по-специално със забавянето на написването на мотивите на известен брой дела, които са ѝ били възложени, а не с изразени от нея мнения.

Въпреки това ЕСПЧ е припомнил контекста около конкретните дисциплинарни производства и последователността на някои събития. ЕСПЧ отбелязва, че от момента на избирането на съдия Мирослава Тодорова за председател на ССБ през октомври 2009 г. същата многократно е правила изявления в медиите, изразявайки позицията на професионалната си организация по отношение на дейността на ВСС и политиката на правителството. Отправяла е особено остри критики срещу липсата на прозрачност на процедурите по назначаването от ВСС на няколко председатели на съдилища и срещу натиск, който твърди, че е оказван от изпълнителната власт върху правосъдието, както и по повод на няколко изявления пред медиите на министъра на вътрешните работи.

Макар проверките, извършени от ИВСС да не са били насочени само към

съдия Тодорова, а към всички съдии от Наказателното отделение на СГС и да са имали за предмет спазването на процесуалните срокове, ЕСПЧ отбелязва няколко елемента, които оставят впечатление, че дисциплинарните процедури и санкциите, които са наложени на съдия Тодорова, не са без връзка с нейната позиция на председател на ССБ. В тази връзка ЕСПЧ приема, че от изявленията пред пресата, направени от главния инспектор на ВСС, според които проверките на Наказателното отделение на СГС, проведени през юни 2011 г., са довели до първото дисциплинарно производство срещу съдия Тодорова, е видно, че тези проверки са били в отговор на критиките, отправени от магистрати, сред които, на първо място, председателстваната от съдия Мирослава Тодорова организация - ССБ, срещу назначаването на новия председател на СГС (В.Я.): *„Сега изведнъж услужливо се появи този сигнал [срещу В. Я.], очевидно подаден от някой от съдебната система“*. Тези изявления, според ЕСПЧ, разкриват също така, че възможно действие на тези проверки е сплашването на критично настроените съдии: *„Много уважавам смелата, будна съвест на всички магистрати (...). Но данъкоплатецът им плаща заплатите най-напред, за да си напишат делата, а в извънработно време, нека пишат декларации и позиции“*.

ЕСПЧ посочва, че в по-общ план критичните мнения, изразени от ССБ и други организации, изглежда са предизвикали враждебна реакция от страна на ВСС и на правителството. Така например министърът на вътрешните работи се е обърнал с лични нападки срещу съдия Мирослава Тодорова, а именно на 23 януари 2012 г. в един от ежедневниците е публикувано интервю на министъра на вътрешните работи (Цв.Цв.) със заглавие *„Най-големият критик бави дело срещу мафията“* и подзаглавие *„Дали съдия Мирослава Тодорова не обслужва организираната престъпност?“*. ЕСПЧ посочва, че реакцията на ВСС е отразена от Върховния административен съд в решението му от 1 юли 2014 г. (решение № 9190/01/07/2014 г. по адм. дело № 4809/2014 г. на ВАС-VI отд.) по жалбата на съдия Тодорова срещу решението за понижаване в длъжност, както следва: *„Съюзът на съдиите в България и други неправителствени организации (...) чрез множество критични материали започват да упражняват натиск върху Висшия съдебен съвет (...). За съжаление Висшият съдебен съвет възприема този граждански натиск едва ли не като обявена война, особено след отправен апел неговите членове да подадат оставки“*.

ЕСПЧ отбелязва също така че ВСС е демонстрирал особена строгост към съдия Тодорова, като ѝ е наложил най-тежката санкция - уволнение от съдебната система, която впоследствие е счетена за непропорционална от Върховния административен съд, и в резултат на това - отменена.

В светлината на тези наблюдения, както и с оглед събитията като цяло и в тяхната взаимовръзка ЕСПЧ счита, че има някои *prima facie* доказателства за съществуването на причинно-следствена връзка между упражняването от страна

на съдия Тодорова на нейната свобода на изразяване и дисциплинарните наказания, наложени от ВСС. Това впечатление се потвърждава, според решението на ЕСПЧ, и от представените от съдия Тодорова документи – публикации в българския печат и текстове, приети от международни институции, в които е изразено мнение, че такава връзка е съществувала (около 50 съдии от Върховния касационен съд подписват декларация, в която заявяват, че освобождаването на съдия Тодорова от длъжност прилича на уреждане на сметки заради активната ѝ позиция; много други практикуващи юристи и български и международни неправителствени организации изразяват тревогата си от това решение; министъра на правосъдието заявява, че ВСС следва да преразгледа решението си; в доклада от 18 юли 2012 г., изготвен в рамките на Механизма за сътрудничество, Европейската комисия изразява безпокойствието си относно независимостта на съдебната система в България и определя освобождаването на съдия Тодорова така *„Независимостта на съдебната власт също бе поставена под въпрос, след като отделни съдии бяха пряко критикувани от политическите среди — в този контекст извършеното от ВСС уволнение на председателя на Съюза на съдиите в качеството му на съдия буди безпокойство. В тези случаи ВСС не предприе ясни действия в защита на независимостта на съдебната власт. Цялостното впечатление е за неспособност да се спазва разделението на държавните власти, което има преки последици върху общественото доверие в съдебната система.“*

С оглед взаимовръзката между събитията и тежестта на наложеното от ВСС наказание, ЕСПЧ приема, че образуваните дисциплинарни производства и наложените дисциплинарни наказания са имали връзка и с публично изразените позиции на съдия Тодорова. ЕСПЧ е приел, че тези санкции са представлявали намеса в упражняването от съдия Тодорова на правото ѝ на свобода на изразяване, гарантирана от чл. 10 на Конвенцията.

б) относно обосноваването на намесата

С оглед на обстоятелствата по делото, за да прецени дали тази намеса може да бъде разглеждана като „необходима в едно демократично общество“ ЕСПЧ е приел, че особено значение има заеманата от съдия Тодорова длъжност, на естеството на изразените от нея позиции и на контекста, в който те се вписват, както и на тежестта на наложените ѝ наказания и на процесуалните гаранции, с които тя е разполагала.

ЕСПЧ отбелязва на първо място, че към момента на обсъжданите факти съдия Тодорова е била председател на основната професионална организация на съдиите в България. В това ѝ качество нейната роля и нейният дълг са се изразявали преди всичко в защита на професионалните интереси на членовете на организацията, в частност в публично изразяване на мнения по

функционирането на съдебната система, по необходимостта от реформирането ѝ и императивното изискване да се запази независимостта на съдебната власт.

В това свое качество съдия Тодорова често е изразявала критични позиции относно управлението и организацията на съдебната система от страна на ВСС и на правителството - въпроси, които безспорно са от общ интерес. Нейните изявления са се вписвали в широк публичен дебат, протичащ към момента на обсъжданите факти, по въпроси на реформата на съдебната система и, в по-широк смисъл, на ефективността и независимостта на съдебната власт. Ето защо ЕСПЧ е приел, че позициите на съдия Тодорова очевидно са били част от дебат по въпроси от общ интерес, в които тя е участвала в качеството си на председател на основното професионално сдружение на съдиите в страната. От това следва, че нейната свобода на изразяване трябва да се ползва с високо ниво на защита и че всяка намеса в упражняването на тази свобода трябва да бъде обект на строг контрол, който върви ръка за ръка с ограничена преценка от властите на ответната държава. Освен това, ЕСПЧ приема, че в настоящия случай няма елемент по делото, който да показва, че твърденията на съдия Тодорова са били напълно лишени от фактическа основа или са излезли извън обхвата на приемливата строго професионална критика.

Относно тежестта на наложените наказания, ЕСПЧ отбелязва, че срещу съдия Тодорова два пъти са били възбудени дисциплинарни производства и че първоначално ѝ е наложено наказание „намаляване на трудовото възнаграждение за срок от две години“, а след това е била „дисциплинарно освободена от длъжност“ - санкция, заменена по-късно от „понижаване в длъжност за двегодишен срок“. ЕСПЧ не пренебрегва факта, че тези наказания са имали като формално основание сериозни професионални пропуски на съдия Мирослава Тодорова, които са отделно от публично изразяваните от нея позиции и чието действително съществуване не може да бъде оспорено. ЕСПЧ все пак подчертава, че производствата срещу съдия Тодорова са били свързани с изразените от нея позиции. Тези производства и наложените наказания са можели следователно да окажат възпиращо въздействие върху упражняването на свободата на изразяване на съдия Тодорова и на всички магистрати. Според ЕСПЧ, наложеното първоначално уволнение при второто дисциплинарно производство срещу съдия Тодорова е било особено тежко наказание, прието от част от българската общественост, както и от някои международни организации като нарушаване на свободата на изразяване на лицето и накърняване на независимостта на магистратурата. Макар тази санкция да е била отменена от Върховния административен съд и заменена в крайна сметка с по-леко наказание, тя все пак е била предмет на временно изпълнение за около година, през което време съдия Тодорова е била освободена от длъжност. Независимо от възможността процесното лице да получи обезщетение след отмяната на тази

мярка ЕСПЧ е приел, че наложеното от ВСС уволнение и предварителното изпълнение на това наказание е имало безспорно възпиращ ефект както за съдия Тодорова, така и за останалите съдии, и ги е обезкуражило да критикуват действията на ВСС и изобщо да изразяват мнение по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт.

Относно наличието на адекватни процесуални гаранции, ЕСПЧ отбелязва, че съдия Тодорова е имала възможност да изложи аргументите в своя защита и пред дисциплинарния състав на ВСС по време на дисциплинарното производство пред ВСС, и пред Върховния административен съд в рамките на съдебния контрол върху решенията на ВСС. Пред Върховния административен съд тя е изложила тезата си, че дисциплинарите производства срещу нея са били по политически мотиви и са имали за цел да подтиснат, чрез несъразмерни наказания, правото ѝ на свобода на изразяване. В тази връзка ЕСПЧ посочва, че макар и да дава отговор в решението си от 4 януари 2013 г. (*решение № 78/04.01.2013 г. по адм. дело № 9061/2012 г. на ВАС-VI отд.*) на някои възражения на съдия Тодорова по този въпрос, и по-специално на възраженията, произтичащи от липсата на безпристрастност на ВСС, от несъответствието с целта на закона или от несъразмерността на наложеното ѝ наказание уволнение, Върховния административен съд, при преценката си относно отговорността на съдия Тодорова и наложените ѝ санкции, е пренебрегнала функциите на съдия Тодорова в ССБ и аргумента ѝ, че проверките и дисциплинарното производство са били предприети от ВСС като отмъщение за критичните ѝ позиции. Върховният административен съд не е взел под внимание и възпиращия ефект от наложените на съдия Тодорова санкции, и особено от решението за уволнението ѝ, което е било приложено в продължение на една година.

ЕСПЧ посочва, че в решението си от 1 юли 2014 г. тричленният състав на Върховния административен съд все пак е допуснал, че дисциплинарното производство срещу съдия Тодорова би могло да бъде последствие от изразените от нея позиции като председател на ССБ, и е счел за необходимо да намали наложеното ѝ наказание, но това решение е било отменено с решение от 12 февруари 2015 на петчленния състав, който е потвърдил наложеното от ВСС наказание. Върховната съдебна инстанция е запазила мълчание по констатираното от тричленния състав и не е подложила този въпрос на анализ така, както изисква Конвенцията. В светлината на тези забележки ЕСПЧ счита, че националните органи не са посочили в решенията си относими и достатъчни причини, които да обосноват, че дисциплинарното производство и санкциите, наложени на съдия Тодорова, са били необходими и пропорционални на законните цели, преследвани в конкретния случай.

С оглед на гореизложеното, и като отчита първостепенното значение на свободата на изразяване по теми от общ интерес, каквито са функционирането

на съдебната система или опазването на нейната независимост, ЕСПЧ счита, че дисциплинарните производства срещу съдия Тодорова и наложените ѝ санкции са били намеса в упражняването от нея право на свобода на изразяване - намеса, която не е била „необходима в едно демократично общество“ в преследване на законосъобразните цели, визирани в чл. 10 от Конвенцията.

ЕСПЧ посочва, че тази констатация не трябва обаче да се тълкува като изключваща възможността от преследване на магистрат за неизпълнение на неговите професионални задължения в резултат на упражняване на свободата му на изразяване, при условие че това действие е изчистено от всяко подозрение, че е било използвано за потискане на упражняването на това основно право. За да бъде разсеяно всяко подозрение в този смисъл, националните органи трябва да са в състояние да установят, че относимото производство е целяло постигането само на една или повече от законосъобразните цели, визирани в § 2 на чл. 10.

ЕСПЧ заключава, че в настоящия случай е налице нарушение на чл. 10 от Конвенцията.

- **Относно нарушението на чл. 18 от Конвенцията.**

Както бе посочено по – горе, ЕСПЧ приема, че доколкото дисциплинарните производства и наложените на съдия Тодорова санкции са били приложени поради неспазването от нейна страна на професионалните ѝ задължения на съдия, а именно - значителните закъснения при изготвянето на мотивите по известен брой дела, тези мерки са преследвали законосъобразната цел, визирана в чл. 10 на Конвенцията - да се осигури доброто функциониране на наказателното правосъдие за „поддържане на авторитета (...) на съдебната власт“ и предотвратяване на престъпленията. В светлината на чл. 18 на Конвенцията ЕСПЧ е приел, че следва да установи дали тези мерки не са преследвали и друга цел, невизирана от Конвенцията, и, в такъв случай, дали тази друга цел не е била доминираща.

В този смисъл ЕСПЧ проследява последователността на събитията в конкретния случай: съдия Мирослава Тодорова и ССБ първо са изразили сериозни критики към ВСС относно, по-специално, назначенията на председатели на съдилища, при които според тях е липсвала прозрачност и които са давали основание за подозрения за намеса на изпълнителната власт; последвали са проверки, понякога по сигнал, подаден от магистратите, засегнати от критиките, както и дисциплинарни производства, възбудени срещу съдия Тодорова; установените дисциплинарни пропуски понякога са се отнасяли до забавяния, допуснати много преди началото на проверките. Тази последователност на събитията цели да докаже, според ЕСПЧ, че извършването на проверките е било мотивирано в основната си част от стремежа да бъде

санкционирана съдия Тодорова, а не от законосъобразната загриженост да се отстранят прекомерното забавяне на съдебните производства.

Според ЕСПЧ, тежестта на дейността на съдия Тодорова в рамките на ССБ в мотивите за възбудените производства и наложените санкции е видна впрочем и от изказванията по време на заседанието на ВСС във връзка с дисциплинарната отговорност на магистратите, проведено няколко дни след постановяване на решението за уволнението на процесното лице. Изразените, открито враждебни към ССБ и други НПО мнения, доказват доминиращия характер на тези мотиви, поне сред част от членовете на ВСС - *(след многобройните критики по повод недостатъчното отчитане на фактори като прекомерната натовареност на съдия Тодорова ВСС решава да свика извънредно заседание на 16 юли 2012 г., за да обсъди дисциплинарната си политика. Дебатите са насочени към необходимостта нееднаквата натовареност на различните съдилища да бъде отчитана при налагането на дисциплинарни наказания. Въпреки че министърът на правосъдието, на няколко пъти е припомнила, че с оглед разпоредбата на чл. 313, ал. 3 ЗСВ, която не допуска разкриването на конкретни факти и обстоятелства по неприключило дисциплинарно производство, не следва да се повдига конкретният казус със съдия Тодорова, много от членовете на ВСС коментират публично забавените от нея дела и нейната натовареност. Някои от тях уточняват, че фактите, които излагат, вече са известни на обществеността и са били коментирани в медиите. В частност изказването на един от членовете на съвета: „..... Заговори се и това, че ССБ и тези НПО се спонсорират от едни и същи източници и се разпределят значителни по размер средства. Тези средства от своя страна се разпределят между определени техни членове по най- различни поводи - командировки в страната и в чужбина, писане на законопроекти, доклади, обучения и под други форми. (...) Оттук възникват следните въпроси, които трябва да бъдат изяснени на обществото, за да има пълна прозрачност в дейността на неправителствените организации, които имат отношение към дейността на съдебната система (...); - кой осигурява средствата за дейността на ССБ и подкрепящите го НПО? Едни и същи ли са източниците? (...); - каква е ролята на съдия Мирослава Тодорова като председател на ССБ при разпределянето и усвояването на тези средства?; - кои журналисти и кои медии са получавали средства под каквато и да е форма от тези организации?; - какви са последиците от ненаписването в срок на мотивите по всички тези дела, които съдия Тодорова е просрочила, и кой ще плаща, ако България бъде осъдена по тях за бавно правосъдие?; - какви обезщетения плаща България всяка година по Закона за отговорността на държавата и по решенията на Европейския съд за правата на човека? (...); какви са преките контакти на управлението на тези НПО с европейските институции? По каква линия и по*

какъв механизъм се осъществяват тези контакти?)

На следващо място, ЕСПЧ посочва, че подходът на ВСС при дисциплинарните дела на съдия Тодорова също е показателен. Този орган е проявил особена строгост към съдия Тодорова, особено с решението си за нейното уволнение. Изключителната тежест и несъразмерността на това наказание са отбелязани от голяма част от съдебната и правната общност в България, от самия министър на правосъдието, от медиите, от НПО, а също и от международни организации. Известно е също така, че в рамките на две дисциплинарни производства ВСС е отчело забавяния, за които срокът на дисциплинарната отговорност на съдия Тодорова е бил изтекъл по давност - грешка, която е трябвало да бъде изправена от Върховния административен съд и която е била основание за отмяната на уволнението на съдия Тодорова.

ЕСПЧ отбелязва, че дейността на съдия Тодорова в рамките на ССБ е представлявала упражняване на нейните свободи на сдружаване и на изразяване, и че нищо не показва тези свободи да са били в нарушение на закона или на професионалната етика на магистратите. В частност критичните позиции на председателстваната от съдия Тодорова организация са имали за цел да осигурят в по-голяма степен прозрачност на повишенията на магистратите, за да засилят независимостта на съдебната система, чието значение неведнъж е било подчертавано от ЕСПЧ в неговата съдебна практика. С оглед на гореизложеното, ЕСПЧ приема, че стремежът да се използват дисциплинарните производства като отмъщение за изразените от съдия Тодорова позиции е особено тревожен.

ЕСПЧ установява също така, че съдебният контрол върху решението на ВСС не е довел до изправяне на ситуацията, макар съдия Тодорова да е заявила в подадените от нея жалби, че дисциплинарните производства са били мотивирани единствено от политически съображения и всъщност са целели да санкционират изразяваните от нея позиции в качеството ѝ на председател на ССБ. Тричленният състав на Върховния административен съд дори е направил констатации в тази насока в своето решение от 1 юли 2014 г., които е взел под внимание в заключението си, че наложената на съдия Тодорова санкция трябва да бъде намалена. Но в окончателното решение от 12 февруари 2015 г. петчленният състав на ВАС се е задоволил с преглед на законосъобразността на решението на ВСС в светлината на националното право. По този начин той е пренебрегнал тезата на съдия Тодорова и не е извел никакво практическо последствие по отношение на нейната дисциплинарна отговорност и на тежестта на наложената ѝ санкция.

В заключение, ЕСПЧ е приел, че независимо от факта, че уволнението на съдия Тодорова е било отменено от Върховния административен съд, преобладаващата цел на дисциплинарните производства срещу нея и на наложените и от ВСС наказания не е била да осигури спазване на сроковете за

приключване на делата, а да я накаже и сплаши заради критичните и позиции по отношение на ВСС и на изпълнителната власт.

Следователно, налице е нарушение на чл. 18 във връзка с чл. 10 от Конвенцията.

- **Относно нарушението на чл. 6 от Конвенцията.**

а) относно справедливостта на производството пред ВСС

ЕСПЧ приема, че в конкретния случай дисциплинарният състав на ВСС е имал за задача да разгледа преписката и да излезе с предложение пред ВСС, който не е обвързан с това предложение. Този състав следователно не е бил овластен да се произнесе по дисциплинарната отговорност на съдия Тодорова и не се налага отделно разглеждане на производството пред него. От друга страна, ВСС е орган, създаден в съответствие със закона, и по дисциплинарни въпроси има пълни правомощия да се произнася по спорните обстоятелства и да определя отговорността на съответния магистрат след приключване на производството, определено от закона. Следователно, съгласно съдебната практика на ЕСПЧ, ВСС може да се разглежда като съдебен орган с пълна юрисдикция, спрямо който са приложими гаранциите, предвидени в чл. 6.

ЕСПЧ отбелязва, че дисциплинарното производство пред ВСС включва някои процесуални гаранции. Така например съдия Тодорова е била информирана за фактите, за които е упреknата, явила се е лично пред дисциплинарния състав и е представила доводи в своя защита. След това е била уведомена за предложението на състава и е имала възможност да представи писмени бележки пред пленарния състав на ВСС. Въпреки това съдия Тодорова се оплаква от липса на безпристрастност от страна на членовете на ВСС, в частност от включените в дисциплинарния състав, както и от недопускането ѝ да бъде изслушана от пленарния състав на ВСС, произнесъл се по дисциплинарната ѝ отговорност - обстоятелства, които по принцип може да поставят под съмнение спазването на разпоредбите на чл. 6 при това производство. Съдът припомня, че неизпълнението на всички изисквания, залегнали в чл. 6, § 1 от орган, разглеждащ оплаквания по отношение на „граждански права и задължения“, не представлява нарушение на Конвенцията, ако производството пред този орган е предмет на „последващ контрол от страна на съдебен орган, който има пълна юрисдикция и предоставя гаранциите по този член“, т.е. ако установени при производството структурни или процесуални пропуски бъдат отстранени в рамките на последващия контрол от страна на съдебен орган с пълна юрисдикция.

В конкретния случай ЕСПЧ не е изследвал въпроса дали производството пред ВСС е било в съответствие с чл. 6 на Конвенцията предвид изложените от

него заключения относено спазването от Върховния административен съд на изискванията, произтичащи от тази разпоредба и обхвата на упражнението от този съдебен орган контрол.

б) относно обхвата на контрола, упражнен от Върховния административен съд по решенията на ВСС

В конкретния случай ЕСПЧ отбелязва, че Върховният административен съд е бил компетентен да разгледа всеки фактически въпрос и преценен от него като релевантен, както и правната квалификация на действията или бездействията на съдия Тодорова като дисциплинарни нарушения. Макар по принцип да не е бил компетентен да определи подходяща санкция, той е можел да упражни контрол над спазването на предвидените от закона критерии за съразмерността на тази санкция. Върховната съдебна инстанция освен това е отговорила на аргументите на съдия Тодорова по тези аспекти в рамките на своите правомощия. В случай че приеме за основателни доводите на съдия Тодорова в това отношение, тя е имала правомощието да отмени решението на ВСС и да върне делото за ново разглеждане от същия орган - правомощие, което впрочем е упражнила по друг повод.

С оглед на това ЕСПЧ е приел, че Върховният административен съд в конкретния случай е разполагал с достатъчно широка юрисдикция и твърдените от съдия Тодорова нарушения на процедурата пред ВСС е можело да бъдат отстранени при необходимост в рамките на съдебното производство.

в) по твърдяното нарушение във връзка с независимостта и непристрастността на Върховния административен съд

ЕСПЧ изтъква, че твърдяното нарушение – така, както е формулирано в случая, се отнася основно до независимостта и непристрастността на Върховния административен съд, но има отношение и към формирането на съставите, разглеждали делото на съдия Тодорова, и, следователно, може да се тълкува и по посока на правото на съд, създаден в съответствие със закона – така, както това право е формулирано в чл. 6 на Конвенцията.

В конкретния случай ЕСПЧ приема, че съдия Тодорова не оспорва субективната непристрастност на някои от членовете на съдебните състави, разглеждали нейни дела, и не е искала отвода на някой от тях на такова основание, въпреки че е имала законова възможност за това.

По въпроса за обективната непристрастност, първо, относно възлагането на VI отделение на Върховния административен съд на жалбата на съдия Тодорова срещу решението на ВСС от 12 юли 2012 по дисциплинарно

производство № 3/2012 г., ЕСПЧ приема, че това възлагане е станало в резултат на промяна в начина на разпределяне на съдебните спорове между отделенията на Върховния административен съд, съгласно решението от март 2012 на неговия председател. ЕСПЧ подчертава, че това решение е взето от председателя на съдебната институция в рамките на неговите правомощия да организира работата на този орган и е определено като законосъобразно от петчленния състав (решение № 10813/16.07.2013 г. по адм. дело № 1749/2013 г. на ВАС-петчленен състав). ЕСПЧ отбелязва, че не може да оспорва тълкуването на националните съдебни инстанции по отношение на това дали е спазено националното законодателство в подобна ситуация, освен ако заключението им не бъде определено като произволно или явно несъстоятелно, което не се наблюдава в конкретния случай. ЕСПЧ счита също така, че макар да не е в неговите правомощия да се произнася по валидността на основанията за възлагане на дадено дело на конкретен съдия или съд, той следва да се увери, че това възлагане отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност. Договарящите се държави са тези, които следва да осигуряват добро администриране на правораздаването, а при възлагането на съдебните спорове много фактори трябва да се вземат под внимание.

В конкретния случай ЕСПЧ отбелязва, че разглежданата промяна е била относима не само към делото на съдия Тодорова, а към всички жалби срещу решения на ВСС, и най-вече, че е настъпила няколко месеца преди внасянето на жалбата от заинтересованото лице (*със заповед от 06 март 2012 г. на председателя на ВАС*). Що се отнася по-специално до твърденията на съдия Тодорова, че председателят на Върховния административен съд (Г.К.) е проявил отмъстителност спрямо нея поради критичните изявления на ССБ по повод на неговото назначаване, ЕСПЧ отбелязва, на първо място, че Г. К. не е бил член на съставите, разглеждали делата на съдия Тодорова. На второ място, ЕСПЧ е приел, че изразяването на позиция от съдия Тодорова, в качеството ѝ на председател на ССБ, по отношение на назначаването на председателя на Върховния административен съд не може да води до накърняване на безпристрастността на всички решения, взети от него в рамките единствено на административните му функции, каквото е обичайното разпределяне на съдебни спорове между отделенията на този съдебен орган. С оглед на гореизложеното и при отсъствие на други елементи, показващи липса на неутралност у магистратите в съставите, разглеждали жалбите на съдия Тодорова, ЕСПЧ не е убеден, че възлагането на делото ѝ на VI отделение на Върховния административен съд би могло да се тълкува като действие, целящо да повлияе на изхода от производството, респ. като посегателство върху независимостта или безпристрастността на разглежданите състави. ЕСПЧ отбелязва също, че съдия

Тодорова е имала възможност да оспори решенията на съставите на VI отделение пред състави от петима съдии, които не са от същото отделение.

Относно петчленните състави на Върховния административен съд, за които съдия Тодорова твърди, че не са били определени съгласно националното законодателство, ЕСПЧ подчертава, че от относимите национално законодателство и практика произтича, че единствено съдията-докладчик е избран чрез електронна система за случаен избор (*съгласно чл. 9 ЗСВ разпределението на делата в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случаен подбор чрез електронна система. Принципът на случаен подбор при разпределението на делата в съдилищата се прилага в рамките на колегията или отделенията. Член 157. ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс гласи, че съдията-докладчик се определя съобразно поредността на постъпването на делата в съда чрез електронно разпределение или друг начин на случайно разпределение. Съгласно чл. 74. ал. 2 от Правилника за администрацията на Върховния административен съд, приет от ВСС на 8 август 2009 г., в сила до 30 август 2013 г., председателят на ВАС или председателят на отделение назначава съдия-докладчик за всяко дело на принципа на случаен подбор и насрочва делото. За тричленните състави избирането на случаен принцип се извършва измежду съдиите от компетентната колегия според вида на делото. За петчленните състави избирането се извършва измежду съдиите от отделението*). От това следва, че неприлагането на случайния принцип при избора на останалите членове на петчленните състави не влиза в разрез с националното законодателство. От друга страна, по твърдението на съдия Тодорова, че при възлагането за разглеждане на жалбата ѝ срещу решението на ВСС от 12 юли 2012 г. не са били спазени приложимите национални разпоредби, и че то е било забавено с няколко дни, за да се манипулира системата за случаен избор, ЕСПЧ отбелязва, че този довод е бил разгледан от Върховния административен съд, който не е установил процесуално несъответствие (*в решението от 16.07.2013 г., ВАС е приел, че възлагането на делото на VI отделение е било редовно и в съответствие с издадена преди това заповед на председателя на ВАС за преразпределяне на видовете дела по отделения, спазена е процедурата за случаен подбор на докладчик, предвидена в Правилника за администрацията на ВАС, а забавянето на тази процедура се обяснява с това, че съдия Тодорова е следвало да отстрани нередовностите в подадената от нея жалба*), и при отсъствие на данни за произвол, ЕСПЧ няма основания да оспорва тази констатация.

Относно критиките на съдия Тодорова по приложимата система за възлагане на делата, и по-специално относно обстоятелството, че само съдията-докладчик се определя на случаен принцип, а не целият съдебен състав, ЕСПЧ припомня, че принципът на разпределение на делата в един съд попада в

рамките на дискреционните правомощия на държавите. Възможно е да има голямо разнообразие от методи на действие сред държавите членки и задачата на ЕСПЧ не е да налага една или друга система за разпределение, а да установи дали по дадено дело са били спазени изискванията на Конвенцията. С оглед на това неприлагането на случайния принцип за всички членове на съдебните състави не е достатъчно основание да се заключи, че изискванията на чл. 6 от Конвенцията не са били спазени.

В конкретния случай съдия Тодорова твърди по-специално, че назначаването на членовете на петчленния състав от председателя на Върховния административен съд (Г.К.) е накърнило тяхната безпристрастност поради предубеденото му отношение към нея. ЕСПЧ отбелязва, че според националното законодателство компетентността по отношение на определянето на членовете на петчленния състав принадлежи по принцип на председателя на съдебния орган или на председателя на отделение на съда. ЕСПЧ изтъква, че страните не са уточнили кой и по какви критерии е назначил членовете на петчленните състави в конкретния случай и че това не е видно от данните, с които ЕСПЧ разполага. При все това, ЕСПЧ не смята, че изразяването на позиция от съдия Тодорова, в качеството ѝ на председател на ССБ по отношение на назначаването на председателя на Върховния административен съд може да води до накърняване на безпристрастност на всички решения, взети от него в рамките единствено на административните му функции. А съдия Тодорова не твърди - нито в рамките на настоящото производство, нито пред националните съдебни инстанции, че съдиите по нейното дело са били специално назначени, за да разгледат нейния случай, или че са действали по инструкции или под натиск от страна на председателя на върховния съдебен орган. Нещо повече, ЕСПЧ отбелязва, че съдия Тодорова не е поискала отвод на членовете на Върховния административен съд на такова основание, въпреки че е имала законовата възможност за това - на основание чл. 22 ГПК, който дава широки възможности за мотивиране на отвод на съдиите. ЕСПЧ отбелязва накрая, че членовете на петчленните състави всички те назначени в съответствие с критикуваните от съдия Тодорова правила, не са изразили непременно неблагоприятни за нея позиции (*вж. решение № 10813/16.07.2013 г. на ВАС и особено мнение по решение № 1548/11.02.2015 г. на ВАС*). С оглед на изложените съображения и при липсата на други основания, сочещи на липса на неутралност у магистратите в съставите, разглеждали жалбите на съдия Тодорова, ЕСПЧ няма основания да заключи, че тези състави не са спазили принципа на независимост и безпристрастност, залегнал в чл. 6 от Конвенцията.

Според ЕСПЧ решенията по същество на Върховния административен съд по жалбите на съдия Тодорова и отхвърлянето на искането ѝ за спиране на

предварителното изпълнение на решението за нейното уволнение също не дават основания за такова заключение.

В светлината на гореизложеното, ЕСПЧ не установява неспазване на принципа за независимост и безпристрастност от страна на Върховния административен съд в конкретния случай и постановява, че не е налице нарушение на чл. 6 в това отношение.

г) по другите аспекти на справедливостта на производството пред ВАС

В конкретния случай ЕСПЧ отбелязва, че Върховният административен съд е отговорил на основните доводи, изложени от съдия Тодорова, и поспециално на въпроса за спазването на процедурата и за законосъобразността на решенията на ВСС. В частност, различните състави, разгледали жалбите на съдия Тодорова, са заключили, че ВСС е отчел всички релевантни фактори за определяне на дисциплинарната ѝ отговорност, и е стигнал до заключението, че комплексният характер на възложените ѝ дела и извънсъдебната ѝ дейност не могат да оправдаят голямото забавяне в придвижването на делата. Те са отговорили, също така, поне косвено, на доводите на съдия Тодорова относно тенденциозния характер на дисциплинарното производство, заявявайки, че процедурата не е била опорочена, че членовете на ВСС са спазили изискванията за независимост и безпристрастност и че предмет на дисциплинарното производство са били единствено забавянето при написването на мотивите на известен брой дела, а не другите дейности, упражнявани от съдия Тодорова. С оглед на това ЕСПЧ счита, че Върховният административен съд е мотивирал в достатъчна степен решенията си съобразно изискванията по чл. 6 на Конвенцията.

Също така, в частта, в която съдия Тодорова оспорва заключенията на различните състави на Върховния административен съд по нейното дело и твърди, че те са били в разрез с обичайната съдебна практика на този съдебен орган, ЕСПЧ припомня, че по принцип не е в неговите правомощия да разглежда предполагаеми фактически или правни грешки на съдебните органи, нито да сравнява решенията по привидно сродни или свързани спорове. ЕСПЧ вече е приел, че някои отклонения или промени в съдебната практика сами по себе си не противоречат на Конвенцията, и само „дълбоки и трайни“ отклонения в съдебната практика на дадена висша съдебна инстанция може да повдигнат въпрос във връзка с чл. 6 от Конвенцията. В конкретния случай ЕСПЧ е приел, че не разполага достатъчно данни, които да водят до заключение, че подобни отклонения са съществували към момента на процесните факти. Следователно и по този аспект чл. 6 не е бил нарушен.

На основание изложените по-горе съображения, ЕСПЧ, с пет гласа срещу два, приема, че не е налице нарушение на чл. 6 от Конвенцията, като двама от съдиите са изразили особено мнение.

В приложеното към решението особено мнение е изразено становище, че правилен извод относно справедливостта на съдебните производства по дела, по които жалбоподателя се оплаква от въздействие на политически фактори върху съда, може да бъде направено, ако поведението на решаващия съд по конкретното дело се съпостави с поведението му по сходни дела. Поради това въпросът, който се повдига, е дали ВСС и ВАС прилагат закона последователно при дисциплинарни производства по еднакъв начин, или има разлика в прилагането според личността. Всяка такава разлика винаги повдига въпроса за съществуването на фактори извън правото, които влияят при взимането на решения, което от своя страна създава недоверие към съдебната система. В тази връзка е посочено следното:

- Един от въпросите, повдигнати във връзка с еднаквото прилагане на закона, е този за задължението на ВСС да изслуша лицето, по отношение на което се води дисциплинарното производство.

От гледна точка на твърденията на съдия Мирослава Тодорова, че не ѝ е било предоставено правото на защита в дисциплинарното производство, изразилите особено мнение съдии напълно споделят изводите на ВАС в решението от 02.08.2012 г. (решение № 10945/02.08.2012 г. по адм. дело 2028/2012 г. по описа на ВАС-VII отд.):

„Като не изслушва пряко и непосредствено привлечения към дисциплинарни отговорност магистрат, кадровият орган на съдебната власт, първо, нарушава същността на принципа на състезателност на дисциплинарното производство - изслушването на другата страна, и второ, нарушава конституционното право на защита на магистрата.“

Противоположна позиция, застъпена в последвалото решение на ВАС от 18.12.2012 г. (решение № 16249/18.12.2012 г. по адм. дело № 11498/2012 г. на ВАС-Петчленен състав), което отменя предходното, не съответства на достиженията на теорията, особено по отношение на следния аргумент:

„Целта на закона е дисциплинарното производство да се проведе от минимизиран състав на колективния орган, като върховенството на последния е запазено относно вида и размера на наказанието, както и да не се допусне дублиране на дисциплинарния състав, изрично регламентиран в закона. Обратното ще доведе до провеждането на ново дисциплинарно производство пред ВСС, което е недопустимо.“

Съгласно становището в особеното мнение, това решение не отчита нито факта, че решаващият орган е ВСС, а не дисциплинарният състав, нито решенията на ВАС по жалбите на други съдии, на които са били наложени

санкции (вж. Решение на ВАС № 2780/27.02.2012 г. по адм. дело № 12603/2011 г., което отменя дисциплинарното наказание „забележка“, наложено на друг съдия за забавяне на решения по 249 дела, което е потвърдено от ВАС е Решение № 9488 от 2.07.2012 г. по адм. д. № 5054/2012 г. на Петчленен състав). Решението посочва следното:

„привлеченото към дисциплинарна отговорност лице следва да бъде редовно уведомено за заседанието (същото следва и от общите правила на АПК, когато се издава утежняващ административен акт) и да му бъде дадена възможност да изложи защитната си теза лично или чрез процесуален представител. Необходимостта привлеченият към дисциплинарни отговорност съдия, прокурор или следовател да упражни ефективно правото си на защита във всеки един случай непосредствено пред дисциплинарна наказващия орган ВСС следва пряко по силата на непосредственото действие на чл. 56 от Конституцията на Република България. “

Следва да се посочи, че с измененията в ЗСВ от 2016 г. (ДВ, бр. 62), в чл. 313, ал .1 ЗСВ е предвидено задължение за наказващия орган да изслуша привлеченото към дисциплинарна отговорност лице или да приеме писмените му обяснения преди да наложи дисциплинарно наказание. Съгласно чл. 313, ал. 2 ЗСВ неизпълнението на това задължение представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е основание за отмяна на постановения акт за налагане на дисциплинарно наказание. С последващите изменения в ЗСВ от 2020 г. (ДВ, бр. 11) е предвидено задължението за уведомяване на дисциплинарно привлеченото лице в случаите, когато е направено предложение за налагане на по-тежко наказание от предложеното от дисциплинарния състав, като в тези случаи следва да му бъде предоставена възможност да бъде изслушано или да даде писмени обяснения – чл. 320, ал. 5 ЗСВ.

- На следващо място в особеното мнение е прието, че друг въпрос, решаван по различен начин от ВСС, в зависимост от личността на нарушителя е този за вида на наказанието, налагано при идентични нарушения. В тази връзка е посочено, че в дисциплинарната практика по различен начин се решават следните въпроси: дали и как се вземат предвид натовареността на съдията, броят и сложността на възложените му дела, както и качеството на решенията и вината на съдията, по отношение на когото е формулирано обвинение за дисциплинарно нарушение.

В тази връзка следва се посочи, че в дисциплинарната си практика ВСС в действителност дава различни отговори на този въпрос. В съдебната практика на Върховния административен съд, макар да има различни разрешения, преобладаващо е становището, че осъществяването на обективната страна на състав на дисциплинарите нарушения по чл. 307, ал. 3, т. 1 и 2 ЗСВ не презумира осъществяването и на субективната страна, а е необходимо да се установи, че действително съдията е имал възможност да се справи с възложените дела, като се отчетат всички релевантни обективни и субективни фактори, допринесли за констатирания неприемлив резултат от гледна точка на срочност на правосъдието. Дисциплинарната отговорност следва да се носи, ако е налице съвкупност от обективни и субективни фактори, които сочат на несъмнен извод: от обективна страна за възможност да се изпълни работата в нормално времево темпо и качество, и от субективна – за проявена небрежност, нежелание, лоша лична организация, ниско професионална компетентност като причина за неизпълнението, и които общо субсумират като отсъствие на оневиняващи причини за допуснатото дисциплинарно нарушение.

Наред с това, обстоятелствата, свързани с натовареността на съответния орган на съдебната власт и персоналната натовареност на магистрата са обстоятелства, които влияят на тежестта на извършеното нарушение и формата на вината, поради което следва да се отчитат при определяне на дисциплинарното наказание в съответствие с разпоредбата на чл. 309 ЗСВ, но не са самостоятелен критерий, който да обоснове неотговорност при липса на вина от дисциплинарно привлеченото лице. В тази връзка следва да се отбележи, че с измененията в ЗСВ (ДВ, бр. 11 от 2020 г.) е допълнена разпоредбата на чл. 309 – с ал. 2, като изрично е посочено, че при определяне на вида и размера на дисциплинарното наказание за извършено нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 1 и 2 се вземат предвид и индивидуалната натовареност на дисциплинарно привлечения магистрат, както и натовареността на органа на съдебната власт, в който е извършено нарушението.

В допълнение към изложеното следва да се посочи, че в приетите с решение по протокол № 10/30.03.2021 г. на съдийската колегия на ВСС Вътрешни правила за дисциплинарната дейност на съдийската колегия на ВСС, са посочени критерии относими за преценка тежестта на нарушението, дали неизпълнението на служебните задължения е виновно, каква е формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, в това число и създадената организация и администриране на работата на съдиите от съответния административен ръководител (т.

52, 53, 54, 55, 56 и 57). В т. 58 от Вътрешните правила изрично е предвидено, че дисциплинарната отговорност на дисциплинарно привлеченото лице се ангажира при безспорно доказана причинна връзка между обективния факт на забавено разглеждане и постановяване на съответните актове и неговото виновно поведение.

- Наред с това, в особеното мнение е посочено, че е налице противоречиво прилагане на разпоредбите относно задължението наказващия орган да посочи мотивите за своето решение. В тази връзка е отбелязано, че изразеното в особеното мнение становище на двама от съдиите от петчленния състав на ВАС по второто дисциплинарно производство (решение № 9886/20.07.2020 г. по адм. дело № 534/2020 г.) срещу съдия Тодорова относно необходимостта ВСС да посочи мотиви за решението си при налагането на по-тежко от предложеното наказание, се споделя и от друг член на състава, но по друго дело решение на ВАС № 16181/08.12.2011 г. по адм. дело № 8458/2011 г. на VII отд., потвърдено с решение на ВАС № 9701/04.07.2012 г. по адм. д. № 2006/2012 г. (5-членен състав). В това решение съдебният състав посочва следното:

„Наред с изложеното оспореният административен акт е немотивиран. В случая дисциплинарният състав е предложил на Висшия съдебен съвет на жалбоподателя да бъде наложено дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 3 ЗСВ - „намаляване на основното трудово възнаграждение в размер на 25 % за срок от две години“. Висшият съдебен съвет не е обвързан от направеното предложение и в условията на оперативна самостоятелност сам определя какво наказание да наложи, като условие за законосъобразност на решението му е същото да бъде мотивирано. В този случай мотиви на решението са изказванията на членовете на съвета в подкрепа на предложението за най-тежкото дисциплинарно наказание.

От протокола на заседанието на Висшия съдебен съвет е видно, че единственото изказване е направено от главния прокурор. Изказване е направил и главният инспектор Анна Караиванова, но същата не е член на Висшия съдебен съвет и изложеното от нея не съставлява мотиви на решението. От изказването на главния прокурор обаче не могат да се направят обосновани изводи за спазване разпоредбата на чл. 309 ЗСВ, която изисква при определяне на дисциплинарното наказание да се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя. В изказването се акцентира върху факта, че жалбоподателят се представя за адвокат и заблуждава гражданите, като се изразява субективно мнение в смисъл, че „като не е констатирано друго нарушение, не означава, че го няма“. Но се подчертава, че

наказанието е за конкретното нарушение. Съдът не възприема изложеното мнение като мотив на административния акт. обосноваващ конкретни съображения за необходимостта от налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. Несъстоятелно е позоваването на предположения за нарушения. Не следва да се вземат предвид и съображения, които са извън предмета на дисциплинарното производство."

- Отчетено е, че някои от противоречиво решаваните въпроси вече са недвусмислено решени в Тълкувателно решение № 7/2017 г. на ВАС (например относно правомощието на ВАС да върне делото на ВСС, което в случая на жалбоподателката е довело до недопустимия правен резултат от налагане на две различни наказания за едно и също нарушение). Това решение установява, както следва:

„Върховният административен съд няма правомощието след отмяна на решението на Висшия съдебен съвет, с което е наложено дисциплинарно наказание, да върне преписката на органа за ново произнасяне. “

В същото решение се приема и че:

„Участието на членовете на Висшия съдебен съвет в дисциплинарния състав, когато същите са и вносител на предложение за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 312, ал. 1, т. 4 във връзка с чл. 311, т. 2, б. „в" и чл. 307, ал. 2 от Закона за съдебната власт за изборните членове на Висшия съдебен съвет, и по чл. 312, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор, следовател, на административен ръководител или заместник на административния ръководител, е съществено нарушение на административнопроизводствените правила.“

- Според изложеното в особеното мнение, различното прилагане на правните разпоредби в тези случаи поражда съмнения относно наличието на обективна безпристрастност, като тези съмнения произтичат и от няколко други факта, а именно:

- изявлението за пресата на главния инспектор 13 дни преди крайния срок за изготвяне на акта от проверката, установено в Решение № 10945/02.08.2012 г. („данъкоплатецът плаща заплатите на съдиите най-напред, за да си пишат делата, а в извънработно време нека пишат декларации и позиции. Затова ще проверим кои са си написали мотивите към присъдите в сроковете, посочени в закона, колко ги бавят и какви са причините за това“), се съсредоточава върху изявленията на съдия Тодорова относно независимостта на съдебната власт, преди приключването на самата проверка, което означава, че главният инспектор вече не може да се разглежда като обективен наблюдател;

- окончателният акт на Инспектората (публикувано на интернет страницата му му (<http://www.inspectoratvss.bg/acts/1439540969.pdf>) не анализира причините за забавянето. Изискването отделният съдия да осигури разглеждането на делата в разумен срок не може да бъде прието за оправдано,

доколкото задължение на държавата, и конкретно на ВСС, е да решава проблемите, свързани с натовареност на съдиите, разпределението на делата и наличните ресурси. Това задължение на държавата е ясно посочено в решението на Съда по делото Димитров и Хамънов срещу България (№. 48059/06 и №2708/09, §72. от 10.05.2011 г.).

- изказването на член на ВСС (71 стр. от протокол от 30.05.2011 г.), че той няма да подкрепи кандидат за председател на СГС, защото е участвал в подписка срещу ВСС и поради това не може да бъде добър ръководител, изглежда подкрепя оплакването на жалбоподателката, че някои членове на ВСС не проявяват търпимост към критика относно тяхната дейност и са склонни да наказват съдии, които изразяват подобни критики.

- На последно място, в особеното мнение е посочено, че липсата на мотиви в Заповед № 352/06.03.2012 г., издадена от председателя на ВАС, по силата на която жалбите срещу решения на ВСС са прехвърлени от VII отделение, което разглежда такива дела, на VI отделение, което се занимава с дела, свързани със социално и здравно осигуряване, и издаването на тази заповед без предложение на Пленума на ВАС, изглежда подкрепя твърдението на жалбоподателката, че е имало целенасочена промяна, тъй като преди това съдиите от VII отделение са се произнесли в полза на нейната жалба по първото дело. Само по себе си това обстоятелство не може да постави под въпрос обективната безпристрастност на решаващия съд. Но в съчетание с други факти, като отхвърлянето на искането за отвод на целия съдебен състав от VI отделение и на искането за отвод на дисциплинарния състав на ВСС; липсата на разумно обяснение за нарушаването на принципа на случаен подбор на съдии (предвиден в чл. 9 от Закона за съдебната власт с цел предотвратяване на възлагането на определени дела на конкретни съдии, които са специално подбрани); забавянето на разглеждането на делото на жалбоподателката пред ВАС; и не на последно място, публичните изявления на главния инспектор и на някои членове на ВСС и последвалото кариерно развитие на съдиите, които са решили делото на жалбоподателката (предвид подкрепата, получена за съответните постове), пораждат съмнения, които подкрепят тезата на жалбоподателката, че липсва обективна безпристрастност.

В заключение към настоящия момент преобладаващата част от констатираните проблеми в дисциплинарното производство, обсъдени и приети като нарушения в решението на ЕСПЧ по делото „Мирослава Тодорова срещу България“ (жалба № 40072/2013 г.) са отстранени. В този смисъл е изпращана информация на Министерство на правосъдието и са отчитани мерки за изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото „Мирослава Тодорова срещу България“, както следва:

- приетите с решение на СК на ВСС по протокол № 10/30.03.2021 г. Вътрешни правила за дисциплинарната дейност на СК на ВСС, които уреждат вътрешния ред и критериите и обявяват установената практика при провеждане на дисциплинарната дейност на СК на ВСС при упражняване на правомощията ѝ по прилагане разпоредбите на Глава шестнадесета от Закона за съдебната власт – по отношение на съдии, административни ръководители на съдилища и техните заместници. В изпратената информация е посочено, че целта на правилата е да се

гарантира прозрачност, обективност и справедливост на дисциплинарния процес, да се създаде ясна и предвидима практика в дисциплинарното производство с единен подход и начин на събиране на доказателства, като на дисциплинарно привлеченото лице се осигури право на защита в пълен обем. В представената информация е обърнато внимание, че в проекта на Закона за съдебната власт, публикуван за обществени консултации, са предложени съществени промени в правната уредба, касаеща дисциплинарната отговорност на магистратите. Предложената регламентация на обществените отношения, свързани с дисциплинарната отговорност на магистратите изцяло съответства с Вътрешните правила за дисциплинарната дейност на СК на ВСС и с установената практика при провеждане на дисциплинарната дейност;

- приетият с решение на комисия „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с Инспектората към ВСС“ (КДДВИВСС) към СК на ВСС по протокол № 14/04.07.2022 г. и публикуван на интернет страницата на ВСС Доклад за практиката на СК на ВСС по дисциплинарни производства срещу съдии за периода на мандата на осмия състав на ВСС, съдържащ пълна и систематизирана информация и анализ на дисциплинарната практика на СК на ВСС.

- проведената на 08.07.2022 г. конференция на тема – „Анализ на практиката по дисциплинарните производства по Закона за съдебната власт срещу съдии в периода на мандата на осмия състав на Висшия съдебен съвет“, организирана от КДДВИВСС към СК на ВСС, иницирирана от комисията с цел да бъде представена практиката на СК на ВСС и съдебната практика на ВАС по дисциплинарните производства срещу съдии, да бъдат идентифицирани тенденциите, противоречията и проблемите, както и да бъдат предложени възможни решения. На форума бе представена и практиката на ЕСПЧ и Съда на Европейския съюз по въпросите за дисциплинарната отговорност на магистрати и изискванията за независимост на съда, сред които и решението по делото „Мирослава Тодорова срещу България“;

- приетият с решение на КДДВИВСС към СК на ВСС по протокол № 10/11.04.2024 г. Доклад относно Решение на Европейския съд по правата човека (Четвърто отделение) по делото Мирослава Тодорова срещу България (жалба № 40072/2013 г.), съдържащ анализ на решението на ЕСПЧ, както и на обсъдените в него решения на ВСС и на ВАС, преглед на актуалното състояние на правната уредба и практика по дисциплинарни дела на СК на ВСС;

- практиката на СК на ВСС по дисциплинарни производства, образувани срещу съдии, като е отбелязано, че с решение на СК на ВСС по протокол № 31 от 31.10.2023 г. не е наложено дисциплинарно наказание на съдия от Софийски районен съд по предложение, направено от Инспектората към Висшия съдебен съвет. В тази връзка в предоставената информация е посочено, че предложението за налагане на дисциплинарно наказание е свързано с публикувано от съдията съобщение в социалната мрежа „Фейсбук“, като при преценката относно наличието на основания за

ангажиране на дисциплинарната отговорност на съдията дисциплинарно наказващият орган подробно е обсъдил както решението на ЕСПЧ от 19.10.2021 г., така и Становище № 25/2022 г. на Консултативния съвет на европейските съдии относно свободата на изразяване на съдиите, прието на 02.12.2022 г.

Следва да се отбележи, че на 04.04.2024 г. в СК на ВСС е постъпило писмо (с рег. индекс № ВСС-5953/04.04.2024 г. на СК на ВСС) от Министерство на правосъдието с искане за предоставяне на информация относно индивидуалните и общите мерки във връзка с изпълнението на решението на ЕСПЧ по делото „Мирослава Тодорова срещу България“.

В писмото е посочено, че в периода 5-7 юни 2023 г. в Страсбург, Франция 1486-мо редовно заседание на Комитите на министрите (КМ, Комитета) на Съвета на Европа във формат „Права на човека“ са разгледани мерките по изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото „Мирослава Тодорова срещу България“. В приетото на заседанието решение са отбелязани предприетите позитивни стъпки, а именно приемането на Вътрешни правила за дисциплинарната дейност на СК на ВСС, изчерпателен доклад за практиката на СК на ВСС по дисциплинарни производства срещу съдии за последните пет години, както и подготвянето на доклад, съдържащ анализ на констатираните нарушения в решението на ЕСПЧ, на обсъдените в него решения на Висшия съдебен съвет и Върховния административен съд и преглед на актуалното състояние на правната уредба и практика по дисциплинарни дела.