



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Превод от френски език

ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ЧЕТВЪРТА СЕКЦИЯ

ДЕЛО МИРОСЛАВА ТОДОРОВА срещу БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 40072/13)

РЕШЕНИЕ

Член 18 • Член 10 • Ограничения с цел, различна от тази, за чието осъществяване са предвидени • Свобода на изразяването на мнение • Дисциплинарни производства и наказания срещу председателя на Съюза на съдиите като форма на репресивна мярка за изразените от нея критики спрямо Висшия съдебен съвет (ВСС) и изпълнителната власт • Изразяване на позиции, свързани с дебати от общ интерес, покрити с фактическа основа и ненадвишаващи допустимата критика от строго професионален характер • Възпиращ ефект върху съдията и всички магистрати вследствие на мярката „отстраняване от длъжност“ • Липса на релевантни и достатъчни мотиви

Член 6 § 1 (граждански аспект) • Независимост и безпристрастност на Върховния административен съд, извършващ контрол на дисциплинарното решение на ВСС • Неопорочена обективна безпристрастност при възлагане на делото на съдебен състав и при липса на разпределяне на всички съдии на принципа на случаен подбор.

СТРАСБУРГ

19 октомври 2021 г.

Това решение ще стане окончателно при условията на член 44 параграф 2 от Конвенцията. Може да бъде предмет на редакционни промени..

По делото Мирослава Тодорова срещу България,

Европейският съд по правата на човека (Четвърто отделение) на заседание в състав:

Тим Еике (Tim Eicke), *председател*,
Фарис Вехабович (Faris Vehabović),
Армен Харутюнян (Armen Harutyunyan),
Габриеле Кушко-Стадълмайер (Gabriele Kucsko-Stadlmayer),
Пере Пастор Виланова (Pere Pastor Vilanova),
Ана Мария Гера Мартинс (Ana Maria Guerra Martins), *съдии*,
Екатерина Салкова (Ekaterina Salkova), *съдия ad hoc*,

и Илзе Фрайвирт (Ilse Freiwirth), *заместник-секретар на отделение*,

Предвид :

жалба (№ 40072/13) срещу Република България, с която гражданин на същата държава, г-жа Мирослава Стефанова Тодорова „жалбоподателката“) на основание член 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) е сезирала Съда на 18 юни 2013 г.,

Като взе предвид решението да информира българското правителство („Правителството“) за жалбата по член 6, 8, 10, 14 и 18 от Конвенцията във връзка с наложените на жалбоподателката дисциплинарни наказания и справедливостта на водените срещу нея дисциплинарни производства и да обяви останалата част от жалбата за недопустима,

Като взе предвид становищата на страните,

Оттеглянето на съдия Йонко Грозев, избран от името на България (член 28 от Правилника на Съда), и решението на председателя на камарата да назначи г-жа Екатерина Салкова за съдия *ad hoc* (член 29 § 1 б) от Правилника),

След разисквания на закрито заседание на 7 септември 2021 г.,

Постановява следното решение, прието на последната дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Жалбата е във връзка с дисциплинарните производства срещу жалбоподателката, която е съдия в СГС. Жалбоподателката твърди, че тези дисциплинарни производства и произтичащите от тях наказания са мотивирани от постове, които тя е заемала в качеството си на председател на Съюза на съдиите в България. Пзовавайки се на членове 6, 8, 10, 14 и 18 от Конвенцията, във въпросните производства и наказания тя вижда непропорционална злоупотреба и дискриминационна намеса в свободата ѝ на изразяване и в нейното право на зачитане на личен живот. Тя също така твърди, че дисциплинарните и съдебните производства срещу нея не са били справедливи.

ФАКТИТЕ

2. Жалбоподателката е родена през 1972 г. и живее в гр. София. Тя е представлявана от г-жа М. Доковска, адвокат.

3. Правителството е представлявано от своя агент г-жа В. Христова, правителствен агент в Министерство на правосъдието.

I. КОНТЕКСТ НА ДЕЛОТО

4. Жалбоподателката е съдия от 1999 г. Към момента на настъпване на обстоятелствата по делото тя заема длъжност в Наказателно отделение на Софийски градски съд. Този съд е компетентен да разглежда тежки престъпления и нарушения по наказателноправни въпроси и се произнася като апелативна инстанция за леки престъпления, попадащи под юрисдикцията на районния съд.

5. От 1 януари 2006 г. до 31 декември 2007 г. жалбоподателката е излязла в неплатен отпуск и е била преподавател в Националния институт по правосъдие. Неплатеният ѝ отпуск е прекъсван на няколко пъти по нейна молба, за да може да продължи да заседава по някои все още висящи дела.

6. В периода след присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г., с оглед на затрудненията на страната в осигуряване на правилното функциониране на съдебната система и в борбата с корупцията и организираната престъпност, Европейската комисия създава механизъм за сътрудничество и проверка, за да наблюдава реформите, които се считат за необходими в тази сфера. В своя доклад за постигнатия напредък от месец юли 2008 г. Европейската комисия издава критично становище относно мерките, предприети на този етап, и капацитета на съдебната система да се бори ефективно с корупцията и организираната престъпност. След този доклад на 27 юли 2008 г. министър-председателят обявява, че борбата с корупцията и престъпността, както и подобряването на функционирането на съдебната система са сред приоритетите на неговото правителство. През следващите години Министерството на вътрешните работи засилва действията за разбиване на различни престъпни групировки.

7. В доклада за постигнатия напредък на Европейската комисия се изразяват и сериозни критики по отношение на забавянето на наказателните производства, призовавайки органите да предприемат бързи действия по този въпрос, без да чакат резултатите от текущите структурни реформи. По отношение по-конкретно на ролята на Висшия съдебен съвет („ВСС“), докладът отбелязва по-специално:

„Оттук нататък новосъздаденият [ВСС] трябва да поеме отговорност за процеса на реформа и да гарантира приемане на бързи и ефективни решения от страна на съдебната власт. Инспекторатът на [ВСС] трябва да изготви опис на

проактивните разследвания по процедурните недостатъци и дисциплинарни дела, по който след това [ВСС] трябва внимателно да предприеме мерки“.

Като част от съдебната реформа на 8 октомври 2008 г. ВСС приема редица мерки, които съдилищата трябва да приложат, за да подобрят разглеждането на наказателни дела с особен обществен интерес. В рамките на ВСС е създадена комисия за надзор на тези дела.

8. През октомври 2009 г. жалбоподателката е избрана за председател на основното професионално сдружение на съдиите, Съюз на съдиите в България („ССБ“). В това си качество тя многократно заема публична позиция, критикувайки действията на ВСС, по-специално по отношение на определени назначения на председатели на съдилища, както и на политиката на правителството по съдебни въпроси, по-специално във връзка със защитата на независимостта на правосъдието.

9. През май 2009 г. ССБ критикува това, че ВСС номинира съдия В. П. за председател на Софийския апелативен съд. Според сдружението последният не е квалифициран за такъв пост и е заподозрян в корупция.

10. През октомври 2009 г. сдружението критикува разглеждането от страна на ВСС на дело за подозрение в корупция на членове на този съвет във връзка с процедури за повишаване на магистрати (т.нар. дело „Красьо Черния“).

11. През последните месеци на 2009 г., а след това и през 2010 г. ССБ, чрез своя председател, прави няколко публични изявления, включително отворени писма до министър-председателя, и се обръща към национални институции или личности, като Главния прокурор или международни организации като Парламентарната асамблея на Съвета на Европа или Консултативния съвет на европейските съдии, за да осъди различни изказвания пред пресата на тогавашния министър на вътрешните работи Ц.Ц. Според ССБ изявленията на министъра подкопават общественото доверие в съдебната система и застрашават нейната независимост. По-конкретно министърът е изразил мнения за виновеността на някои подсъдими по медийни наказателни дела, в частност при разглеждане на мерки за неотклонение от страна на съдилищата. През февруари 2010 г., след като съд отменя мярката за неотклонение „задържане под стража“ и освобождава обвиняем, министърът заявява публично: „съдилищата носят солидарна отговорност за всички тези убийства, извършени през последните години“. През март 2010 г. той казва, без да посочва име, че действащ висш магистрат има връзки с престъпна организация, чиито членове са обект на наказателно преследване.

12. На 14 септември 2010 г. председателят на Софийския апелативен съд (виж параграф 9 по-горе) изпраща писмо до главния инспектор на ВСС, съдържащо списък на висящите дела, по които СГС е постановил решение, но мотивите за които не са били оповестени повече от три месеца след произнасянето, което възпрепятства разглеждането им от

апелативния съд. На 20 септември 2010 г. главният инспектор на ВСС разпорежда проверка на наказателното отделение на СГС за периода от януари 2008 г. до юли 2010 г. В съставения доклад от тази проверка се посочва по-специално:

„Наблюдава се тревожна тенденция към забавяне на юридическите актове. Тринадесет от тридесет и петимата съдии в наказателното отделение имат проблем с представянето на документите си в срок. Тази ситуация не датира от последната година (...). Следователно е ясно, че предприетите [от ръководството на съда] мерки са неадекватни или недостатъчни (...). Безспорно е, че материалните условия на сградата са лоши (...), но въпреки това две трети от съдиите успяват да спазят сроковете.“

13. В доклада се препоръчва на председателя на съда да предприеме съответни последващи мерки за отстраняване на този проблем и съгласно член 327 от Закона за съдебната власт да обърне внимание на петима съдии, между които жалбоподателката. Последната е забавила написването на мотивите по седемнадесет дела. В доклада се предлага и образуване на дисциплинарно производство срещу един съдия, натрупал забавяния по 48 дела.

14. През ноември 2010 г. ССБ критикува публично процедурата за назначаване, с която Г.К. е назначен за новия председател на Върховния административен съд.

15. През юни 2011 г., по повод процедурата за номиниране на председател на Софийски градски съд, жалбоподателката и много други съдии заемат позиция срещу кандидатурата на В.Я., съдия, за която се знае, че е близка приятелка на министъра на вътрешните работи Ц.Ц., и гласуват в полза на друг кандидат. Номинирането на В.Я. от ВСС на 8 юни 2011 г. е критикувано от ССБ, който призовава в по-широк план за реформа в състава на ВСС и на вътрешната процедура за повишаване на магистратите. Двама членове на ВСС подават оставка, за да изразят своето несъгласие с липсата на прозрачност в процедурата за номиниране на В.Я. Въпросната процедура получава широко медийно отразяване, като в пресата се надигат много гласове, критикуващи избора на В.Я.; представители на медиите призовават по-специално за проверка от страна на Инспектората към ВСС за конфликти на интереси и забавяния при разглеждането на някои дела, за които се твърди, че се дължат на В.Я.

16. Освен това, с пилотно решение, постановено на 10 май 2011 г. (*Димитров и Хаманов срещу България*, № 48059/06 и 2708/09), Съдът установява, че в България съществува системен проблем с прекомерната продължителност на съдебните производства и призовава българското правителство да създаде ефективно средство за защита за отстраняване на този вид нарушение на Конвенцията в срок от дванадесет месеца.

II. ДИСЦИПЛИНАРНИ ПРОИЗВОДСТВА СРЕЩУ
ЖАЛБОПОДАТЕЛКАТА

А. Проверка, извършена от Инспектората към ВСС през юни 2011 г., и дисциплинарно производство № 9/2011

17. След няколко жалби до Инспектората към ВСС за конфликт на интереси и прекомерно забавяне на съдебните производства, за които отговаря новият председател на СГС В.Я. (виж параграф 15 по-горе, *in fine*), на 14 юни 2011 г. главният инспектор на ВСС дава изявление пред пресата със следните думи:

„към момента (...) изниква сигнал срещу В.Я. относно конфликт на интереси и забавяния по дадено дело. Този сигнал очевидно идва от член на съдебната власт. Инспекторатът на ВСС не проверява конфликтите на интереси. Що се отнася до забавянето на производството, да, това е наша работа. Една проверка на цялото наказателно отделение на СГС ще ни позволи да видим как и от кого са забавени делата и по този начин ще бъдем много по-обективни (...). Уважавам будната и смела съвест на всички магистрати. (...) Но данъкоплатците им плащат на първо място, за да се произнасят по делата, а в извън работното си време (...) могат да пишат изявления (...). Поради тази причина ще проверя кои съдии са представили мотивите за решенията си в предвидените от закона срокове, има ли забавяния и какви са причините за това.“

18. В същия ден, 14 юни 2011 г., инспекторът разпорежда да се извърши проверка в цялото наказателно отделение на СГС относно спазването на сроковете за мотивиране на съдебните решения от 1 януари 2010 г. до 30 юни 2011 г. В качеството си на председател на ССБ, жалбоподателката осъжда публично изявленията, направени в пресата от главния инспектор. Няколко съдии от наказателното отделение протестирали срещу мащаба на предприетата проверка с твърдението, че отразяванията в пресата засягат само някои от тях и че една проверка на цялото наказателно отделение не трябва да се извършва само по сигнал, а трябва да бъде включена в годишната програма на Инспектората.

19. Изготвеният след тази проверка доклад съдържа констатации, подобни на тези от предишния доклад (вж. параграф 12 по-горе). В него по-специално се посочва, че съдиите от СГС са изключително натоварени в сравнение със съдилищата извън София и че тяхната производителност не е достатъчна, за да се намали натрупването на дела. Отбелязва се, че от тридесет и пет съдии в наказателното отделение четиринадесет са изготвили в срок всички актове, при десет има случайни забавяния, а единадесет са представили мотивите за решенията си по голям брой дела със закъснения, понякога значителни. Жалбоподателката е с най-голям брой забавени дела, общо петдесет и седем, а мотивите са обявени със забавяния до над три години. В доклада се посочва, че някои от тези дела са получили медийно

отразяване, тъй като наказателното преследване е прекратено по давност, поради прекомерната продължителност на производството. От цифрите в този доклад става ясно, че жалбоподателката е имала и най-голям брой възложени преписки в Наказателното отделение.

20. На 26 юли 2011 г. главният инспектор сезира ВСС с предложение за образуване на дисциплинарни производства срещу съдиите със значителни забавяния. На 28 юли 2011 г. ВСС разпорежда образуване на дисциплинарни производства на това основание срещу четирима съдии, включително жалбоподателката и В.Я., новият председател на съда.

21. Производството срещу жалбоподателката е заведено под номер 9/2011. Избрани са трима членове на ВСС, които да формират дисциплинарният състав, отговорен за разглеждане на делото. Жалбоподателката е поискала отстраняването им на основание, първо, че тримата членове са били двама прокурори и един следовател и второ, че двама от тях са критикували позициите ѝ срещу назначаването на председателя на съда В.Я. (виж параграф 15 по-горе). Искането ѝ е отхвърлено на 5 октомври 2011 г., като по-специално въпросните членове обясняват, че дисциплинарното производство е свързано с работата на жалбоподателката като съдия, а не с нейната дейност като председател на ССБ. Дисциплинарният състав провежда две заседания, на които присъства жалбоподателката и представител на Инспектората към ВСС.

22. С решение от 17 януари 2012 г. дисциплинарният състав установява, че през съответния период жалбоподателката е забавила произнасянето или изготвянето на мотивите по петдесет и седем дела, което представлява „системно неспазване на сроковете, предвидени“ в член 307, алинея 4, т. 1 от Закона за съдебната власт. Вследствие на това съставът предлага на ВСС да наложи на жалбоподателката намаление на заплатата с 15% за период от две години като дисциплинарно наказание.

23. На заседанието на ВСС, проведено на 19 януари 2012 г., председателят на дисциплинарният състав представя делото, като излага подробно проведеното производство, аргументите на жалбоподателката и предложенията на състава. ВСС пристъпва към тайно гласуване, като приема предложението с 18 гласа „за“ и 1 „въздържал се“.

24. Жалбоподателката подава жалба пред Върховния административен съд срещу решението на ВСС, с която иска същото да бъде отменено поради липса на достатъчно мотиви, противоречие с материалното и процесуално право и злоупотреба с власт.

25. По отношение на другите трима съдии от наказателното отделение, срещу които е образувано дисциплинарно производство след извършената от Инспектората проверка (виж параграф 20 по-горе), образуваното производство, което се отнася до по-кратки забавяния от

тези, приписани на жалбоподателката, води до налагането от страна на ВСС на намаление на заплатата с 10% за период от шест месеца за първия от тях, а за втория и председателя В.Я. – предупреждение.

В. Производство за клевета, образувано от жалбоподателката

26. На 23 януари 2012 г. в един ежедневник излиза интервю с министъра на вътрешните работи Ц.Ц. със заглавие „Най-големият ни критик бави дело срещу наркомафията“ и подзаглавие „Обслужва ли съдия Мирослава Тодорова организираната престъпност?“. В интервюто министърът се позовава на дела, които са били възложени на жалбоподателката и които не е разгледала с дължимата грижа, по-специално дело за трафик на наркотици, за което две години и половина след произнасяне на съдебното решение тя все още не е представила мотивите.

27. На 6 февруари 2012 г. жалбоподателката инициира пред Софийски районен съд частно наказателно производство срещу министъра за клевета срещу представител на публичните власти.

С. Дисциплинарно производство № 3/2012

28. Впоследствие срещу жалбоподателката са образувани други три дисциплинарни производства, описани по-долу.

29. Първото производство е образувано от ВСС на 1 март 2012 г. по предложение на петима от неговите членове след писмо, изпратено на 20 февруари 2012 г. от председателя на Софийски апелативен съд, В.П., до комисията на ВСС, извършваща надзора по делата с особен обществен интерес (вж. параграф 7 по-горе). Председателят на апелативния съд уведомява комисията за хода на разглежданите дела, като по-специално посочва значителните забавяния, настъпили по дело за отвлечение и изнудване от организирана група, възложено на първа инстанция на жалбоподателката. ВСС извършва проверка, която разкрива, че решението по това дело е постановено през юни 2006 г., а мотивите са изготвени чак през март 2011 г., или четири години и девет месеца по-късно. Обвиняемите са обжалвали и присъдата е била частично потвърдена, но апелативният съд е трябвало да оправдае един от обвиняемите, поради изтичане на абсолютния давностен срок от петнадесет години (виж параграф 78 по-долу).

30. Второто дисциплинарно производство е образувано на 22 март 2012 г. по предложение на петима членове на ВСС след сигнал на председателя на СГС, В.Я., във връзка с нередности в електронния регистър на деловодството на съда по възложени на жалбоподателката дела. От извършената от ВСС проверка в тази връзка се установява, че в пет от делата на жалбоподателката вписванията в електронния

регистър са били със задна дата, тоест регистърът сочи, че мотивите за решенията са постановени на 1 ноември 2011 г., като всъщност са били постановени на по-късна дата. От проверката се установява и, че жалбоподателката е забавила изготвянето на мотивите по друго дело с повече от четири години, от май 2005 г. до май 2009 г.

31. Третото производство е образувано на 26 април 2012 г. по предложение на Инспектората към ВСС след разпоредена на 23 февруари 2012 г. от главния инспектор проверка по искане на председателя на комисията за надзор на дела с особен обществен интерес. От извършената проверка произтича, че мотивите по друго наказателно дело, касаещо разпространение на наркотици в широк мащаб, са изготвени от жалбоподателката две години и пет месеца след постановяване на присъдата (юли 2009 - януари 2012 г.)

32. Трите горепосочени производства са обединени и заведени под номер 3/2012. Сформираният чрез жребий дисциплинарен състав пристъпва към разследване по делото. Констатирайки, че жалбоподателката е изготвила мотивите по въпросните три случая със значително закъснение и е дала указания за вписване на неточни данни в електронния регистър на съда и предвид факта, че тези обстоятелства представляват дисциплинарни нарушения, посочени в член 307, алинея 4, т. 1) - 4) от Закона за съдебната власт, на 5 юли 2012 г. дисциплинарният състав предлага на ВСС да наложи на жалбоподателката най-тежкото дисциплинарно наказание, а именно отстраняване от длъжност. На заседание, проведено на 12 юли 2012 г., ВСС обсъжда това предложено и на тайно гласуване решава да отстрани от длъжност жалбоподателката с мнозинство от 19 гласа „за“, 3 „против“ и 2 „въздържал се“.

33. Жалбоподателката, която твърди, че е научила за решението на следващия ден от пресата, подава жалба за отмяна на същото пред Върховния административен съд.

34. Решението на ВСС получава широко медийно отразяване и предизвиква обществен дебат. Около петдесет съдии от ВКС подписват декларация, в която изразяват мнение, че отстраняването от длъжност на жалбоподателката прилича на уреждане на сметки, мотивирано от изразените позиции на жалбоподателката, много други юристи и български и международни неправителствени организации правителства изразяват загриженост относно това решение. Самият министър на правосъдието казва, че ВСС трябва да преразгледа решението си. В изготвения в рамките на механизма за сътрудничество и проверка доклад от 18 юли 2012 г. Европейската комисия изразява загрижеността си относно независимостта на съдебната власт в България и споменава отстраняването от длъжност на жалбоподателката по следния начин:

„Независимостта е поставена под въпрос и след редица преки политически критики срещу различни магистрати, като отстраняването от съдебната система на председателя на Съюза на съдиите от [ВСС] поражда опасения в тази връзка. Съветът не е предприел никакви ясни действия за защита на независимостта на съдебната власт по тези дела. Общото впечатление е неспазване на разделението на държавните власти, което има преки последици върху доверието на населението в съдебната система.“

35. Обект на критики, по-специално относно недостатъчното отчитане на фактори като натовареността на жалбоподателката, на 16 юли 2012 г. ВСС решава да проведе извънредно заседание, за да обсъди своята политика по въпроса за дисциплинарните производства. Разискванията, чиито писмени записи са публикувани на уебсайта на ВСС, са съсредоточени по-специално върху непропорционалното работно натоварване между различните съдилища и необходимостта този фактор да се вземе предвид при налагането на дисциплинарни наказания. Посочват се статистически данни за броя и естеството на наблюдаваните дисциплинарни нарушения и наложените от ВСС наказания през предходните месеци, като се изразява грижа за поддържане на последователна дисциплинарна практика. Дори министърът на правосъдието, който води разискванията, на няколко пъти да припомня, че индивидуалният случай на жалбоподателката не трябва да се огласява с оглед забраната на член 313, алинея 3 от Закона за съдебната власт за оповестяване на факти по текущо дисциплинарно производство, няколко членове на ВСС се позовават на забавените от жалбоподателката дела и нейната натовареност. Някои обаче казват, че изложените от тях факти вече са известни на обществеността и са обсъждани в пресата.

III. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА РЕШЕНИЯТА НА ВСС

A. Жалба по дисциплинарно производство № 9/2011

36. Жалбата, подадена от жалбоподателката срещу решението, с което ВСС ѝ налага намаляване на заплатата като дисциплинарно наказание по дисциплинарно производство № 9/2011, (виж параграф 23 по-горе), е разгледана на първа инстанция от състав от трима съдии от Върховния административен съд. С решение от 2 август 2012 г. този състав решава да отмени решението на ВСС. Той счита, че дисциплинарното производство не е предоставило достатъчни гаранции за гарантиране на правото на защита на жалбоподателката поради следните причини: приложимите правила не позволяват на разследвания магистрат да се яви или да представи писмено становище пред ВСС, а само пред дисциплинарния състав; съставът, разглеждащ делото, не е бил в съответствие с разпоредбите на член 37, алинея 4 от Закона за съдебната власт; липса на сигнал срещу цялото наказателно

отделение на съда поставя под съмнение правното основание и обективността на разпоредената от главния инспектор проверка. Съставът от трима съдии установява също, че неправомерното поведение на жалбоподателката не е надлежно установено, тъй като в решението на ВСС не са взети под внимание натовареността на жалбоподателката и всички необходими критерии за преценка дали е бил спазен „разумният срок“ за провеждане на съдебно производство по смисъла на член 6 от Конвенцията. Накрая, той счита, че шестмесечният давностен срок за образуване на дисциплинарно производство, който тече от откриването на нарушението, е изтекъл за четиридесет и три от констатираните забавяния. Така Върховният административен съд отсъжда, че решението е в противоречие с целите на закона, тъй като в доклада от извършената проверка се посочва, че въпреки наложените дисциплинарни наказания на определени съдии, те продължават да не спазват сроковете.

37. ВСС подава касационна жалба пред разширен състав на Върховния административен съд.

38. С решение от 18 декември 2012 г. Върховният административен съд, заседаващ в състав от петима съдии, отменя първоинстанционното решение и отхвърля жалбата на жалбоподателката, произнасяйки се по съществото. Съставът от петима съдии счита, че правото на защита на жалбоподателката не е пренебрегнато, тъй като законът не предвижда явяване на магистрата, обект на дисциплинарно производство, пред ВСС, а само пред дисциплинарния състав; че разпоредбите на член 37, алинея 4 от Закона за съдебната власт, които предвиждат създаването на два състава, един от съдии и втори от прокурори и следователи, не се отнася до дисциплинарните производства, а до вътрешна процедура за оценка; че целта на дисциплинарното производство не е да се прецени дали е спазен „разумният срок“ на производството по смисъла на член 6 от Конвенцията, а да се установи дали обвиняемият магистрат е спазил сроковете, предвидени от вътрешното законодателство. Накрая счита, че макар да приема, че някои от дисциплинарните нарушения, в които е обвинена жалбоподателката, са погасени по давност, установените нарушения по четиринадесет дела са достатъчни, за да обосноват квалифицирането като „системно неспазване на сроковете, предвидени от закона“, и наложеното наказание. Намалението на възнаграждението с 15% за период от две години става окончателно и е изпълнено.

В. Жалба по дисциплинарно производство № 3/2012

1. Разглеждане на жалбата срещу първото решение на ВСС

39. В жалбата си срещу решението, с което на 12 юли 2012 г. ВСС разпорежда нейното отстраняване от длъжност (производство № 3/2012, виж параграфи 32-33 по-горе), жалбоподателката иска отмяна на това

решение, позовавайки се по-специално на липсата на безпристрастност от страна на ВСС и противоречие на посоченото решение с материалното и процесуално право и с целите на закона. Наред с друго, тя твърди, че председателят на Софийския апелативен съд, от когото идват някои от критиките, провокирали производствата, е заел страна срещу нея, че членовете на дисциплинарния състав и на ВСС не са били безпристрастни поради позициите, заети от ССБ и призивите за оставка, формулирани от организацията, и накрая, че отстраняването ѝ от длъжност е непропорционално наказание, което не е имало за цел да поправи забавянето в обработването на делата, а да ограничи свободата ѝ на изразяване.

40. Разглеждането на жалбата е възложено на състав от трима съдии от Шесто отделение на Върховния административен съд. Жалбоподателката иска отвод на членовете на състава с аргумента, че жалбите срещу решенията на ВСС обикновено се възлагат на седмо отделение и че тази промяна в разпределението по нейното дело създава подозрение относно безпристрастността на съдиите.

41. С определение от 18 юли 2012 г. Върховният административен съд отхвърля искането за отвод с мотива, че разпределението на делата между отделните отделения е изменено с решение от 06.03.2012 г. на председателя на съда във връзка с неговата компетентност за ръководене и организиране на работата на съда.

42. Жалбоподателката подава и молба за спиране на изпълнението на решението за отстраняване от длъжност, която обосновава с необходимостта от приключване на висящите ѝ дела. На 26 юли 2012 г. Върховният административен съд отхвърля тази молба като последна инстанция. Върховният съд припомня, че спиране може да се разпoredи, когато предварителното изпълнение на дадено решение има риск да причини трудно поправими вреди за засегнатото лице, но че в настоящия случай жалбоподателката не се позовава на такъв риск спрямо нея, а само на забавянето в разглеждането на възложените ѝ наказателни дела, до което води нейното отстраняване от длъжност.

43. С решение от 4 януари 2013 г. Върховният административен съд, заседавайки в състав от трима съдии, отхвърля жалбата на жалбоподателката срещу решението за отстраняване от длъжност. Съдът разглежда и отхвърля всички възражения на жалбоподателката относно пристрастността на членовете на дисциплинарния състав и на ВСС, процесуалните нередности и нарушаването на нейното право на защита. По отношение по-специално на твърденията на жалбоподателката, че членовете на ВСС са били пристрастни към нея, съдът счита, че посочените от жалбоподателката обстоятелства, като изявления на членове на ВСС, направени след вземането на решението, или факта, че ССБ призова за оставката на всички членове на ВСС, не може да постави под въпрос безпристрастността на този орган. Що се

отнася до факта, че дисциплинарното производство е образувано по сигнал председателя на Софийски апелативен съд В.П., срещу когото ССБ е изразил позиция, съдът отбелязва, че В.П. не е член на ВСС и че начинът, по който компетентните да образуват производство органи са научили за фактите, не е от значение за редовността на производството.

44. След това съставът от трима съдии счита, че възражението на жалбоподателката, основано на давността на дисциплинарните нарушения, е отчасти основателно, доколкото от представените пред него нови данни е видно, че по две от делата председателят на СГС, повисшестояща по йерархия от жалбоподателката, е узнала за забавянето не по-късно от 1 април 2009 г., тоест повече от шест месеца преди образуването на дисциплинарното производство. Той счита, че производството е погасено по давност по отношение на едно от делата (виж параграф 30 по-горе) и частично погасено по давност по отношение на друго дело (виж параграф 29 по-горе), по което въпреки това бездействието на жалбоподателката е продължило една година и единадесет месеца след тази дата. Съставът от трима съдии счита, че забавянията по две дела, за които е установено, че са възложени на жалбоподателката, са достатъчни, за да бъдат характеризирани като „системно неспазване на сроковете“ по смисъла на член 307, алинея 4, т.1) от Закона за съдебната власт. В отговор на аргументите, изтъкнати от жалбоподателката в тази връзка, Върховният административен съд пояснява, че дисциплинарното производство не се отнася до неспазване на „разумния срок“ по смисъла на член 6 от Конвенцията, а до предвидените срокове в Наказателно-процесуалния кодекс срокове. По отношение на натовареността на жалбоподателката, той разглежда подробно броя и вида на възложените на жалбоподателката дела и установява, че посочената натовареност съответства на средната натовареност на съдиите в Наказателно отделение на Софийски градски съд и поради това не може да освободи жалбоподателката от отговорност. Що се отнася до командироването на жалбоподателката в Националния институт по правосъдие, съдът отбелязва, че забавянията са настъпили след периода, през който жалбоподателката е преподавала, и следователно намира, че това обстоятелство не е достатъчно, за да ги обясни.

45. Върховният административен съд отбелязва също, че жалбоподателката е инструктирала своя секретар да публикува в електронния регистър на съда уведомление за две постановени решения, макар все още да не са подписани от всички членове на състава, и че не е предал същите в деловодството, което също представлява дисциплинарно нарушение по смисъла на член 307, алинея 4, т. 2, 3 и 4 от Закона за съдебната власт.

46. На последно място, в отговор на аргумента на жалбоподателката относно пренебрегването на целите на закона, тъй като според нея

решението за отстраняването ѝ от длъжност е било взето с цел да бъде наказана за заемане на позиции, целящи да защитят независимостта на правосъдната система, съставът от трима съдии счита, че целите на закона не са била пренебрегнати и че тежестта на наложеното наказание е надлежно обоснована от сериозността и повтарящия се характер на установените забавяния.

47. Жалбоподателката подава касационна жалба. С решение от 16 юли 2013 г. Върховният административен съд, заседавайки в състав състав от петима съдии, уважава частично нейната жалба. Този състав разглежда и отхвърля твърденията на жалбоподателката, свързани с липсата на мотиви за първото решение и нередовността на състава от трима съдии. По тази последна точка той счита, че нищо по делото не позволява да се приеме, че процедурата за назначаване на случаен принцип на съдия докладчик, предвидена в Правилника за администрацията на Върховния административен съд, не е спазена в настоящия случай и че посоченото от жалбоподателката забавяне на изпълнението на тази процедура се обяснява с факта, че жалбоподателката е трябвало да узакони жалбата си. Той също така потвърждава, че възлагането на делото на Шесто отделение на Върховния съд е било редовно и в съответствие с по-ранно решение на председателя да промени разпределението на видовете съдебни спорове между различните отделения (вж. параграф 41 по-горе). Съставът от петима съдии отхвърля и твърденията на жалбоподателката за несправедливост и неспазване на процедурата пред ВСС. Той обаче счита, че нарушенията, за които не е предвидена дисциплинарна отговорност, а именно забавянията, настъпили в два случая, не могат да се квалифицират като „системно неспазване“ на сроковете по смисъла на член 307, алинея 4, т. 1) от Закона за съдебната власт. Освен това той постановя, че указанията, дадени от жалбоподателката на нейния секретар, не нарушават етичния кодекс на съдиите и следователно не представляват дисциплинарно нарушение.

48. Върховният съд приема, че въпреки това жалбоподателката следва да носи отговорност за забавянията, установени по две дела, съответно от една година и единадесет месеца и две години и единадесет месеца. В тази връзка той счита, че многобройните ангажменти на жалбоподателката като преподавател, редактор на доклади и т.н. не могат да оправдаят неспазването на основното ѝ задължение като съдия, което е да издава съдебни актове. Той потвърждава мотивите, възприети в решението на първа инстанция и в решението на ВСС, според което наблюдаваните значителни забавяния не се обясняват с натовареността от работа, нито със сложността на възложените на жалбоподателката дела, а по-скоро с лоша организация на нейната работа. Предвид факта, че се запазват само част от дисциплинарните нарушения, висшият съд счита, че наложеното наказание не е пропорционално. Следователно той

потвърждава обжалваното съдебно решение и решението на ВСС, доколкото в тях е установено, че забавянията, настъпили в две производства, представляват „пропуск [и], [довел(и)] до забавяне на производството“ по смисъла на член 307, алинея 4, т. 2) от Закона за съдебната власт, и ги отменя в останалата част. Разпорежда делото да бъде отнесено до ВСС, за да може последният да се произнесе отново по наказанието, която бъде наложено. На 18 юли 2013 г. жалбоподателката е върната на длъжността си.

2. Второ решение на ВСС и последвалата жалба на жалбоподателката

49. След като Върховният административен съд връща делото, дисциплинарният състав се сезира отново с него. С решение от 12 март 2014 г. той предлага на ВСС да накаже жалбоподателката с намаляване на заплатата ѝ с 25% за период от две години.

50. На 27 март 2014 г. ВСС разглежда делото. По време на разискванията член на съвета изразява мнение, че нарушенията, в които е обвинена жалбоподателката, са с особена тежест с оглед на мащаба на забавянията и вредните последици за пострадалите лица. Правейки сравнение с практиката на ВСС в други дисциплинарни производства, по-специално наказанието, наложено малко преди това на друг съдия, М.М., за нарушения, които смята за сходни, той предлага на жалбоподателката да бъде наложено по-тежко наказание, а именно понижаване в длъжност. Друг член се изказа в подкрепа на това предложение. Други двама членове се обявяват против.

51. Предложението на дисциплинарния състав (виж параграф 49 по-горе) е подложено на гласуване и не е прието, след като получава 4 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 10 „въздържал се“. След това на гласуване е подложено предложението, направено по време на разискванията на ВСС (виж параграф 50 по-горе), като същото е прието с 14 гласа „за“ и 7 „против“. В резултат на това на жалбоподателката е наложено наказание „понижаване в длъжност“ в по-долна инстанция (Окръжен съд-София) за срок от две години.

52. Жалбоподателката обжалва това решение пред Върховния административен съд и иска спиране на изпълнението на наказанието, като се аргументира, че е в общ интерес тя да може да завърши разглеждането на висящите си дела. На 10 април 2014 г. искането ѝ е отхвърлено (отхвърлянето е потвърдено на 30 юни 2014 г.), като Върховният административен съд счита, че спирането на изпълнението е възможно само в случай че изпълнението на административното решение може да причини непоправими вреди за засегнатото лице и че съображенията, свързани с общия интерес, не са релевантни в тази връзка.

53. Жалбата за отмяна се разглежда от състав от трима съдии от Върховния административен съд, като същата е частично уважена с решение от 1 юли 2014 г

54. Съставът от трима съдии отбелязва в самото начало, че трябва да се произнесе само по наложеното наказание, а не по самото наличие на дисциплинарни нарушения. Въпреки това той отбелязва в тази връзка, че нито Инспекторатът, нито ВСС са проучили въпроса дали председателят на съда е създал подходяща организация през съответния период (2006-2012 г.), което все пак е от съществено значение за оценка на тежестта на допуснатите от жалбоподателката нарушения. За да се определи дали наложеното наказание е пропорционално, съставът от трима съдии вземат под внимание натовареността на жалбоподателката като съдия, командироването ѝ в Националния институт по правосъдие, участието ѝ в различни обучения и семинари със съгласието на ВСС, както и нейните ангажименти в ССБ. По тази последна точка в решението са направени следните констатации:

„ССБ и други неправителствени организации (...), чрез множество критични изявления, са започнали да оказват натиск върху ВСС като форма на контрол на гражданското общество върху неговите действия. За съжаление ВСС разбира този натиск като вид война, особено след призивите за оставка на неговите членове.

Съдържанието на протокола от заседанието на ВСС от 16 юли 2012 г. [виж параграф 35 по-горе], по-специално изявленията на един от членовете на съвета, е показателно в тази връзка:

„каза се, че ССБ и тези неправителствени организации се спонсорират от едни и същи източници и споделят значителни ресурси. Тези средства се разпределят на някои от членовете им по време на мисии в България и чужбина, изготвяне на законопроекти и отчети, семинари и др. (...) При тези обстоятелства трябва да се дадат отговори на определен брой въпроси, за да се гарантира пред обществото прозрачността на действията на неправителствените организации, които искат да бъдат част от областта на правосъдието (...):

- кой финансира ССБ и неправителствените организации, които го подкрепят? От същите източници ли идва финансирането им?

(...)

- каква е ролята на съдия Мирослава Тодорова като председател на ССБ при разпределението на наличните ресурси?

- кои журналисти и медии получават средства от тези организации?

- какви са последиците от забавянето на мотивите от страна на съдия Тодорова и кой ще плати, ако България бъде осъдена за прекомерна продължителност на производството?

- какъв е размерът на изплатените обезщетения за прекомерна продължителност на производствата по Закона за отговорността на държавата и на решенията на Европейския съд по правата на човека (...) ?

(...)

- какви са взаимодействията между ръководните органи на тези НПО и европейските институции? Чрез какви механизми се осъществяват едни такива контакти?

На тези въпроси трябва да се дадат отговори, защото в противен случай обществеността не може да добие ясна представа за мотивите в подкрепа на съдия (Мирослава Тодорова), която е отговорна за професионални нарушения с особена тежест.“

(...)

Решаващият въпрос дали е приемливо неправителствените организации да упражняват натиск върху ВСС като форма на контрол на гражданското общество остава открит. Събитията от 2010-2012 г., които пряко засягат съдия Мирослава Тодорова, все пак показват, че [подобен] натиск могат да упражняват само граждани, които са безупречни в професионалната си дейност. Проверката, извършена [през 2010 г.], обаче показва, че „[жалбоподателката] има [седемнадесет] дела, които са просрочени със седем до осем месеца или повече“. При тези обстоятелства изявлението на главния инспектор на ВСС пред пресата [виж параграф 17 по-горе] е естествена, логична и предвидима реакция.“

55. След това в решението се отбелязва, че извършените от Инспектората проверки са показали, че жалбоподателката е забавила представянето на мотиви по множество дела, което при някои е довело до погасяване на наказателната отговорност на обвиняемите лица, което е имало отзвук в пресата, и че жалбоподателката е наказана за част от тези забавяния в рамките на първото дисциплинарно производство. Отбелязано е, че забавянията по двете дела, които са предмет на дисциплинарно производство № 3/2012 г., са значителни и също има негативен отзвук в пресата. Накрая се счита, че жалбоподателката е проявила „виновна небрежност“, като е участвала в паралелни дейности и като е надценила способностите си да управлява всички свои задачи.

56. С оглед на тези елементи съставът от трима съдии на Върховния административен съд счита, че в това дело понижаването е подходящо наказание, но продължителността следва да бъде намалена на една година.

57. Жалбоподателката и ВСС подават касационна жалба. Жалбоподателката твърди по-конкретно, че постановеното на първа инстанция решение не отговаря на някои от нейните аргументи, по-специално относно нарушаването на нейното право на защита пред ВСС, според нея погрешната преценка от страна на ВСС на „разумния срок“ за провеждане на производствата, пропорционалността на наказанието, факта, че тя вече е една година от наказанието „отстраняване от длъжност“, липсата на вина, тъй като забавянията се дължат на обективни обстоятелства и давността на нейната дисциплинарна отговорност.

58. Подадените жалби се разглеждат от състав от петима съдии на Върховния административен, чието решение е постановено на 11 февруари 2015 г. По отношение на мотивите на решението на първа

инстанция от самото начало отбелязва, че не трябва да се произнася по аргументите, отнасящи се до самото съществуване на дисциплинарни нарушения, като този въпрос е разрешен с решението от 16 юли 2013 г., което е придобило сила на пресъдено нещо (вж. параграф 47 по-горе) и оттук нататък производството се отнася само до наказанието, което трябва да бъде наложено. След това той счита, че първото решение всъщност не е отговорило на всички аргументи на жалбоподателката, но това не оправдава неговата отмяна, тъй като след разглеждане те се оказват неоснователни (вж. параграф 59 по-долу). Той счита обаче, че след като е решил да отмени решението на ВСС, съставът от трима съдии не може сам да промени наложеното наказание, а е трябвало да върне делото на ВСС, който да се произнесе отново по него. На това основание отменя решението, постановено на първа инстанция, и разглежда основателността на жалбата на жалбоподателката срещу решението на ВСС.

59. В тази връзка съставът от петима съдии счита, че правото на защита на жалбоподателката не е било нарушено по време на дисциплинарното производство. По отношение по-специално на факта, че жалбоподателката не е могла да отговори на предложението за налагане на по-тежко наказание срещу нея, направено от член на ВСС по време на разискванията (вж. параграф 50 по-горе), висшият съд отбелязва, че това предложение не добавя нови факти, а просто представя как този член тълкува факти, които вече са били предмет на състезателно производство. Освен това той приема, че противно на твърдението на жалбоподателката фактът, че въпросният член на ВСС е бил избран от квотата на прокуратурата, не противоречи на Закона за съдебната власт. След това отбелязва, че фактът, че първото наложено наказание, отстраняване от длъжност, е било приложено в продължение на една година, преди да бъде отменено, не трябва да се вземе предвид при определянето на новото наказание, тъй като жалбоподателката има възможност да получи обезщетение за претърпените вреди като резултат от наказанието, която е отменено окончателно. Накрая той счита, че ВСС е взел предвид всички релевантни елементи, посочени в член 309 от Закона за съдебната власт, за да определи тежестта на наказанието, че то не е непропорционално и е в съответствие с практиката в подобни случаи (виж параграф 50 по-горе). Следователно Върховният административен съд отхвърля жалбата на жалбоподателката и потвърждава наказанието „понижаване в длъжност“ за период от две години.

60. Въпреки това двама съдии от състава изразяват в отделно становище, приложено към решението, мнението си, че решението на ВСС може да бъде отменено с мотива, че производството не е позволило спазване на правото на защита, че решението не е достатъчно мотивирано, както и че наказанието е наложено в нарушение на общите

принципи на пропорционалност, равно третиране, последователност и предвидимост на административните решения. По-специално несъгласните с решението съдии считат, че делото на жалбоподателката не е сравнимо с обсъжданото от ВСС, това на съдия М.М. (вж. параграф 50 по-горе). Те също така отбелязват, че към момента на произнасяне на оспореното наказание не е имало насоки, които да описват критериите, които трябва да се вземат под внимание при определяне на дисциплинарното наказание, тъй като такива правила са приети от ВСС чак през декември 2014 г. Според тях не е спазен принципът на последователност и предвидимост.

IV. ПО-НАТАТЪШНО РАЗВИТИЕ

A. Продължение на производството за клевета срещу Ц.Ц.

61. В образуваното от жалбоподателката производство за клевета срещу министъра на вътрешните работи Ц.Ц. (виж параграф 26 по-горе), след решението на Районен съд - София, че не може да разгледа жалбата, Върховният касационен съд назначава друг компетентен съд, в случая Районен съд - Пловдив. С присъда от 18 октомври 2012 г. съдът обявява министъра за невиновен и го оправдава. Съдът счита по-специално, че министърът не е избрал заглавието на статията, че съдържанието на интервюто действително включва коментари относно забавянето на разглеждането на някои от делата на жалбоподателката и последиците от тези забавяния върху наказателната отговорност на обвиняемия, но че тези коментари представляват приемлива критика към въпрос от обществен интерес, като ефективността на системата на наказателното правораздаване.

62. Жалбоподателката обжалва пред Окръжен съд - Пловдив. Всички съдии от този съд искат отвод с мотива, че способностите им да се справят безпристрастно с това дело са поставени под въпрос от медиите вследствие на назначаването, скоро преди това, на председателя на техния съд на поста Главен прокурор. На 21 май 2013 г. Върховният касационен съд възлага делото на Софийски окръжен съд. С определение от 30.05.2013 г. този съд решава да спре производството с мотива, че на 15.05.2013 г. Ц.Ц. е избран за народен представител и като такъв се ползва с имунитет срещу наказателно преследване.

63. Производството е възобновена през 2014 г. след разпускането на Народното събрание и отново е спряно след преизбирането на това лице за депутат. След изтичането на мандата му през януари 2017 г. производството отново е възобновено. Въпреки това, с решение от 20 февруари 2017 г. Софийският окръжен съд прекратява производството поради изтичане на абсолютната давност (виж параграф 78 по-долу).

В. Други относими факти

64. Жалбоподателката се връща на поста си в Наказателно отделение на Софийския градски съд през февруари 2017 г., след изпълнение на наложеното ѝ наказание „понижаване в длъжност“.

65. След 23 ноември 2012 г. тя вече не е председател на ССБ, но запазва функциите си в управлението на организацията.

ОТНОСИМА НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИКА

I. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА И ПРАКТИКИ

А. Висш съдебен съвет

66. Съгласно член 16 от Закона за съдебната власт от 2007 г., изготвен към момента на настъпване на обстоятелствата, ВСС е постоянно действащ орган, представляващ съдебната власт и осигуряващ нейната независимост. Той определя състава и организацията на работата на органите на съдебната власт и осигурява управлението на тяхната дейност, без да се намесва в тяхната независимост. Правомощията на ВСС се простират до назначаване, повишаване, преместването, освобождаване от длъжност и упражняване на дисциплинарна власт върху съдии, прокурори и следователи. ВСС организира и професионално обучение за съдии, прокурори и следствени органи и участва в приемането на бюджета за правосъдие.

67. В две решения от 15 ноември 2011 г. и 3 юли 2014 г. (реш. на КС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г. и реш. на КС № 9 от 3.07.2014 г. по к.д. № 3/2014), Конституционният съд определя ВСС като специфичен колективен орган на съдебната власт, чиято основна функция е да гарантира нейната независимост. Съгласно тези решения ВСС е създаден от Конституцията с цел осигуряване на независимо управление на изпълнителните органи на съдебната власт; той представлява специфичен съдебен орган с ясно определени административни и организационни правомощия, от които е видно, че не е съдебен, а висш административен орган; той обаче не попада под законодателната или изпълнителната власт.

68. Съгласно член 130 от Конституцията и съответните разпоредби на Закона за съдебната власт (член 16 и сл.), ВСС се състои от двадесет и пет членове. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и Главният прокурор са по право негови членове. Самите висши магистрати се назначават с указ на президента на републиката по предложение на ВСС за срок от

седем години. Съгласно законодателството, приложимо към момента на фактите по делото, предложението се приема на пленум на ВСС с 2/3 мнозинство и с тайно гласуване (член 129 от Конституцията и член 173 от Закона за съдебната власт). Останалите членове на ВСС се избират измежду юристи с високи професионални и нравствени качества и най-малко с петнадесетгодишен юридически стаж. Техният мандат е за пет години, като те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. Към момента на фактите по делото единадесет членове са избрани от Народното събрание измежду съдии, прокурори, следователи, учени или адвокати, а останалите единадесет членове са избрани от съдии, прокурори и следователи - шестима от съдии, четирима от прокурори и един от следователи (член 17 от Закона за съдебната власт).

69. Член 37 от Закона за съдебната власт предвижда, че ВСС избира в състав си комисии в определени области от неговата компетентност. Съгласно параграф 4 от тази разпоредба, така както е изготвен към момента на фактите по делото, комисията на ВСС за вътрешна оценка на съдии, прокурори и следователи (комисия по предложенията и атестирането) е трябвало да избере в състава си две подкомисии, първата отговаря за съдиите, а втората отговаря за прокурорите и следователите.

70. След реформа, приета през април 2016 г., ВСС вече се състои от две колегии – едната за съдии, другата за прокурори и следователи. Тези колегии са компетентни да вземат решения, свързани с назначаването, повишаването или дисциплинарната отговорност съответно на съдии и прокурори и следователи.

71. Пленумът на ВСС се ръководи от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването.

72. Инспекторатът на ВСС е отделен орган, който се състои от главен инспектор и инспектори, избрани от Народното събрание измежду юристи с високи професионални и нравствени качества и най-малко с петнадесетгодишен юридически стаж (член 40 и сл. от Закона за съдебната власт). Инспекторатът отговаря, наред с други неща, за наблюдение на организацията и функционирането на правосъдната служба, по-специално за спазването на сроковете за разглеждане на делата, докладване на евентуални нередности на компетентните органи и образуване на дисциплинарни производства срещу съдии, прокурори и следователи (член 54 от закона).

В. Дисциплинарна отговорност на магистратите

73. Дисциплината на магистратите се урежда от членове 307-328 от Закона за съдебната власт. Съответните части от тези разпоредби, както

са приложими към момента на фактите по настоящото дело, гласят следното :

Член 307

„(...)

3. Дисциплинарното нарушение е виновно неизпълнение на служебните задължения на съдия, прокурор или следовател.

4. Дисциплинарите нарушения са:

- 1) системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони;
- 2) действие или бездействие, което неоправдано забавя производството;
- 3) нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт;
- 4) действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт;
- 5) неизпълнение на други служебни задължения

Член 308

„Дисциплинарите наказания на съдия, прокурор, следовател и административен ръководител са:

- 1) Забележка;
- 2) Порицание ;
- 3) Намаляване на на основното трудово възнаграждение от 10 до 25 на сто за срок от 6 месеца до две години;
- 4) понижаване в длъжност за срок от 6 месеца до три години;
- 5) освобождаване от длъжност като административен ръководител;
- 6) Освобождаване от длъжност.“

Член 309

„При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя.“

Член 310

„1. Дисциплинарно производство се образува с решение на наказващия орган в срок до 6 месеца от откриването, но не по-късно от три години от извършването на нарушението.

(...)

3. Когато нарушението се изразява в бездействие, сроковете по алинея 1 започват да текат от откриването му.“

Член 311

„Дисциплинарно наказание се налага от:

- 1) административния ръководител – за [забележка и порицание] ;
- 2) ВСС – за [другите наложени наказания] на съдия, прокурор или следовател; (...“

Член 312

„1. Предложение за образуване на дисциплинарно производство може да се прави от:

- 1) административния ръководител;
- 2) по-горестоящ административен ръководител;
- 3) Инспектората към Висшия съдебен съвет;
- 4) най-малко една пета от членовете на ВСС;
- 5) Министъра на правосъдието;“

Член 313

« 1. Преди да наложи дисциплинарно наказание, (...) при условията на член 311, т. 2наказващият орган изслушва привлеченото към дисциплинарна отговорност лице или приема писмените му обяснения.

2. Когато привлеченото към дисциплинарна отговорност лице не е било изслушано или не са били искани писмените му обяснения, съдът отменя наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество, освен ако лицето е отказало да даде обяснения или да бъде изслушано.

3. До постановяването на акта за налагане на дисциплинарно наказание на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице не може да се разгласяват факти и обстоятелства във връзка с дисциплинарното производство“.

Член 316

„1. Наказанията [намаляване на възнаграждението, понижаване в длъжност и отстраняване от длъжност] на съдия, прокурор или следовател (...) се налагат от ВСС.

(...)

3. Когато образува дисциплинарното производство, ВСС на принципа на случайния подбор за разпределението на делата определя измежду членовете си. членовете на състава избират председателя.

4. Председателят на дисциплинарния състав насрочва заседание в 7-дневен срок от образуването на дисциплинарното производство.

5. Преписи от предложението за налагане на дисциплинарно наказание и приложените към него писмени доказателства се изпращат на магистрата, привлечен към дисциплинарна отговорност, който може да направи писмени възражения и да посочи доказателства.“

Член 318

- „1. Заседанията на дисциплинарния състав се провеждат при закрити врата.
2. Привлеченото към дисциплинарна отговорност лице има право да бъде представявано и подпомагано от адвокат.
3. Дисциплинарният състав изяснява фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, като може да събира гласни, писмени и веществени доказателства (...).
4. Вносителят на предложението или оправомощен от него представител, привлеченото към дисциплинарна отговорност лице и неговият защитник се изслушват от дисциплинарния състав (...).“

Член 319

- „1. (...) дисциплинарният състав приема решение, с което установява подлежащите на доказване факти, изразява становище относно обстоятелствата и предлага (...) наказанието (...).“

Член 320

- „(...)“
3. ВСС може да отхвърли предложението [на дисциплинарния състав] или да наложи дисциплинарно наказание (...).
4. Решението на ВСС се приема с мнозинство от над половината от членовете и се мотивира. Мотивите за решението на дисциплинарния състав, както и изразените от членовете на ВСС становища се считат за мотиви за решението (...).“

Член 327

- „Административният ръководител може да обръща внимание на съдиите (...) за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата или по организацията на работата им (...).“

С. Съдебен контрол на решенията на ВСС

74. Съгласно член 323 от Закона за съдебната власт решението на ВСС подлежи на обжалване пред Върховния административен съд. Жалбата няма суспензивно действие, освен ако Върховният административен съд не реши друго. Разглежда се от състав от трима съдии от висшия съд. Постановеното решение може да се обжалва пред състав от петима съдии от същия съд.

75. Съгласно член 172, алинея 2 от Административнопроцесуалния кодекс, когато обявява нищожност или отменя административен акт, административният съд, в случаите, в които въпросът не е оставен на преценка на администрацията, решава делото по същество. В други случаи той връща делото на администрацията за следващо произнасяне в съответствие с указанията на съда относно прилагането и тълкуването на закона (член 173 от Кодекса). В тълкувателно решение на Върховния

административен съд от 30 юни 2017 г., издадено след възникване на фактите по делото, се отбелязва, че е налице противоречива съдебна практика по въпроса дали в контекста на разглеждането на жалба срещу решение на ВСС по дисциплинарни въпроси висшият съд може да отнесе делото до ВСС с цел повторно произнасяне. Решението заключава, че предвид специфичния характер на ВСС, който не е административен орган, а орган на съдебната система, Върховният административен съд не може да се намесва в дисциплинарните действия на последния и следователно не може да се произнесе по дисциплинарната отговорност на магистрати или да върне делото на ВСС със задължителни указания за прилагане на закона (тълк. реш. № 7 от 30.06.2017 г. по тълк. д. № 7/2015, ВАС, OCC).

76. Освен това, член 22 от Гражданския процесуален кодекс предвижда, че съдия не може да заседава по дело, когато наред с други хипотези е свързан с една от страните, вече е запознат с делото по друг повод или в друго качество и в най-общ смисъл когато обстоятелствата пораждат основателно съмнение в неговата безпристрастност. В такъв случай въпросният съдия трябва да се отведе сам или след подаден иск за отвод от някоя от страните.

D. Разпределяне на делата по съдилища

77. Съгласно член 9 от Закона за съдебната власт разпределението на делата между различните органи на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез електронна система. В съдилищата се прилага принципът на случайния подбор на разпределение на делата в рамките на колегии или отделенията. Член 157, алинея 2 от АПК предвижда, че съдията-докладчик се определя съобразно поредността на постъпването на жалбите в съда чрез електронно разпределяне или чрез друг начин за разпределяне на случаен принцип на делата. Правилникът за администрацията на Върховния административен съд, приет от ВСС на 8 август 2009 г. и в сила към 30 август 2013 г., предвижда в своя член 74, алинея 2, че председателят на Върховния административен съд или председателят на колегия определя съдията-докладчик за всяко дело при прилагане на принципа на случайното разпределение и определя дата на заседанието. За състави от трима съдии разпределението се извършва на принципа на случайния подбор измежду съдиите на компетентното отделение в зависимост от вида на спора. За състави от петима съдии разпределението се извършва измежду всички съдии на колегията (съдиите са разделени на две колегии, всяка съставена от няколко отделения). В правилника не е посочен начинът, по който се определят останалите членове на състава. Изглежда, че на практика съставите от трима съдии са били предварително установени, а другите двама съдии са следвали

докладчика, назначен на случаен принцип в рамките на компетентното отделение.

Е. Други важни разпоредби

78. Член 80 от Наказателния кодекс предвижда, че наказателното преследване се изключва по давност, ако не е образувано в определен срок. Този срок варира в зависимост от наказанието, което може да бъде наложено за престъплението, и може да варира от две до тридесет и пет години. То се прекъсва с всяко действие на надлежните органи (член 81, алинея 2 от кодекса). Въпреки това, независимо от извършените действия по наказателно преследване и прекъсването и спирането на давността, наказателното преследване приключва с изтичането на така наречената „абсолютна“ давност, която съответства на един и половина пъти нормалния давностен срок (член 81, параграф 3). В такъв случай производството трябва да бъде прекратено (член 24, алинея 1, точка 3 от Наказателно-процесуалния кодекс).

79. Съгласно член 308 от Наказателно-процесуалния кодекс мотивите на присъдата трябва да бъдат постановени в срок до петнадесет дни от обявяване на присъдата. Този срок се удължава на тридесет дни по дела, които представляват фактическа или правна сложност (член 308, ал. 2, в редакцията, която е в сила към момента на фактите по делото).

80. Съгласно член 226 от Закона за съдебната власт, съдия, прокурор или следовател, чието отстраняване от длъжност, разпоредено от ВСС, е отменено по съдебен ред, има право на обезщетение в размер на brutната му заплата за времето, през което не е заемал длъжността, но за не повече от 6 месеца. Съответният магистрат може да иска и обезщетение за морални вреди, претърпени в резултат на незаконното му отстраняване от длъжност на основание член 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Тази разпоредба предвижда, че публичните органи носят отговорност за вреди, причинени в резултат на техните незаконни актове, действия или бездействия. Той се прилага, по-специално с цел предоставяне на обезщетение за претърпените неимуществени вреди, които се състоят в морални страдания и уронване на репутацията на съдия, който е бил отстранен от длъжност като дисциплинарна мярка и чието отстраняване е отменено от Върховния административен съд (реш. № 9731 от 25.06.2019 г. по адм.д. № 763/2018 г., ВАС III о.).

II. МЕЖДУНАРОДНИ ТЕКСТОВЕ

81. Съдът се позовава на текстовете, приети в рамките на Съвета на Европа относно, по-специално статута и независимостта на съдиите,

цитирани в решенията *Baka срещу Унгария* ([Голяма Камара], № 20261/12, §§ 77-79 et 81, 23 юни 2016 г.), *Denisov срещу Украйна* ([Голяма Камара], № 76639/11, §§ 33-37, 25 септември 2018 г.), и *Guðmundur Andri Ástráðsson срещу Исландия* ([Голяма Камара], № 26374/18, §§ 121-122, 1 декември 2020 г.).

ПРАВО

I. ОБХВАТ НА ДЕЛОТО

82. Съдът припомня, че на 5 юли 2017 г. председателят на отделението решава да запознае правителството отговорник с оплакванията по членове 6, 8, 10, 14 и 18 от Конвенцията относно дисциплинарните наказания, наложени на жалбоподателката, и справедливостта на двете дисциплинарни производства срещу нея (вж. параграфи 20-23, 29-32 и 36-59 по-горе). Със същото решение председателят на отделението, заседаващ като едноличен съдия (член 54 § 3 от Правилника на Съда), решава да обяви за недопустими останалите повдигнати в жалбата оплаквания на основание член 6, 8, 10, 13 и 18 от Конвенцията относно наказателното производство за клевета, заведено от жалбоподателката срещу министъра на вътрешните работи (виж параграфи 26-27 и 61-63 по-горе).

83. В своето становище в отговор на това на Правителството, жалбоподателката поддържа тези оплаквания и развива аргументи относно тяхната допустимост и основателност. Въпреки това Съдът припомня, че съгласно член 27 § 2 от Конвенцията и член 54 § 3 от Правилника, решението на председателя на отделението да обяви част от оплакванията за недопустими е окончателно. При тези обстоятелства Съдът няма да вземе под внимание доводите, развити от жалбоподателката, относно оплакванията, обявени за недопустими, освен ако се отнасят и до оплакванията, с които Правителството е запознато и които са предмет на настоящото решение.

II. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 6 ОТ КОНВЕНЦИЯ

84. Позовавайки се на член 6 § 1 от Конвенцията, жалбоподателката се оплаква от различни аспекти на справедливостта на дисциплинарните производства срещу нея. Член 6 § 1 е формулиран по следния начин в относимите части:

„1. Всяко лице има право на справедливо и публично гледане на неговото дело (...) от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. (...)“

А. Допустимост

1. Тези на страните

85. Правителството твърди, че производството по настоящото дело не се отнася до граждански права и задължения и следователно член 6 не е приложим. То обяснява, че наказателното правораздаване и спазването на процесуалните срокове попадат изключително в публичната сфера и че задълженията на съдиите в тази област не могат да се сравняват с тези, произтичащи от взаимоотношения между служител и работодател. Освен това то твърди, че наличието на съдебно средство за защита само по себе си не води до приложимостта на член 6.

86. Жалбоподателката отговаря, че не задълженията ѝ като съдия са предмет на дисциплинарното производство по настоящото дело, а нейните граждански права, а именно правото ѝ на свобода на изразяване и зачитане на личния живот, както и правото на справедливо дисциплинарно производство, като всички тези права са признати от националното законодателство. Тя поддържа, че приложимостта на член 6 в неговата част, засягаща гражданските въпроси, не може да бъде изключена чрез прилагане на критериите, определени от Съда в делото *Vilho Eskelinen и други срещу Финландия* ([Голяма Камара], № 63235 / 00, § 62, ЕСПЧ 2007-II), доколкото националното законодателство не изключва достъпа до съд за този вид спор, а, напротив, предвижда възможност за обжалване по съдебен ред на решенията на ВСС по дисциплинарни въпроси.

87. Освен това жалбоподателката твърди, че член 6 се прилага и в неговия наказателен аспект, по-специално с оглед на тежестта на произтеклите и наложени наказания.

2. Оценка на Съда

а) Приложимост *ratione materiae*

і. Граждански аспект

88. Съдът припомня, че член 6 от Конвенцията се прилага в рамките на неговия граждански аспект за „спорове“, свързани с „права“ от „граждански характер“, които могат да се считат поне за защитимо признати в националното право, независимо от това дали са допълнително защитени от Конвенцията или не. Трябва да се касае за реален и сериозен спор, който може да засяга самото съществуване на дадено право, както и неговия обхват или начини на упражняване. Освен това изходът от производството трябва да бъде пряко решаващ за въпросното право, като съществуването на слаба връзка или далечни последици не е достатъчно, за да се приложи член 6 § 1 (вж., наред с другото, *Boulois срещу Люксембург* [Голяма Камара], № 37575/04, § 90,

ЕСПЧ 2012, и *Vaka срещу Унгария* [Голяма Камара], № 20261/12, § 100, 23 юни 2016 г.).

89. Съдът вече е счел, че член 6 е приложим в рамките на неговия граждански аспект към дисциплинарни производства, отнасящи се до магистрати, когато са заложили наказания като отстраняване от длъжност, понижаване в длъжност или намаляване на възнаграждението (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá срещу Португалия* [Голяма Камара], № 55391/13 и 2 други, § 120, 6 ноември 2018 г., *Denisov срещу Украйна* [Голяма Камара], № 76639/11, §§ 44-55, 25 септември 2018 г., *Di Giovanni срещу Италия*, № 51160 / 06, §§ 36-38, 9 юли 2013 г. и *Čivinskaitė срещу Литва*, № 21218/12, § 95, 15 септември 2020 г.).

90. В настоящия случай дисциплинарното производство срещу жалбоподателката е довело до различни наказания, засягащи нейното трудово правоотношение като намаляване на възнаграждението, понижаване в длъжност или отстраняване от длъжност, и следователно са били решаващи за признатите от националното законодателство права на жалбоподателката.

91. Що се отнася до „гражданския“ характер на тези права, Съдът припомня, че според неговата съдебна практика споровете между държавата и нейните длъжностни лица по принцип попадат в обхвата на член 6, освен ако са изпълнени две кумулативни условия. Първо, националното законодателство на съответната държава трябва изрично да е изключило достъпа до съд за въпросната длъжност или категория служители. Второ, тази дерогация трябва да се основава на обективни мотиви, свързани с интереса на държавата (*Vilho Eskelinen и други, цитирано по-горе*, § 62).

92. Съдът намира, че в настоящия случай първото от тези условия не е изпълнено. Всъщност, без да е необходимо да се решава на този етап въпросът дали ВСС е съдебен орган, който може да се квалифицира като „съд“ по смисъла на член 6 от Конвенцията (*Argyrou и други срещу Гърция*, № 10468 / 04, § 24, 15 януари 2009 г., *Di Giovanni*, цитирано по-горе, § 52, и *Kamenos срещу Кипър*, № 147/07, §§ 85-87, 31 октомври 2017 г.), Съдът отбелязва, че жалбоподателката е могла да оспори решенията на този орган пред Върховния административен съд. От това следва, че член 6 е приложим в настоящия случай в неговия граждански аспект.

ii. Наказателен аспект

93. Съдът припомня, че дисциплинарните производства като такива не попадат в обхвата на наказателни дела и член 6 не се прилага към такива производства в наказателния му аспект, освен в някои специфични случаи, когато е възможно да се заключи, че е имало „наказателно обвинение“ по смисъла на определените от неговата съдебна практика критерии (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, цитирано по-

горе, §§ 122-123, и цитираните в него дела). В настоящия случай той намира, че съгласно установените от Съда критерии в Решение *Engel* (*Engel и други срещу Нидерландия*, 8 юни 1976 г., § 82, серия А № 22) нито правната квалификация на нарушенията, в които е обвинена жалбоподателката, нито техният характер, нито степента на тежест на наказанията, наложени на жалбоподателката, не могат доведат до заключението, че дисциплинарното производство срещу жалбоподателката има за цел основателността на „наказателно обвинение“. Следователно член 6 не намира приложение в неговия наказателен аспект.

b) Заключение относно допустимостта

94. Намирайки, че това оплакване не е явно необосновано или недопустимо на друго основание, посочено в член 35 от Конвенцията, Съдът го обявява за допустимо.

В. По същество

1. Тези на страните

a) Жалбоподателката

95. По отношение на дисциплинарно производство № 9/2011 г. жалбоподателката твърди, че дисциплинарният състав и ВСС не са били достатъчно безпристрастни. Тя осъжда по-специално членовете на дисциплинарния състав, който според нея е нередовен, и който се състои от двама прокурори и един следовател, което е в противоречие със Закона за съдебната власт (член 37, ал. 4). Тя също така вижда в неявяването си пред ВСС нарушение на нейното право на защита.

96. По отношение на съдебното производство, свързано с нейната жалба срещу решението на ВСС по това дисциплинарно производство, жалбоподателката поддържа, че съставът от петима съдии от Върховния административен съд не е бил определен съгласно закона и не е бил безпристрастен, тъй като съдиите, с изключение на докладчика, не са избрани на принципа на случаен подбор, а са назначени от председателя на съда, който е близък до изпълнителната власт и чието назначаване е критикувано от ССБ. Освен това тя поддържа, че Върховният административен съд не е отговорил на аргументите ѝ и не е приложил правилно закона и предходната си съдебна практика.

97. Относно дисциплинарно производство № 3/2012 г. жалбоподателката се оплаква от липсата на безпристрастност на дисциплинарния състав и ВСС. Тя посочва, че докладчикът на дисциплинарния състав е съдия, който е подкрепял назначаването на председателя на СГС (виж параграф 15 по-горе) и чийто син е работил под ръководството на последната и е получил повишение през 2012 г.

след решението на ВСС да отстрани от длъжност жалбоподателката. Въпросният докладчик е била пристрастна, като е заявила, че предмет на дисциплинарното производство са единствено процесуалните срокове, а не цялостното качество на работата на жалбоподателката. Що се отнася до председателя на този състав, интервю, което е дал след приемането на решението на състава, показва, че той не е запознат с елементите по делото и че следователно е пристрастен.

98. Що се отнася до ВСС, жалбоподателката се позовава по-специално на решението на Върховния административен съд от 1 юли 2014 г., което посочва реакцията на ВСС спрямо критиките, отправени от ССБ (вж. параграф 54 по-горе). Тя твърди, че фактът, че ВСС посочва воденото срещу нея дисциплинарно производство на публично заседание, проведено на 16 юли 2012 г. (виж параграф 35 по-горе), няколко дни след решението да я отстрани като дисциплинарно наказание, нарушавайки по този начин тайната на дисциплинарното производство, също е показателен за пристрастността на този орган. Тя твърди, че поради специфичната процедура пред ВСС, осем от членовете му, а именно тези, които са инициирали производството, и тези, които са членове на дисциплинарния състав, преди гласуването вече са били заели позиция относно нейната отговорност. Към това следва да се добави и обстоятелството, че противно на препоръките на Европейската харта за статута на съдиите, приета в рамките на Съвета на Европа, препоръчваща най-малко половината от членовете на съдебните съвети да бъдат съдии, избрани от техните колеги, към момента на фактите само шестима членове на българския ВСС са били съдии, избрани от техни колеги. Накрая жалбоподателката се оплаква, че не е имала възможност да се яви пред ВСС, който е наложил дисциплинарното наказание, а само пред дисциплинарния състав.

99. Що се отнася до съдебните производства, свързани с дисциплинарно производство № 3/2012 г., жалбоподателката твърди, че различните състави на Върховния административен съд, които са се произнесли по нейните жалби, не са показали необходимата проява на безпристрастност. В тази връзка тя осъжда разпределянето през март 2012 г. на спора, свързан с решенията на ВСС, разглеждани преди това от седмо отделение на Върховния административен съд, на шесто отделение с решение на неговия председател, тъй като председателят на съда Г. К. е бил заинтересована страна, защото е бил член на ВСС и е бил лично обвинен от жалбоподателката в качеството ѝ на председател на ССБ. Тя също така заявява, че по принцип при състави от петима съдии само докладчикът се назначава на принципа на случаен подбор, а останалите съдии се назначават от председателя на съда, което в настоящия случай повдига въпроси относно безпристрастността. Тя добавя, че в случая на първата ѝ касационна жалба пред състава от петима съдии (виж параграф 47 по-горе), разпределението на принципа

на случаен подбор не е извършено съобразно поредността на постъпване, тъй като делото ѝ е било разпределено на състав седемнадесет дни след завеждането на жалбата ѝ в деловодството.

100. Жалбоподателката се оплаква и от отказа на Върховния административен съд да разпорежи спиране на изпълнението на решението за нейното отстраняване, което е в противоречие с интересите на правилното функциониране на правосъдната система.

101. Освен това тя твърди, че Върховният административен съд, който се е произнесъл в различни състави, не е отговорил на съществените ѝ аргументи, по-специално относно тенденциозния и политически характер на воденото срещу нея дисциплинарно производство или факторите, които трябва да бъдат взети под внимание при определяне на дисциплинарното наказание, което да ѝ бъде наложено, че е представил фактите по изопачен начин и не е отчетел фактори като броя и сложността на разглежданите от нея дела, качеството на извършената работа или допълнителните задачи, с които е била натоварена. Тя излага, че преди възлагането на шесто отделение на дисциплинарни дела, касаещи магистрати, практиката на седмо отделение е била да взема под внимание посочените по-горе фактори, за да прецени дали е налице дисциплинарно нарушение, да отменя решенията на ВСС в случай на невявяване на обвиняемия магистрат пред пленума на този орган и да изчислява давността от шест месеца от спиране на нарушението. В най-общ смисъл тя оспорва своята отговорност по същество, като смята, че неспазването на изискването за разумен срок не е непременно отговорност на съдията.

b) Правителството

102. Правителството заявява, че жалбоподателката е имала възможността да обжалва пред Върховния административен съд, за да оспори наложените срещу нея дисциплинарни наказания и че по този начин тя е имала достъп до съд с „достатъчна юрисдикция“ по смисъла на съдебната практика на Съда, предоставящ всички гаранции за справедлив процес. То твърди, че Върховният административен съд е компетентен да се произнася по всички фактически или правни въпроси, имащи отношение към оценката на законосъобразността на решенията, взети от ВСС, и по-специално да преразглежда констатациите, направени от този орган относно спазването на процесуалните срокове или валидността на причините, посочени от жалбоподателката, за да оправдае неспазването на същите. То добавя, че макар административният съд да не може да замени решението на ВСС със свое такова, той може да отмени решение на този орган и да върне делото за ново разглеждане, което е направил по делото, след като е счел, че наложеното наказание не е пропорционално на констатираните дисциплинарни нарушения.

103. Що се отнася до липсата на непристрастност на дисциплинарния състав Правителството се позовава на заключенията на Върховния административен съд, с които последният обяснява, че дисциплинарното производство е организирано по начин, гарантиращ спазването на състезателното производство пред дисциплинарния състав, съставен от избрани на случаен принцип трима членове на ВСС, отговорни за разглеждането на делото, пред който са изслушани двете страни (обвиняемият магистрат и Инспектората), като се избягва усложняване на процеса, предвиждайки второ изслушване пред пленума на ВСС.

104. Що се отнася до изискването за независимост и непристрастност на Върховния административен съд Правителството поддържа, че тази юрисдикция предлага всички необходими гаранции за независимост и непристрастност. То уточнява, че съставите на Върховния административен съд са съставени съгласно действащата нормативна уредба и твърди, че няма конкретни факти, които да позволяват да се заключи съмнение в личната непристрастност на магистратите, които са се произнесли по делото.

105. В заключение Правителството твърди, че жалбоподателката се е възползвала от публично производство, че е имала възможността да упражни правото си на защита и че постановените решения са били надлежно мотивирани. Освен това опровергава твърденията на жалбоподателката, че извършените проверки и дисциплинарното производство срещу нея са били злоупотреба и заявява, че същите попадат в общия контекст на мерките, предприети за борба с прекомерното забавяне на съдебните производства (вж. също аргументите, развити по-долу по смисъла на член 10 от Конвенцията)

2. Оценка на Съда

106. Като взе предвид направените от жалбоподателката оплаквания, Съдът първо ще разгледа въпроса за спазването на изискванията, произтичащи от член 6 от Конвенцията, в контекста на производствата пред ВСС, а след това на тези, водени пред Върховния административен съд. В тази връзка той ще разгледа последователно обхвата на контрола, упражняван от висшия съд, зачитането на гаранциите за независимост и непристрастност, а след това и другите аспекти на правото на справедлив процес, на които се позовава жалбоподателката.

а) Относно справедливостта на производствата, водени пред ВСС

107. Съдът отбелязва, че според националното законодателство ВСС е съдебен орган *sui generis*, който не се счита нито за съд, нито за традиционен административен орган, попадащ в изпълнителната власт

(вж. параграф 67 по-горе). Той припомня, че съгласно съдебната му практика терминът „съд“ не означава непременно съд от класически тип, интегриран в обикновените съдебни структури на страната, и че даден орган може да се разглежда като „съд“ в материалния смисъл на закона, когато въз основа на правни стандарти той трябва да реши с пълна компетентност и в края на организирано производство всеки въпрос, попадащ под неговата компетентност (*Argyrou и други*, цитирано по-горе, § 24, *Di Giovanni*, цитирано по-горе, § 52, и *Kamenos*, цитирано по-горе, §§ 85-87).

108. В настоящия случай той отбелязва, че дисциплинарният състав на ВСС е бил отговорен за разглеждане на преписката и за отправяне на предложение до ВСС, който не е бил обвързан с това предложение. Следователно този състав не е имал правомощията да се произнесе по дисциплинарната отговорност на жалбоподателката и следователно не е необходимо да се разглежда отделно производството пред него (виж за сравнение *Denisov*, цитирано по-горе, §§ 66-67). От друга страна ВСС е орган, създаден със закон, който, когато се произнася по дисциплинарни въпроси, има пълна компетентност да прецени спорните факти и да определи отговорността на обвинения магистрат в края на регламентирано със закон производство. Следователно по смисъла на съдебната практика на Съда същият може да се счита за съдебен орган с пълна компетентност, за който се прилагат гаранциите на член 6 (виж за сравнение *Di Giovanni*, цитирано по-горе, § 53, и *Denisov*, цитирано по-горе, § 67).

109. Съдът отбелязва, че дисциплинарното производство пред ВСС включва редица процесуални гаранции. Така жалбоподателката е имала възможност да се запознае с фактите, в които е обвинена, да се яви лично пред дисциплинарния състав и да представи доказателства в своя защита. След това тя се е запознала с предложението на състава и е имала възможността да представи писмено становище пред пленума на ВСС. Въпреки това жалбоподателката се оплаква от липса на безпристрастност на членовете на ВСС, по-специално на тези, от които е съставен дисциплинарния състав, както и от това, че не се е явила лично пред пленума на ВСС, който е разглеждал нейната дисциплинарна отговорност, обстоятелства, които по принцип могат да поставят под съмнение съответствието на това производство с член 6. Съдът припомня обаче, че когато орган, отговорен за разглеждане на спорове, свързани с „граждански права и задължения“, не изпълнява всички изисквания на член 6 § 1, няма нарушение на Конвенцията, ако производството пред този орган може да бъде предмет на „последващ контрол от съдебен орган с пълна компетентност, който сам предлага гаранциите по този член“, тоест, ако са налице установени в производството структурни или процедурни недостатъци, които са коригирани в контекста на последващ контрол от съдебен орган с пълна

компетентност (вж. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, цитирано по-горе, § 132, и цитираните в него дела). В настоящия случай Съдът не счита за необходимо да определя дали производството пред ВСС е в съответствие с член 6 от Конвенцията, като се имат предвид заключенията му по-долу относно спазването от страна на Върховния административен съд на изискванията, произтичащи от тази разпоредба, и обхвата на съдебния контрол, осъществен от този съд.

б) Относно обхвата на съдебния контрол, осъществен от Върховния административен съд върху решенията на ВСС

110. Общите принципи, произтичащи от практиката на Съда, относно обхвата на съдебния контрол, са обобщени в решението *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* (цитирано по-горе, §§ 176-184).

111. В настоящия случай Съдът отбелязва, че Върховният административен съд е компетентен да разгледа всеки фактически въпрос, който счита за релевантен, както и правната квалификация на дисциплинарните нарушения, придадени на действията или бездействията на жалбоподателката. Макар по принцип да не е компетентен да определя подходящото наказание, той може да следи за спазването на предвидените от закона критерии относно неговата пропорционалност. Освен това Върховният съд отговоря на аргументите на жалбоподателката по тези различни аспекти, без да се налага да се отказва от своята компетентност. Ако е счел изтъкнатите от жалбоподателката правни основания за основателни в тази връзка, този съд е имал правомощието да отмени решението на ВСС и да върне делото на същия орган за ново разглеждане, което е и направил в един от случаите (вж. параграфи 75 и 48 по-горе).

112. Следователно изглежда, че Върховният административен съд в настоящия случай се е ползвал с достатъчна компетентност и че твърденията от жалбоподателката недостатъци в производството пред ВСС могат да бъдат коригирани, ако е необходимо, в съдебното производство (вж. за сравнение *Albert and Le Compte срещу Белгия*, 10 февруари 1983 г., § 36, серия А № 58, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, цитирано по-горе, §§ 201 и 212, *Цанова-Гечева срещу България*, № 43800 / 12, §§ 93-94, 15 септември 2015 г. и *Peleki срещу Гърция*, № 69291/12, § 59, 5 март 2020 г.).

в) Относно твърдяната липса на независимост и безпристрастност на Върховния административен съд

113. Жалбоподателката твърди, че Върховният административен съд не е изпълнил изискванията за независимост и безпристрастност, изисквани от член 6 от Конвенцията, от една страна поради разпределянето на жалбата ѝ по дисциплинарно производство № 3/2012 г. на шесто отделение на Върховния съд и, от друга страна заради метода

на назначаване на съдиите в съставите от петима съдии, които са се произнесли по нейните дела и които според жалбоподателката не са съставени съобразно принципа на случайно разпределение.

114. Съдът отбелязва, че това оплакване, както е формулирано в настоящия случай, се отнася главно до независимостта и безпристрастността на Върховния административен съд, но също така и до формирането на съставите, които са се произнесли по делото на жалбоподателката, и следователно може да се тълкува като посочващо и правото на съд, създаден в съответствие със закона, предвидено в член 6 от Конвенцията. В тази връзка той припомня, че макар и да представляват автономни права, гаранциите за „независимост“ и „безпристрастност“ и концепцията за „съд, създаден в съответствие със закона“ имат много тясна връзка (*Guðmundur Andri Ástráðsson срещу Исландия* [Голяма Камара], № 26374/18, § 231, 1 декември 2020 г.). В настоящия случай, предвид оплакването, формулирано от жалбоподателката и съобщено на Правителството, Съдът ще го разгледа от гледна точка на гаранциите за независимост и безпристрастност, без да губи от поглед изискването за съд, „създаден в съответствие със закона“, когато е необходимо.

115. Общите принципи на съдебната практика относно гаранциите за независимост и безпристрастност са обобщени в решение *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* (цитирано по-горе, §§ 144-150). Общите принципи относно правото на съд, създаден в съответствие със закона, могат да бъдат намерени в решението *Guðmundur Andri Ástráðsson* (цитирано по-горе, §§ 211-252).

116. В настоящия случай Съдът отбелязва, че жалбоподателката не поставя под съмнение субективната безпристрастност на един от членовете на съдебните състави, които са се произнесли по нейните дела, и освен това никога не е искала отстраняването на някой от тях с тези основания, когато е имала възможността да го направи съобразно закона.

117. Що се отнася до обективната безпристрастност, на първо място по отношение на разпределянето на шести състав на Върховния административен съд на жалбата на жалбоподателката срещу решението на ВСС, постановено на 12 юли 2012 г. по дисциплинарно производство № 3/2012, (виж параграф 40 по-горе), Съдът отбелязва, че това разпределяне е направено след промяна в разпределението на видовете съдебни спорове между различните отделения на Върховния административен съд, решено от председателя на този съд през март 2012 г. Той отбелязва, че това решение е взето от председателя на съда в рамките на правомощията му за организиране на работата на съда и че е бил счетен за съобразен със закона от състав от петима съдии (параграф 47 по-горе). Съдът припомня, че той не трябва да преразглежда тълкуването, дадено от националните съдилища, по

отношение на спазването на националното право в такава ситуация, освен ако тяхното заключение може да се счита за произволно или явно неразумно (*Guðmundur Andri Ástráðsson*, цитирано по-горе, § 244), което изглежда не е така в настоящия случай с оглед на изложените по-долу съображения. Съдът също така счита, че по принцип не той не трябва да проверява валидността на основанията, поради които дадено дело е поверено на конкретен съдия или съд, но че въпреки това трябва да гарантира, че едно такова разпределяне е съвместимо с изискванията за независимост и безпристрастност. Всъщност задължението на договарящите държави е да осигурят правилното правораздаване и при определянето на разпределението на съдебните дела трябва да се вземат под внимание множество фактори (*Bochan срещу Украйна*, № 7577/02, § 71, 3 май 2007 г., *Moisseiev срещу Русия*, № 62936/00, § 176, 9 октомври 2008 г. и *Bahaettin Uzan срещу Турция*, № 30836/07, § 59, 24 ноември 2020 г.).

118. Той отбелязва, че в конкретния случай въпросната промяна не се отнася само до делото на жалбоподателката, но и до всички жалби срещу решения на ВСС и преди всичко, че е извършено няколко месеца, преди жалбоподателката да подаде жалбата си (вж. параграф 41 по-горе). Що се отнася по-конкретно до твърденията на жалбоподателката, че председателят на Върховния административен съд, Г. К., е бил пристрастен към нея поради критиките, изразени от ССБ относно неговото назначаване, Съдът отбелязва първо, че Г. К. не е участвал в съставите, които са се произнесли по делата на жалбоподателката. На следващо място, той счита, че фактът, че жалбоподателката е заемала позиция като председател на ССБ при назначаването на председателя на Върховния административен съд, не може да доведе до опетняване с пристрастие на всички взети от него решения в изключителната рамка на неговите административни функции, като обичайното разпределение на видовете съдебни спорове между различните отделения на този съд. В светлината на забележките по-горе и при липсата на други елементи, показващи липса на неутралност на магистратите, съставляващи съставите, които са се произнесли по жалбата на жалбоподателката, Съдът не е убеден, че разпределянето на нейното дело на шесто отделение на Върховния административен съд е имало за цел да повлияе на изхода на производството и следователно се е отразило на независимостта или безпристрастността на въпросните състави. Освен това той отбелязва, че жалбоподателката е имала възможността да оспори решенията, постановени от съставите на шесто отделение пред състави от петима съдии, които не са от същото отделение.

119. На следващо място, що се отнася до състава от петима съдии от Върховния административен съд, чието назначаване според жалбоподателката не е извършено в съответствие с националното законодателство, Съдът отбелязва, че от съответните национални

разпоредби и практика е видно, че само съдията докладчик трябва да бъде назначен чрез компютъризирана система за разпределение на случаен принцип (вж. параграф 77 по-горе). Следователно изглежда, че липсата на назначаване на произволен принцип на останалите членове на състава от петима съдии не противоречи на националното законодателство. Освен това, доколкото жалбоподателката твърди, че разпределянето на нейната жалба срещу решението на ВСС от 12 юли 2012 г. не е извършено в съответствие с приложимите национални правила, тъй като е забавено с няколко дни с цел манипулиране на системата за разпределение на произволен принцип, Съдът отбелязва, че този аргумент е бил разгледан от Върховния административен съд, който не е установил нарушение на процедурата (виж параграф 47 по-горе), и че той не трябва да преразглежда тази констатация при липса на индикация за произвол.

120. По отношение на критиките на жалбоподателката към приложимата система за разпределение, по-специално факта, че на случаен принцип се назначава единствено съдията докладчик, а не целият състав, Съдът припомня, че начинът на разпределяне на делата в един съд по принцип попада в рамките на свободата на преценка на държавите (*Bochan*, цитирано по-горе, § 71). Възможно е да има голямо разнообразие от начини за действие между държавите-членки и задачата на Съда не е да налага една система за разпределение вместо друга, а да проверява дали в даден случай са спазени изискванията на Конвенцията (вж. *mutatis mutandis*, *Guðmundur Andri Ástráðsson*, цитирано по-горе, §§ 207 и 230, и цитираните в него препратки). Следователно липсата на назначаване на произволен принцип на всички съдии от съдебните състави не е достатъчна, за да се заключи, че е налице нарушение на член 6 от Конвенцията.

121. В настоящия случай жалбоподателката твърди по-конкретно, че назначаването на членовете на състава от петима съдии от председателя на Върховния административен съд Г. К. подкопава тяхната безпристрастност поради пристрастието, което той има спрямо нея. Съдът отбелязва, че съгласно националното законодателство компетентността да назначава членовете на състава от петима съдии по принцип е на председателя на съда или на председателя на колегията (вж. параграф 77 по-горе). Той отбелязва, че страните не са уточнили кой и по какви критерии е назначил членовете на съставите от петима съдии, както и че това не е видно от информацията, с която Съдът разполага. Въпреки това, както вече беше отбелязано по-горе (параграф 118), Съдът не счита, че фактът, че жалбоподателката е заемала позицията председател на ССБ при назначаването на председателя на Върховния административен съд, може да опетни с пристрастие всички решения, взети от последния в хода на изпълнение на неговите административни функции. Въпреки това, жалбоподателката не твърди

нито по настоящото производство, нито пред националните съдилища, че съдиите, които са се произнесли по нейното дело, са специално назначени да гледат нейното дело или че са действали съгласно указанията или под натиск от страна на председателя на висшия съд (виж *mutatis mutandis*, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, цитирано по-горе, § 155). Нещо повече, Съдът отбелязва, че жалбоподателката не е искала отстраняване на членовете на Върховния административен съд на такива основания, въпреки че е имала възможността да го направи, по-специално с оглед на текста на член 22 от Гражданския процесуален кодекс, който дава широко определение на основанията за отвод на съдии (вж. параграф 76 по-горе). Накрая той отбелязва, че съдиите, съставляващи петчленните състави, всички от които са били назначени в съответствие с процедурите, критикувани от жалбоподателката, не са заемали непременно позиции, неблагоприятни за нея (вж. параграфи 47 и 60 по-горе). С оглед на тези съображения и при липсата на други елементи, показващи липса на неутралност на магистратите, съставляващи отделните състави, които са се произнесли по жалбите на жалбоподателката, Съдът не може да заключи, че тези състави са проявили липса на независимостта и безпристрастността, изисквани от член 6 от Конвенция.

122. Приетите от Върховния административен съд решения по съществото по жалбите на жалбоподателката или отхвърлянето на искането ѝ за спиране на изпълнението на решението за нейното отстраняване също не позволяват да се стигне до такъв извод.

123. С оглед на изложените по-горе съображения Съдът не установява по настоящото дело липса на независимост и безпристрастност на Върховния административен съд и заключава, че в тази връзка не е налице нарушение на член 6.

d) Относно другите аспекти на справедливостта на производството пред Върховния административен съд

124. Що се отнася до частта от оплакването на жалбоподателката за недостатъчна обосновка на съдебните решения, Съдът припомня, че член 6 от Конвенцията изисква от националните съдилища да посочат в достатъчна степен основанията, на които се позовават. Без да изисква подробен отговор на всеки аргумент на жалбоподателя, това задължение предполага, че страната в съдебното производство може да очаква да получи конкретен и изричен отговор на аргументите, които са решаващи за изхода на въпросното производство (вж. наред с много други, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*, цитирано по-горе, § 185).

125. В настоящия случай Съдът отбелязва, че Върховният административен съд е отговорил на основните аргументи, изтъкнати от жалбоподателката, по-специално относно спазването на процедурата и законосъобразността на решенията на ВСС. По-конкретно различните

състави, които са разгледали жалбите на жалбоподателката, считат, че ВСС е взел предвид всички релевантни фактори при определянето на дисциплинарната отговорност на жалбоподателката и са стигнали до заключението, че сложността на възложените ѝ дела или нейните извънсъдебни дейности не могат да обосноват степента на генерираните забавяния. Те също така отговарят, най-малкото косвено, на аргументите на жалбоподателката относно тенденциозния характер на дисциплинарното производство, заявявайки, че процедурата не е нарушена, че членовете на ВСС не са проявили липса на независимост и безпристрастност и че единствената цел на дисциплинарното производство е доказаното забавяне на представянето на мотиви по няколко дела, а не другите дейности на жалбоподателката (вж. параграфи 43-47 по-горе). Поради това Съдът счита, че Върховният административен съд е дал достатъчно мотиви за решенията си в съответствие с изискванията на член 6 от Конвенцията.

126. Освен това, що се отнася до частта от жалбата, с която жалбоподателката оспорва заключенията на различните състави на Върховния административен съд по нейното дело, твърдейки, че те са в противоречие с обичайната съдебна практика на този съд, Съдът припомня, че по принцип не зависи от него да признае фактически или правни грешки, за които се твърди, че са допуснати от съдилищата, или да сравнява различните решения, постановени по спорове, които на пръв поглед са близки или свързани (*Nejdet Şahin u Perihan Şahin срещу Турция*) [Голяма Камара], № 13279/05, §§ 49-50, 20 октомври 2011 г.). Съдът вече призна, че различията или развитието в съдебната практика сами по себе си не противоречат на Конвенцията и че само „дълбоки и постоянни“ различия в практиката на върховния съд могат да повдигнат въпрос по отношение на Конвенцията. Член 6 от Конвенцията (*ibidem*, §§ 51-58, и *Paroisse gréco-catholique Lupeni и други срещу Румъния* [Голяма Камара], № 76943/11, § 116, 29 ноември 2016 г.). В настоящия случай Съдът не разполага с достатъчно информация, за да заключи, че такива различия са съществували към момента на фактите. Следователно и по този въпрос не е налице нарушение на член 6.

е) Заключение

127. Като взе предвид съображенията по-горе, Съдът заключава, че по настоящото дело не е налице нарушение на член 6 от Конвенцията.

III. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

128. Жалбоподателката твърди, че наложените дисциплинарни наказания и публичността на дисциплинарното производство нарушават нейното право на зачитане на личния живот и нейната

репутация. Тя се позовава на член 8 от Конвенцията, който е формулиран, както следва:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот (...).

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

Допустимост

1. Тези на страните

а) Правителството

129. Правителството не оспорва, че дисциплинарното производство срещу жалбоподателката е попречило на упражняването ѝ на правото на зачитане на личния ѝ живот. То обаче твърди, че оплакването ѝ по член 8 е явно необосновано. В тази връзка то заявява, че публичният характер на съдебното производство преследва легитимната цел да гарантира прозрачността на съдебната система и да засили доверието на гражданите в съдебната система. То пояснява, че публичността, дадена на фактите по делото, е обоснована от значителния обществен интерес, на който жалбоподателката като обществена личност и председател на синдикат неизбежно е била изложена. Що се отнася до дисциплинарите наказания, те имат за цел да гарантират правилното функциониране на съдебната система и по-специално разумните срокове на съдебните производства чрез санкциониране на магистрати, които не спазват процесуалните срокове.

130. Правителството твърди, че посочените в оплакването мерки имат само ограничено влияние върху личния живот на жалбоподателката, доколкото нейната репутация не е опетнена и наложените накрая наказания са с ограничена продължителност и не са ѝ попречили да упражнява професията си.

б) Жалбоподателката

131. Жалбоподателката вижда в дисциплинарите производства срещу нея, които според последната са необосновани и всъщност представляват политическа репресия, в наложените ѝ санкции, в частност нейното отстраняване от длъжност, както и в публичността на производството и произтичащите от това вреди за репутацията ѝ, намеса в упражняването от нейна страна на правата, защитени от член 8 от Конвенцията.

132. Тя твърди, че наложените ѝ наказания са имали значително влияние върху личния ѝ живот и припомня, че поради предварителното изпълнение на наказанието „отстраняване от длъжност“ тя е била лишена от работа и доходи за период от една година, докато законът предвижда обезщетение само до шестмесечно възнаграждение в случай на отмяна на такава мярка. Що се отнася до накърняването на репутацията ѝ, тя оспорва тезата на Правителството, че като публична личност трябва да търпи повече критики. Напротив, тя твърди, че критиките към съдиите са с особена тежест, тъй като могат да поставят под въпрос тяхната независимост.

2. Оценка на Съда

а) Принципи, произтичащи от съдебната практика на Съда

133. На първо място Съдът отбелязва, че Правителството не оспорва приложимостта, като такава на член 8 в настоящия случай. Въпреки това той счита за необходимо този въпрос да бъде разгледан. Тъй като въпросът за приложимостта се отнася до неговата компетентност *ratione materiae*, Съдът ще го разгледа на етапа на допустимостта (*Denisov*, цитирано по-горе, § 93).

134. Съдът припомня, че понятието „личен живот“ е широко понятие, което не подлежи на изчерпателна дефиниция. То обхваща физическата и моралната цялост на дадено лице, както и множество аспекти на неговата физическа и социална идентичност. То обхваща по-специално правото на личностно развитие и правото на създаване и развиване на взаимоотношения с други хора и с външния свят (*Denisov*, цитирано по-горе, § 95, и *López Ribalda и други срещу Испания* [Голяма Камара], № 1874/13 и 8567/13, §§ 87 88, 17 октомври 2019 г.).

135. В своето решение *Denisov*, което се отнася до отстраняването на жалбоподателя от длъжността му като председател на съд, Съдът изготви типология на делата, свързани с професионални спорове, по които трябва да се произнесе, и определи критериите, на които се основава приложимостта на член 8 от Конвенцията в такива контексти (*Denisov*, цитирано по-горе, §§ 100-117). По-специално той припомни, че привличането под отговорност на дадено лице за престъпления или нередности от друго естество неизбежно води до предвидими отрицателни последици от лично, социално, морално и икономическо естество и следователно върху личния живот на засегнатото лице, без обаче да е в състояние, само по себе си, да представлява нарушение на правото на зачитане на личния живот по смисъла на член 8 от Конвенцията (*Denisov*, цитирано по-горе, § 98, и *Gillberg срещу Швеция* [Голяма Камара], № 41723 / 06, § 68, 3 април 2012 г.). Той обобщи принципите, ръководещи приложимостта на член 8 при професионални спорове, както следва:

«115. От посочената по-горе съдебна практика Съдът заключава, че професионалните спорове по природа не са изключени от обхвата на понятието „личен живот“ по смисъла на член 8 от Конвенцията. При такива спорове отстраняването от длъжност, понижаването в длъжност, отказът на достъп до упражняване на професия или други също толкова неблагоприятни мерки могат да имат отражение върху някои типични аспекти от личния живот. Тези аспекти включват (i) „интимния кръг“ на жалбоподателя, (ii) възможността той да формира и развива взаимоотношения с други хора и (iii) неговата социална и професионална репутация. При съдебни спорове от този тип проблемът с неприкосновеността на личния живот обикновено възниква по два начина: или поради основанията за въпросната мярка (в който случай Съдът приема подхода, базиран на основанията), или - в определени случаи - поради последиците върху личния живот (в този случай Съдът приема подхода, базиран на последиците).

116. Ако се следва подходът, базиран на последиците, прагът на тежест, който трябва да бъде постигнат за всеки от горните аспекти, е от решаващо значение. Жалбоподателят е този, който трябва да установи убедително, че в неговия случай този праг е достигнат. Той трябва да представи доказателства в подкрепа на последиците от въпросната мярка. Съдът ще признае приложимостта на член 8 само ако тези последици са с голяма тежест и засягат наистина значително личния му живот.

117. Съдът е определил критерии за оценка на сериозността или тежестта на предполагаемите нарушения при различни режими. Вредите, претърпени от жалбоподателя, се оценяват спрямо живота му преди и след въпросната мярка. Освен това Съдът счита, че за да се определи тежестта на последиците в професионален спор, е необходимо да се извърши анализ на субективното възприятие, което жалбоподателят твърди, че е негово, в светлината на обективните обстоятелства по делото. Такъв анализ обхваща както материалните, така и нематериалните последици от разглежданата мярка. Въпреки това остава фактът, че жалбоподателят трябва да определи и уточни естеството и размера на вредите, което трябва да има причинно-следствена връзка с въпросната мярка. Правилото за изчерпване на вътрешните правни средства за защита изисква съществени елементи на тези твърдения да са били разкрити в достатъчна степен пред националните органи, сезирани по спора.“

b) Приложение по настоящото дело

136. По отношение на настоящото дело Съдът припомня, че по първото дисциплинарно производство на жалбоподателката е наложено наказание „намаляване на възнаграждението“ с 15% за период от две години, след това по второто дисциплинарно производство е наложено наказание „отстраняване от длъжност“, което обаче е отменено след подадената от нея жалба, и заменено с „понижаване в длъжност“ за период от две години. Съдът отбелязва, че основанията за образуване на дисциплинарното производство срещу жалбоподателката са ограничени до нейната професионална дейност и че самата жалбоподателка не твърди, че това производство или наложените наказания са мотивирани от съображения, засягащи личния ѝ живот. В съответствие със своята съдебна практика, посочена по-горе, Съдът ще провери дали въпросните наказания са имали тежки последици върху

елементи от личния живот на жалбоподателката, които могат да доведат до прилагане на член 8 от Конвенцията.

137. На първо място що се отнася до последиците от наказанията, наложени върху „интимния кръг“ на жалбоподателката, Съдът отбелязва, че наложените наказания безспорно са довели до спад в доходите на жалбоподателката и дори до липса на възнаграждение за период от приблизително една година, преди отстраняването ѝ от длъжност да бъде отменено. Той припомня все пак, че паричният елемент на спора не прави член 8 от Конвенцията автоматично приложим (*Denisov*, цитирано по-горе, § 122, и *Camelia Bogdan срещу Румъния*, № 36889/18, § 86, 20 октомври 2020 г.). В настоящия случай жалбоподателката не е представила никакви доказателства в подкрепа на това, че намаляването на възнаграждението ѝ е имало сериозни последици върху „интимния кръг“ на личния ѝ живот, поставяйки я в тежко финансово положение (за сравнение с *JB и други срещу Унгария* (реш.), № 45434/12 и 2 други, § 132, 27 ноември 2018 г.). Тя не излага и аргументи в тази насока във вътрешните производства; напротив, два пъти е поискала спиране на изпълнението на наложените наказания единствено на основание, че е искала да приключи текущите си дела, без да се стреми да докаже, както е отбелязано от националните съдилища, че предварителното изпълнение на тези мерки може да доведе до тежки последици върху лична ѝ сфера (вж. параграфи 42 и 52 по-горе).

138. Съдът отбелязва също, че въпреки че жалбоподателката е била лишена от възнаграждението си за период от приблизително една година, преди отстраняването ѝ от длъжност да бъде отменено от Върховния административен съд, след тази отмяна националното законодателство ѝ предлага възможността да получи обезщетение за пропуснатите възнаграждения. От националното законодателство и практика произтича, че от една страна в изпълнение на Закона за съдебната власт магистратът, чието отстраняване от длъжност е отменено, има право на обезщетение в размер на шестмесечно възнаграждение и от друга страна може да поиска обезщетение въз основа на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, (виж параграф 80 по-горе). Следователно загубата на доходи след предварителното изпълнение на мярката за отстраняване от длъжност в настоящия случай се оказва временна (за сравнение *Camelia Bogdan*, цитирано по-горе, § 86, и *J.B. и други*, цитирано по-горе, § 132).

139. Освен това, разглеждайки съдебното производство, по време на което е разгледана жалбата на жалбоподателката - производство, чиято продължителност би могла да доведе до неправомерно удължаване на прилагането на мярката „отстраняване от длъжност“ - Съдът не установява неоправдани забавяния в провеждането на това производство и отбелязва, че въпросната жалба е разгледана от две нива

на юрисдикция на Върховния административен съд в рамките на една година (за сравнение *Camelia Bogdan*, цитирано по-горе, § 87 и *Д.М.Т. и Д.К.И срещу България*, № 29476/06, § 103, 24 юли 2012 г.). Нещо повече, жалбоподателката не е отправила никакви критики в тази връзка.

140. Освен това през периода, през който нейното отстраняване от длъжност е било в сила, жалбоподателката не е била възпрепятствана да упражнява друга платена дейност. По този въпрос настоящото дело се различава от други дела, разгледани от Съда, в които жалбоподателите не са могли да заемат друга длъжност в публичния или частния сектор (*Sidabras and Džiautas срещу Литва*, № 55480/00 и 59330 /00, § 47, ЕСПЧ 2004 VIII, и *М.Т. и Д.К.И срещу България*, цитирано по-горе, § 103) или в тяхната специализирана област (*Platini срещу Швейцария* (реш.), No 526/18, § 57, 11 февруари 2020 г.)

141. Накрая, нищо не показва, че обжалваната мярка е имала някакви други последици върху „интимния кръг“ на личния живот на жалбоподателката.

142. По отношение на възможностите за създаване и поддържане на отношения с други лица, от една страна Съдът отбелязва, че жалбоподателката е била възстановена на длъжността си, след като мярката за отстраняването ѝ от длъжност е била отменена, а от друга страна, че наказанията за временно намаляване на възнаграждението ѝ и понижаването ѝ в длъжност не са довели до прекъсване на упражняването на функциите ѝ като съдия. Въпреки че отношенията ѝ с колегите ѝ може да са се променили до известна степен, жалбоподателката не е представила никакви доказателства, че последиците от наложените наказания са били толкова тежки, че да представляват намеса в упражняването от нейна страна на правото ѝ на зачитане на личния живот (*Camelia Bogdan*, цитирано по-горе, § 89 и *JB и други*, цитирано по-горе, § 133).

143. Що се отнася до професионалната репутация на жалбоподателката, Съдът припомня, че самите дисциплинарни производства и наказания срещу жалбоподателката не могат да доведат до приложимостта на член 8 от Конвенцията (*Denisov*, цитирано по-горе, § 130). В конкретния случай, що се отнася до публичността, за която жалбоподателката обвинява ВСС, че е дал на нейното дело, Съдът отбелязва, че като председател на ССБ тя е обществена личност, която е предизвикала интерес в медиите и че с приноса на жалбоподателката и председателстваната от нея асоциация дисциплинарното производство срещу нея предизвиква обществен дебат относно дейността на ВСС по дисциплинарни въпроси. Освен това жалбоподателката не е предприела правни или други стъпки, за да изложи в националния правен ред оплакванията, свързани с нейната репутация.

144. Жалбоподателката не представя никакви доказателства в подкрепа на факта, че дисциплинарното производство срещу нея или докладът, направен в медиите, са довели до уронване на нейната професионална репутация до степен на тежест, изисквана от член 8 от Конвенцията. В тази връзка Съдът отбелязва, че ако дисциплинарното производство срещу жалбоподателката в действителност е широко разгласено, не изглежда, че въпросните публикации, независимо дали са информация от ВСС или различни коментари, публикувани в пресата, са били предимно отрицателни. Напротив, от информацията, с която Съдът разполага, изглежда, че тези публикации отразяват както критични, така и положителни мнения и че публичността, дадена на нейното дело, е спечелила на жалбоподателката и подкрепата от страна на юристите, журналистите и общественото мнение. В действителност много съдии са изразили несъгласието си с наказанията, наложени от ВСС чрез публични изявления или в решенията, постановени по жалбите на жалбоподателката (виж параграфи 34 и 60 по-горе), като дори министърът на правосъдието отправя критика към първоначалното решение за отстраняване от длъжност (виж параграф 34 по-горе). При тези обстоятелства Съдът не счита, че дисциплинарите наказания, наложени на жалбоподателката, са имали последици за нейната репутация, достигнали нивото на тежест, изисквано от член 8 от Конвенцията (*Denisov*, цитирано по-горе, §§ 116 -117 и 127).

145. С оглед на гореизложеното оплакването трябва да бъде отхвърлено на основание несъвместимост *ratione materiae* съгласно член 35 §§ 3 а) и 4 от Конвенцията

IV. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

146. Жалбоподателката твърди, че дисциплинарното производство срещу нея представлява скрито наказание за нейните публични изявления, в които тя критикува работата на ВСС и намесата на изпълнителната власт по текущи дела. Тя се позовава на член 10 от Конвенцията, който е формулиран по следния начин:

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. (...)

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за

предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на съдебната власт.“

А. Допустимост

147. В своята съдебна практика Съдът вече е признал, че член 10 от Конвенцията е приложим по отношение на държавните служители в най-общ смисъл (*Vogt срещу Германия*, 26 септември 1995 г., § 53, серия А № 323, и *Gijsa срещу Молдова* [Голяма Камара], № 14277/04, § 52, ЕСПЧ 2008) и в частност по отношение на членовете на съдебната власт (*Koudechkina срещу Русия*, № 29492/05, § 85, 26 февруари 2009 г. и *Baka*, цитирано по-горе, § 140). Той не вижда причина да се произнесе по различен начин по настоящото дело. Освен това Правителството не оспорва приложимостта на тази разпоредба.

148. Намирайки, че това оплакване не е явно необосновано или недопустимо на друго основание, посочено в член 35 от Конвенцията, Съдът го обявява за допустимо.

В. По същество

1. Аргументи на страните

а) Жалбоподателката

149. Жалбоподателката твърди, че извършените в нейния съд проверки и дисциплинарните производства, образувани срещу нея, са последица от нейната позиция като председател на ССБ, по-специално оспорването на назначенията за председатели на Софийския апелативен съд и Софийски градски съд, както и критики, отправени срещу политиката на ВСС относно назначенията и като цяло срещу липсата на независимост на съдебната власт. Тя твърди, че тази хипотеза се потвърждава от множество елементи: целенасоченият характер на доклада на председателя на Софийския апелативен съд, който е насочен само към нея, по-широкият обхват на извършените по отношение на нея проверки, изявленията на членове на ВСС, които по време на разискванията са я квалифицирали като „вредна“ за функционирането на правосъдието, необичайната тежест на наложеното наказание „отстраняване от длъжност“, изтичането на информация в пресата. Тя твърди, че съдиите, особено работещите в София, са били доброволно държани в ситуация на претоварване, така че непрекъснато да се страхуват да не бъдат санкционирани за натрупаните забавяния при разглеждането на делата им, в случай че се осмелят да критикуват системата. Позовавайки се на констатациите, направени в решението на Върховния административен съд от 1 юли 2014 г. (виж параграф 54 по-горе), тя твърди, че наложените ѝ дисциплинарни наказания са имали

значителен възпиращ ефект върху упражняването от всички съдии на свободата им на изразяване.

150. Жалбоподателката твърди, че такава намеса нито е предписана от закона, нито е пропорционална на легитимната цел в обществен интерес. Тя оспорва по-специално аргумента на Правителството, че разглежданите в конкретния случай дисциплинарни проверки и производства са имали за цел да приведат българската съдебна система в съответствие със съдебната практика на Съда, който в две пилотни решения е установил съществуването на системен проблем с превишаване на разумните срокове за съдебни производства в страната. По този въпрос тя от една страна твърди, че компетентните органи не са предприели никакви мерки за коригиране на претовареността на софийските съдилища, която е известна и дори призната по водените срещу нея производства, а от друга страна, че пилотното решение, постановено от Съда, изрично посочва, че прекомерната продължителност на производството не се дължи непременно на забавяния от страна на конкретен съдия, а може да е резултат от други фактори (*Димитров и Хаманов срещу България*, № 48059/06 и 2708 /09, § 73, 10 май 2011 г.).

b) Правителството

151. Правителството твърди, че наложените на жалбоподателката дисциплинарни наказания не представляват намеса в упражняването на правото ѝ на свобода на изразяване. То твърди, че по този въпрос настоящото дело трябва да се разграничи от решението по дело *Vaka срещу Унгария* (цитирано по-горе) или други подобни дела, в които са предприети действия срещу жалбоподателите конкретно въз основа на публично изразени мнения. Според Правителството настоящото дело по-скоро трябва да се сравнява с *Harabin срещу Словакия* (№ 62584/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-VI), тъй като наказанията, наложени на жалбоподателката, се основават на неспазване на професионалните ѝ задължения, а не на мнения, които е изразила. Правителството твърди, че в конкретния случай проверките, извършени от Инспектората към ВСС, са имали за цел да гарантират правилното администриране на наказателното правосъдие, по-специално спазването на процесуалните срокове. То припомня, че прекомерната продължителност на съдебните производства е представлявала значителен проблем към момента на фактите по делото и че в пилотно решение Съдът по-специално е заключил, че е налице системен проблем и е изискал от Правителството да предприеме мерки за отстраняването му (*Димитров и Хаманов*, цитирано по-горе), както и че тези проверки засягат всички съдии от наказателното отделение на съда и не са насочени конкретно към жалбоподателката.

152. Правителството твърди и, че дисциплинарните производства срещу жалбоподателката не са довели до ограничаване на свободата ѝ на изразяване и че тя никога не е била възпрепятствана да продължи дейността си в ССБ и да прави публични изявления. То излага, че наложените наказания са били пропорционални на извършените нарушения, че са били взети предвид по-специално натовареността на засегнатото лице, но и други релевантни фактори по делото. То уточнява, че след подадената от жалбоподателката жалба мярката за отстраняване от длъжност е отменена от Върховния административен съд и че към настоящия момент жалбоподателката все още заема длъжността съдия.

2. Оценка на Съда

а) Относно съществуването на намеса

і. Принципи, произтичащи от съдебната практика на Съда

153. По делата, свързани с дисциплинарно производство, отстраняване от длъжност или назначаване, засягащи длъжностно лице или магистрат, Съдът първо трябва да определи дали въпросните мерки представляват намеса в упражняването от страна на съответното лице на неговата свобода на изразяване - като например „процедури, условия, ограничения или санкции“ - или дали ограничават само запазването на длъжност в публичната администрация, право, което не е гарантирано от Конвенцията. За да се отговори на този въпрос, е необходимо да се определи обхватът на тези мерки, като се поставят в контекста на фактите по делото и съответното законодателство (*Baka*, цитирано по-горе, §§ 140 и 143, *Harabin срещу Словакия*, № 58688/11, § 149, 20 ноември 2012 г. и *Wille срещу Лихтенщайн* [Голяма Камара], № 28396/95, § 43, ЕСПЧ 1999 VII).

154. Когато установи, че обжалваните мерки са мотивирани изключително или основно от упражняването на свободата на изразяване на жалбоподателите, Съдът счита, че е имало намеса в упражняването на правото, защитено от член 10 от Конвенцията (*Baka*, цитирано по-горе, § 151, *Kayasu срещу Турция*, № 64119/00 и 76292/01, § 80, 13 ноември 2008 г., *Koudechkina*, цитирано по-горе, §§ 79-80, и *Čimpršek срещу Словения*, № 58512/16, § 5 30 юни 2020 г.). В случаите, в които, напротив, счита, че мерките по същество са свързани със способността на жалбоподателите да упражняват своите функции, той заключава, че не е имало намеса по смисъла на член 10 (*Harabin*, цитирано по-горе, § 151, *Köseoğlu срещу Турция* (реш.), № 24067/05, §§ 25-26, 10 април 2018 г., *Simić срещу Босна и Херцеговина* (реш.), № 75255/10, § 35, 15 ноември 2016 г. и *Harabin*, решение, цитирано по-горе).

155. За тази цел той взема под внимание причините, които органите посочват, за да обосноват въпросните мерки (виж, например, *Harabin*, решение, цитирано по-горе, *Kövesi срещу Румъния*, № 3594/19, §§ 184-187, 5 май 2020 г. и *Goryunova срещу Украйна*, № 41752/09, § 54, 8 октомври 2020 г.), както и аргументите, представени в контекста на последващо производство по обжалване, ако има такова (*Koudechkina*, цитирано по-горе, § 79, *Köseoglu*, цитирано по-горе, § 25, и, *mutatis mutandis*, *Ненкова-Лалова срещу България*, № 35745/05, § 51, 11 декември 2012 г.). Въпреки това той трябва да направи независима оценка на всички доказателства, включително изводите, които може да направи от фактите като цяло и от становищата на страните (*Baka*, цитирано по-горе, § 143). Той трябва по-конкретно да вземе под внимание начина, по който съответните събития са били свързани заедно във времето, а не поотделно като отделни инциденти (*Baka*, цитирано по-горе, § 148, и *Kövesi*, цитирано по-горе, § 188).

156. Освен това, тъй като е налице доказателство *prima facie* в полза на версията на фактите, представени от жалбоподателя, и наличието на причинно-следствена връзка между обжалваните мерки и упражняването на свободата на изразяване, Правителството трябва да докаже, че въпросните мерки са мотивирани от други причини (*Baka*, цитирано по-горе, §§ 149-151, и *Kövesi*, цитирано по-горе, § 189).

ii. Приложение към настоящото дело

157. Обръщайки се към конкретния случай, Съдът отбелязва, че мотивите, посочени от ВСС, а след това и от Върховния административен съд в подкрепа на наложените на жалбоподателката дисциплинарни наказания, се отнасят до неизпълнението от страна на жалбоподателката на професионалните ѝ задължения, по-специално забавяния в изготвянето на мотиви по определен брой възложени ѝ дела, а не на мнения, които е изразила.

158. Въпреки това Съдът счита за необходимо да припомни контекста, в който е протекло въпросното дисциплинарно производство, и веригата от определени събития. На първо място той отбелязва, че от избирането ѝ за председател на ССБ през октомври 2009 г. жалбоподателката е говорила многократно в медиите, за да покаже позицията на нейната професионална асоциация относно действията на ВСС и правителствената политика. По-специално тя е критикувала остро липсата на прозрачност в процедурите, чрез които ВСС е назначил няколко председатели на съдилища, както и предполагаемия натиск от страна на изпълнителната власт върху правосъдната система и по-специално някои изявления на министъра на вътрешните работи пред медиите (параграфи 8-11 и 14-15 по-горе).

159. Дори и проверките, извършени от Инспектората към ВСС, да не са насочени единствено към жалбоподателката, а към всички съдии от

Наказателно отделение на СГС и да се отнасят до спазването на процесуалните срокове, Съдът отбелязва няколко елемента, които позволяват да се заключи, че дисциплинарните производства и наложените на жалбоподателката наказания имат връзка с длъжността ѝ на председател на ССБ.

160. На първо място от направените в пресата изявления на главния инспектор на ВСС, произтича, че извършената през юни 2011 г. проверка на наказателното отделение, довела до първото дисциплинарно производство срещу жалбоподателката, е отговор на критики, идващи от магистрати, най-вече от организацията, председателствана от жалбоподателката, срещу назначаването на новия председател на съда: „(...) този доклад [срещу В.Я.] очевидно идва от член на съдебната организация“. Тези изявления показват също така, че тази проверка може да спласи магистратите, които искат да отправят критики: „Уважавам будната и смела съвест на всички магистрати. (...) Но данъкоплатците им плащат на първо място, за да се произнасят по делата, а в извън работното си време (...) могат да пишат изявления (...). (виж параграф 17 по-горе).

161. По-общо казано, критичните мнения, изразени от ССБ и други организации, изглежда са предизвикали обратна реакция от страна на ВСС и правителството. Министърът на вътрешните работи прави лични нападки срещу жалбоподателката (вж. параграф 26 по-горе). Що се отнася до реакцията на ВСС, тя е описана от Върховния административен съд в решението му от 1 юли 2014 г по жалбата на жалбоподателката (виж параграф 54 по-горе) със следните думи: „ССБ и други неправителствени организации (...), чрез множество критични изявления са започнали да оказват натиск върху ВСС (...). За съжаление ВСС разбира този натиск като вид война, особено след призивите за оставка на неговите членове“.

162. Съдът отбелязва също, че ВСС е проявил особена строгост към жалбоподателката, налагайки ѝ най-тежкото наказание „отстраняване“ от съдебната власт (виж параграф 32 по-горе), наказание, което в последствие е счетено за непропорционално от административния съд и следователно отменено (виж параграф 48 по-горе).

163. С оглед на тези забележки и като взе предвид събитията като цяло и начина, по който са свързани, Съдът счита, че е налице доказателство *prima facie* за съществуване на причинно-следствена връзка между упражняването от страна на жалбоподателката на свободата на изразяване и дисциплинарните наказания, наложени от ВСС (*Baka*, цитирано по-горе, § 148). Това впечатление се потвърждава и от изготвените от жалбоподателката документи като статии, публикувани в българската преса, и текстове, приети от международни институции (вж. параграф 34 по-горе), които показват възприятието за съществуване на такава връзка.

164. Съдът взема под внимание аргумента на Правителството, че производството срещу жалбоподателката е част от предприетите от българските органи мерки за гарантиране на спазването на процесуалните срокове и по този начин за подобряване на правилното функциониране на правосъдната система. Въпреки това предвид съществуващия контекст, веригата от събития и тежестта на наложеното от ВСС наказание по настоящото дело, той счита, че тези мерки също са свързани с обществената позиция, която жалбоподателката е заемала. Следователно Съдът счита, че тези наказания представляват намеса в упражняването от страна на жалбоподателката на нейното право на свобода на изразяване, гарантирано от член 10 от Конвенцията. Остава да се провери дали тази намеса е била оправдана съгласно параграф 2 от тази разпоредба.

b) Относно обосноваване на намесата

165. За да бъде в съответствие с член 10 от Конвенцията, всяка намеса в упражняването на правото на свобода на изразяване трябва да бъде „предвидена от закона“, визираща една или повече от легитимните цели, предвидени в член 10 § 2, и да бъде „необходима в едно демократично общество“ за постигане на тези цели.

i. „Предвидена от закона“

166. Съдът отбелязва, че дисциплинарното производство, установените нарушения и наложените на жалбоподателката наказания се основават на съответните разпоредби на Закона за съдебната власт (виж параграф 73 по-горе) и че тяхното съответствие с този закон е потвърдено от Върховния административен съд при разглеждане на жалбите, подадени от жалбоподателката. Той счита, че следователно оспорваните мерки са „предвидени от закона“ по смисъла на член 10 § 2.

ii. Легитимна цел

167. Съдът отбелязва по-горе заключението си, че е налице намеса, и че дисциплинарното производство и наложените на жалбоподателката наказания са последица от упражняването от страна на последната на нейното право на свобода на изразяване. Тази констатация повдига въпроси относно легитимността на целите, преследвани от оспорваните мерки (вж. *Vaka*, цитирано по-горе, § 156). Съдът обаче отбелязва, че въпросните мерки, доколкото те са имали също за цел да накажат жалбоподателката за неспазване на нейните професионални задължения, под формата на продължителни забавяния, натрупани при обработката на нейните дела – забавяния, които могат да доведат до прекратяване на наказателното производство по давност - също

преследват легитимната цел да осигурят правилното функциониране на наказателното правосъдие с оглед „гарантиране на авторитета (...) на съдебната власт“ и предотвратяване на престъпления, които са сред целите на тази разпоредба. Следователно той приема, че обжалваните мерки са преследвали легитимна цел по смисъла на член 10 § 2 от Конвенцията.

iii. „Необходима в едно демократично общество“

α) Принципи, произтичащи от съдебната практика на Съда

168. Многократно потвърждаваните от Съда общи принципи, позволяващи да се оцени необходимостта от дадена намеса в упражняването на свободата на изразяване, са припомнени в решението *Vaka* (цитирано по-горе, § 158) по следния начин:

„i. Свободата на изразяване на мнение е един от съществениите фундаменти на демократичното общество, едно от първостепенните условия за неговия напредък и за развитието на всеки. При условията на член 10 § 2, тя се отнася не само до „информация“ или „идей“, които се приемат благосклонно или се считат за безобидни или неутрални, но и до такива, които обиждат, шокират или смущават: това налагат плурализмът, търпимостта и духът на откритост, без които няма „демократично общество“. Както е предвидено в член 10, тя подлежи на изключения, които обаче следва да се тълкуват стеснително, като освен това необходимостта от каквито и да са ограничения трябва да бъде убедително доказана. (...)

ii. Прилагателното „необходими“ по смисъла на член 10 § 2 предполага „належаща обществена нужда“. Договарящите държави се радват на известна свобода на преценка относно наличието на такава нужда, но тя е дублирана и от европейски контрол както по отношение на закона, така и по отношение на прилаганите го решения, дори и тези, постановени от независим съд. Съдът следователно е компетентен да се произнася като последна инстанция по въпроса дали едно „ограничение“ е съвместимо със свободата на изразяване на мнение, защитено в член 10

iii. Задачата на Съда, когато упражнява контрол, не е да заема мястото на компетентните национални органи, а да проверява от гледна точка на член 10 решенията, които те са взели по силата на своето правомощие за преценка. От това не следва, че той трябва да се ограничи до определяне дали държавата-ответник е използвала това правомощие добросъвестно, внимателно и по разумен начин: той трябва да разгледа въпросната намеса в светлината на цялото дело, за да определи дали е „пропорционална на преследваната легитимна цел“ и дали мотивите, с които националните органи я оправдават, изглеждат „уместни и достатъчни“ (...) След като направи това, Съдът трябва да се увери, че националните органи са приложили правила в съответствие с принципите, залегнали в член 10, и въз основа на приемлива оценка на съответните факти (...)

169. Друг принцип, който постоянно се подчертава в практиката на Съда, е, че член 10 § 2 от Конвенцията, не оставя никаква възможност за ограничения на свободата на изразяване на мнение в областта на политиката или на въпроси от обществен интерес (вж., наред с други, *Perinçek срещу Швейцари* [Голяма Камара], № 27510/08, § 197, ЕСПЧ

2015 (извлечения)). Следователно, високо ниво на защита на свободата на изразяване на мнение, което върви ръка за ръка с ограничената свобода на преценка на органите, обикновено се предоставя, когато казаните думи се отнасят до въпрос от обществен интерес, какъвто е случаят, по-специално думи, свързани с функционирането на съдебната система (*Roland Dumas срещу Франция*, № 34875/07, § 43, 15 юли 2010 г., *Morice срещу Франция* [Голяма Камара], № 29369/10, § 125, ЕСПЧ 2015 г., и *Baka*, цитирано по-горе, § 159).

170. Естеството и тежестта на наложените наказания също са фактори, които трябва да се вземат под внимание при оценката на пропорционалността на наместата. Действително наместата в свободата на изразяване на мнение рискува да има възпиращ ефект върху упражняването на тази свобода (*Guja*, цитирано по-горе, § 95, *Morice*, цитирано по-горе, § 127, и *Baka*, цитирано по-горе, § 160).

171. За да се прецени обосновката на обжалваната мярка, трябва също така да се вземе предвид, че справедливостта на производството и процесуалните гаранции, предоставени на жалбоподателката, са фактори, които трябва да се вземат под внимание, когато става въпрос за оценка на пропорционалността на дадена намеса в свободата на изразяване на мнение, гарантирана от член 10 (виж, *mutatis mutandis*, *Castells срещу Испания*, 23 април 1992 г., §§ 47-48, серия А № 236, *Association Ekin срещу Франция*, № 39288 / 98, § 61, ЕСПЧ 2001 VIII, *Kyprianou срещу Кипър* [Голяма Камара], № 73797/01, §§ 171 и 181, ЕСПЧ 2005 XIII, *Koudechkina*, цитирано по-горе, § 83, и *Morice*, цитирано по-горе, § 155). Съдът вече се е произнасял, че липсата на ефективен съдебен контрол може да оправдае констатацията за нарушение на член 10 (вж. по-специално *Lombardi Vallauri срещу Италия*, № 39128/05, §§ 45-56, 20 октомври 2009 г.). Всъщност, както е посочвал по-рано в контекста на този член, „качеството на съдебната (...) проверка на необходимостта от мярката (...) е от особено значение в тази връзка, включително по отношение на прилагането на съответната свобода на преценка“ (*Animal Defenders International срещу Обединеното кралство* [Голяма Камара], № 48876/08, § 108, ЕСПЧ 2013, и *Baka*, цитирано по-горе, § 161).

172. Що се отнася по-конкретно до правото на свобода на изразяване на мнение на съдиите, Съдът подчерта, че предвид по-специално нарастващата значимост, която се придава на разделението на властите, и необходимостта от запазване на независимостта на съдебната власт, той трябва внимателно да проучи всяка намеса в упражняването от страна на даден съдия на свободата му на изразяване на мнение (*Harabin*, цитирано по-горе; виж също *Wille*, цитирано по-горе, § 64, и *Baka*, цитирано по-горе, § 165). Освен това въпросите относно функционирането на правосъдната система са от обществен интерес; но разискванията по въпроси от общ интерес по принцип се ползват с

високо ниво на защита по член 10 (*Koudechkina*, цитирано по-горе, § 86, и *Morice*, цитирано по-горе, § 128). Дори, ако даден въпрос, предизвикващ дебати, има политически последици, този прост факт сам по себе си не е достатъчен, за да попречи на един съдия да направи изявление по темата (*Wille*, цитирано по-горе, § 67).

β) Приложение по настоящото дело

173. Съдът припомня, за по-горното си заключение, че дисциплинарното производство, образувано срещу жалбоподателката, и наложените ѝ по него наказания са били достатъчно свързани с публично изразените от нея позиции, за да се считат за намеса от страна на обществените органи в упражняването от страна на жалбоподателката на нейното право на свобода на изразяване на мнение (вж. параграф 164 по-горе). Имайки предвид обстоятелствата по настоящото дело, за да прецени дали тази намеса може да се счита за „необходима в едно демократично общество“, Съдът ще придаде особено значение на функциите, заемани от жалбоподателката, на естеството на изразените от нея позиции и на техния контекст, както и на тежестта на наложените наказания и процесуалните гаранции, от които се е възползвала жалбоподателката.

174. На първо място Съдът отбелязва, че към момента на възникване на обстоятелствата жалбоподателката е била председател на основната професионална асоциация на съдиите в България. Като такава, нейната роля и задължение се състоят преди всичко в това да защитава професионалните интереси на членовете на организацията, по-специално чрез публично изразяване на мнения относно функционирането на съдебната система, необходимостта от нейната реформа или императива за запазването на независимостта на съдебната система (виж, *mutatis mutandis*, *Eminağaoğlu срещу Турция*, № 76521/12, § 134, 9 март 2021 г. и *Kövesi*, цитирано по-горе, § 205).

175. В това качество жалбоподателката често е изразявала критични позиции относно управлението на организацията на правосъдната система от страна на ВСС и правителството, въпроси, които безспорно са от общ интерес (виж, *mutatis mutandis*, *Baka*, цитирано по-горе, § 171, и *Koudechkina*, цитирано по-горе, §§ 86 и 94). Освен това изявленията ѝ са били част от широк обществен дебат, който се е провеждал по време на настъпването на фактите, относно реформата в съдебната система и в по-общ план ефективността и независимостта на съдебната система (параграфи 6-15 и 34-35 по-горе). Следователно Съдът счита, че позициите на жалбоподателката явно са били част от дебат по въпроси от обществен интерес, в който тя е участвала в качеството си на председател на основната професионална асоциация на съдиите в страната. От това следва, че нейната свобода на изразяване на мненията трябва да се ползва от високо ниво на защита и че всяка намеса в

упражняването на тази свобода трябва да бъде предмет на строг контрол, който върви ръка за ръка с ограничена свобода на преценка от страна на органите на държавата-ответник (виж параграф 172 по-горе). Освен това в конкретния случай няма нищо по делото, което да сочи, че изявленията на жалбоподателката са били напълно лишени от фактическа основа или са излизали извън обхвата на приемливата критика от строго професионален характер (вж. за сравнение *Baka*, §§ 170-171, *Di Giovanni*, § 81, *Koudeschkina*, §§ 94-95, и *Kövesi*, § 207, всички цитирани по-горе).

176. Що се отнася до тежестта на наложените наказания, Съдът отбелязва, че два пъти срещу жалбоподателката са водени дисциплинарни производства и че първо ѝ е наложено наказание „намаляване на възнаграждението“ за период от две години, след което ѝ е наложено наказание „отстраняване от длъжност“, наказание, което в последствие е заменено с „понижаване в длъжност“ за период от две години. Съдът не пренебрегва факта, че тези наказания са формално мотивирани от сериозно професионално нарушение от страна на жалбоподателката, което е различно от заеманите от нея публични позиции и чиято реалност не може да бъде оспорена (виж, *a contrario*, *Koudechkina*, цитирано по-горе, § 79 и *Wille*, цитирано по-горе, § 69). Въпреки това той по-горе прие, че производството срещу жалбоподателката е свързано с позицията, която същата е изразила (параграф 164). Следователно тези производства и наложените наказания са оказали възпиращ ефект върху упражняването на свободата на изразяване на мнението на жалбоподателката и тази на всички съдии. По-специално, наказанието „отстраняване от длъжност“, първоначално наложено на жалбоподателката във второто дисциплинарно производство, е особено сериозно и е възприето от част от българското общество и от международни органи като нарушение на свободата на изразяване на мнение на жалбоподателката и независимостта на съдебната власт (виж параграф 34 по-горе). Предвид факта, че това наказание е отменено от Върховния административен съд и в крайна сметка е заменено с по-леко наказание, остава фактът, че мярката за отстраняване от длъжност е била предварително изпълнена за период от приблизително една година, през който период жалбоподателката е била освободена от длъжността си (вж. параграф 42 и 59 по-горе). Независимо от възможността жалбоподателката да получи обезщетение след отмяната на тази мярка (виж параграф 80 по-горе), Съдът счита, че разпореденото от ВСС отстраняване и предварителното изпълнение на това наказание безспорно са имали възпиращ ефект, както върху жалбоподателката, така и върху другите съдии, обезкуражавайки ги да изразяват критични становища относно действията на ВСС или като цяло относно въпроси, свързани с

независимостта на съдебната власт (виж, *mutatis mutandis*, *Kövesi*, цитирано по-горе, § 209).

177. Що се отнася до наличието на подходящи процесуални гаранции, Съдът отбелязва, че жалбоподателката е имала възможността да представи доводите в своя защита както пред дисциплинарния състав на ВСС по време на дисциплинарното производство пред ВСС, така и пред Върховния административен съд в рамките на съдебния контрол на решенията на ВСС. Пред този съд тя излага по-специално тезата си, че дисциплинарното производство срещу нея е било мотивирано от политически подбуди и цели да потисне нейното право на свобода на изразяване на мнение чрез непропорционални наказания (вж. параграф 39 по-горе). Съдът отбелязва, че докато висшият съд е отговорил, по-конкретно в решението си от 4 януари 2013 г., на някои правни основания, изтъкнати от жалбоподателката в тази връзка, по-специално тези за липсата на безпристрастност на ВСС, пренебрегването на целта на закона или непропорционалният характер на наказанието „отстраняване от длъжност“ (вж. параграфи 43, 46 и 125 по-горе), в преценката си за отговорността на жалбоподателката и наказанията, които трябва да бъдат наложени, той пренебрегва функциите на жалбоподателката в ССБ и аргумента на жалбоподателката, че проверките и дисциплинарното производство е образувано от ВСС като порицание за нейните критични позиции. Върховният административен съд не е отчел и възпиращия ефект от наложените на жалбоподателката наказания и по-специално отстраняването от длъжност, наложено ѝ и приложено за период от една година (вж. параграф 176 по-горе).

178. В решението си, постановено на 1 юли 2014 г., съставът от трима съдии на Върховния административен съд все пак допуска, че дисциплинарното производство срещу жалбоподателката може да бъде следствие от позицията ѝ като председател на ССБ и е счел за необходимо наложеното на жалбоподателката наказание да бъде намалено (виж параграфи 54-56 по-горе), но това решение е отменено с решението, постановено на 12 февруари 2015 г. от състав от петима съдии, които потвърждават наложеното от ВСС наказание (виж параграфи 57-59 по-горе). Следователно висшият съд пренебрегва констатациите, направени от състава от трима съдии, и не анализира въпроса по начин, съвместим с Конвенцията (виж, *mutatis mutandis*, *Guðmundur Andri Ástráðsson*, цитирано по-горе, § 278). В светлината на тези констатации Съдът счита, че по настоящото дело националните органи не са предоставили в своите решения релевантни и достатъчни причини, за да докажат, че дисциплинарното производство и наложените на жалбоподателката наказания са били необходими и пропорционални на преследваните от него легитимни цели.

179. С оглед на гореизложеното и като взе предвид първостепенното значение на свободата на изразяване на мнение по въпроси от

обществен интерес като функционирането на правосъдната система или необходимостта от запазване на нейната независимост, Съдът счита, че дисциплинарното производство срещу жалбоподателката и наложените ѝ наказания представляват намеса в упражняването от нейна страна на правото ѝ на свобода на изразяване на мнение, която не е била „необходима в едно демократично общество“ за преследването на легитимните цели, посочени в член 10 от Конвенцията.

180. Тази констатация обаче не трябва да се тълкува като изключваща възможността за образуване на производство срещу магистрат за нарушаване на неговите професионални задължения, след като същият е упражнил свободата си на изразяване на мнение, при условие че едно такова действие е освободено от всякакво подозрение, че е извършено като потискане на упражняването на това основно право. За да разсеят всяко подозрение в това отношение, националните органи е трябвало да могат да докажат, че въпросното производство е насочено изключително към една или повече от легитимните цели, посочени в параграф 2 на член 10.

181. С оглед на гореизложените съображения Съдът заключава, че в конкретния случай е налице нарушение на член 10 от Конвенцията.

V. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 14 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛЕН 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

182. Поради изложените по-горе причини по членове 6, 8 и 10 жалбоподателката счита, че намесата в упражняването от нейна страна на правото ѝ на свобода на изразяване на мнение е дискриминационна и е в нарушение на член 14 от Конвенцията, който гласи следното:

„Упражняването на правата и свободите, изложени в (...) Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак“.

A. Допустимост

183. Намирайки, че това оплакване не е явно необосновано или недопустимо на друго основание, посочено в член 35 от Конвенцията, Съдът го обявява за допустимо.

B. По същество

184. Жалбоподателката твърди, че отклоненията от обичайната практика на ВСС и Висшия административен съд показват, че дисциплинарните производства и наложените ѝ наказания са дискриминационни.

185. Правителството твърди, че жалбоподателката не е посочила въз основа на кой критерий е била дискриминирана, което само по себе си би оправдало отхвърлянето на това оплакване. То твърди, че във всеки случай жалбоподателката не е била дискриминирана в резултат на наложените наказания. Въз основа на годишните доклади на ВСС и на конкретни дисциплинарни производства той заявява, че редица други съдии са били наказани за подобно нарушение и поддържа, че наложените на жалбоподателката наказания са имали легитимната цел да гарантират правилното функциониране на правосъдната система и са пропорционални на извършените нарушения, а именно многократни и системни забавяния при изготвянето на съдебни решения.

186. Съдът отбелязва, че оплакването на жалбоподателката по член 14 във връзка с член 10 от Конвенцията по същество обхваща въпросите, които той вече е разгледал по-горе по отношение на член 10. Следователно той счита, че по член 14 не възниква отделен въпрос и не е необходимо да формулира отделно заключение по отношение на този член (виж, *mutatis mutandis*, *Baka*, цитирано по-горе, § 186).

VI. ОТНОСНО ТВЪРДЯНОТО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 18 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

187. Жалбоподателката твърди, че дисциплинарното производство срещу нея е преследвало цел, различна от посочената, и е в нарушение на член 18 от Конвенцията, който е формулиран по следния начин:

„Ограниченията, допустими в съответствие с тази Конвенция по отношение упражняването на определени права и свободи, не могат да се прилагат с цел, различна от тази, за чието осъществяване са предвидени.“

А. Допустимост

188. Намирайки, че това оплакване не е явно необосновано или недопустимо на друго основание, посочено в член 35 от Конвенцията, Съдът го обявява за допустимо.

В. По същество

1. Аргументи на страните

189. Жалбоподателката твърди, че дисциплинарното производство срещу нея представлява прикрита санкция за действията ѝ по реформиране на модела на управление на съдебната система. Тя твърди, че председателите на Софийски градски съд и на Софийски апелативен съд, ВСС, председателят на Върховния административен съд и съставите на този съд, които са разглеждали нейните жалби, са злоупотребили с правомощията си по дисциплинарни и съдебни дела с

цел да я санкционират за заемане на позиции срещу министър-председателя и министъра на вътрешните работи и срещу липсата на прозрачност в политиката за назначаване на ВСС, които тя е изразила в контекста на упражняването на правото ѝ на свобода на изразяване на мнение, защитено от Член 10 от Конвенцията.

190. Правителството счита, че доколкото наложените на жалбоподателката наказания не представляват намеса в упражняване на правото ѝ на свобода на изразяване на мнение по член 10, въпросът дали тази намеса преследва цели, различни от тези, обхванати от Конвенцията, дори не възниква. Във всеки случай то счита, че представените от жалбоподателката детайли са чисто спекулативни и не представляват доказателство *prima facie*, че наложените ѝ дисциплинарни наказания са наложени за цел, различна от предвидената в Закона за съдебната власт за гарантиране на правилното правораздаване.

2. Оценка на Съда

а) Общи принципи

191. Подобно на член 14, член 18 от Конвенцията не съществува самостоятелно; може да се прилага единствено във връзка с някой член от Конвенцията или от протоколите към нея, който определя едно от правата и свободите, които високодоговарящите се страни са се задължили да признават на лица под тяхната юрисдикция, или по силата на който тези права и свободи могат да бъдат дерогирани. Това правило от една страна следва от текста на член 18, който допълва този на разпоредби като второ изречение на член 5 § 1 и параграф 2 на членове 8 - 11, разрешаващи ограничения на правата и свободите, утвърдени в тези членове, и от друга страна от мястото му в Конвенцията, а именно в края на дял I, който съдържа членовете, които определят тези права и свободи или определят условията, при които те могат да бъдат дерогирани (*Merabishvili срещу Грузия* [Голяма Камара], № 72508/13, § 287, 28 ноември 2017 г., с цитираните препратки, *Navalnyy срещу Русия* [Голяма Камара], № 29580/12 и 4 други, § 164, 15 ноември 2018 г., и *Selahattin Demirtaş срещу Турция* (№ 2) [Голяма Камара], № 14305/17, § 421, 22 декември 2020 г.).

192. Член 18 обаче има за цел не само да изясни обхвата на ограничителните клаузи. Той също така изрично забранява на високодоговарящите се страни да ограничават правата и свободите, залегнали в Конвенцията, за цели, различни от предвидените в самата Конвенция. До тази степен обхватът му е автономен. Следователно, подобно на член 14, той може да бъде нарушен, без да има нарушение на члена, във връзка с който се прилага (*Merabishvili*, цитирано по-горе, § 288, с цитираните препратки).

193. От текста на член 18 произтича също, че не може да има нарушение, освен ако въпросното право или свобода не може да бъде предмет на ограничения, разрешени от Конвенцията (*нак там*, § 290).

194. Самият факт, че едно ограничение на свобода или право, защитени от Конвенцията, не отговаря на всички условия на клаузата, която го допуска, не повдига непременно въпрос по член 18. Отделното разглеждане на оплакване съгласно тази разпоредба е оправдано само ако твърдението, че е наложено ограничение за цел, която не е в съответствие с Конвенцията, се окаже основен аспект на делото (*нак там*, § 291, с цитираните препратки; виж също *Navalnyy*, § 164, и *Selahattin Demirtaş*, § 421, и двете цитирани по-горе)

195. Понякога едно право или свобода се ограничават само с цел, която не е в съответствие с Конвенцията. Възможно е обаче едно ограничение да бъде наложено, както за цел извън Конвенцията, така и за цел, предвидена от Конвенцията, тоест да преследва множество цели (вж. *Merabishvili*, цитирано по-горе, § 292). Когато в същото това решение излага общите принципи на тълкуване на член 18, Съдът разглежда ситуацията, при която въпросните ограничения преследват „множество цели“, и адаптира мотивите си, като излага критерий, състоящ се от това да определи дали непризнатата цел е преобладаващата спрямо целта в съответствие с Конвенцията. Докато принципите, представени по-долу, обхващат ситуации с множество цели, те също така дават насоки за ситуации, при които Правителството не е доказало съществуването на легитимна цел (*Navalnyy*, цитирано по-горе, § 165).

196. Прегледът на съдебната практика, съдържащ се в параграф 301 на решението по дело *Merabishvili*, показва, че макар легитимните цели и основания да са изложени изчерпателно в допускащите ограничения клаузи на Конвенцията, те също така са широко дефинирани и тълкувани с известна гъвкавост. Всъщност Съдът най-вече трябва да реши въпроса, тясно свързан с този за съществуването на легитимна цел дали ограничението е необходимо или оправдано, с други думи дали се основава на мотиви, които са уместни и достатъчни, и дали е пропорционално на целите или основанията, за които е допуснато. Тези цели и основания представляват критериите за оценка на необходимостта или обосноваването на ограничението (*Merabishvili*, цитирано по-горе, § 302).

197. Този начин на действие трябва да ръководи Съда в начина, по който същият тълкува и прилага член 18 от Конвенцията, когато едно ограничение служи за повече от една цел. Някои от предвидените цели могат да бъдат свързани с приложимата ограничителна клауза, а други не. В такава ситуация, наличието на дадена цел, която не е обхваната от тази клауза, не може само по себе си да представлява нарушение на член 18. Съществува значителна разлика между ситуация, в която целта,

предвидена от Конвенцията, е тази, която наистина са имали органите, дори и да са искали да получат друго предимство, и ситуация, в която целта, предвидена от Конвенцията, макар и да е налице, в действителност е само прикритие, позволяващо на властите да постигнат друга, съществена за тях цел. Да се счита, че наличието на каквато и да е друга цел само по себе си противоречи на член 18 не би обяснило тази фундаментална разлика и би било в противоречие с предмета и целта на член 18, които са да забранят злоупотребата с власт. Това наистина може да означава, че всеки път когато Съдът отхвърли цел или мотив, посочен от Правителството в светлината на нормативна разпоредба на Конвенцията, той трябва да установи нарушение на член 18, тъй като становището на Правителството би доказало, че органите са преследвали не само целта, приета от Съда за легитимна, но и друга цел (*пак там*, § 303).

198. По същата причина констатацията, че едно ограничение преследва цел, предвидена в Конвенцията, не изключва непременно нарушение на член 18. Да се постанови друго действително би означавало лишаване на тази разпоредба от нейния автономен характер (*пак там*, § 304).

199. Следователно Съдът счита, че едно ограничение може да бъде съвместимо с нормативната разпоредба на Конвенцията, която го допуска, щом преследва една от целите, посочени в тази разпоредба, и в същото време да противоречи на член 18 на основание, че основната му цел е такава, която не е предвидена в Конвенцията, с други думи на основание, че тази друга цел е преобладаваща. Обратно, ако целта, предвидена от Конвенцията, е основната цел, ограничението не нарушава член 18, дори да преследва и друга цел (*пак там*, § 305).

200. Дали целта е преобладаваща в конкретен случай зависи от всички обстоятелства по делото. В своята преценка по този въпрос Съдът ще вземе под внимание естеството и степента на укоримост на целта, която не е предвидена в Конвенцията, за която се твърди, че е била преследвана. Освен това трябва да се има предвид, че Конвенцията има за цел да защитава и насърчава идеалите и ценностите на демократичното общество, ръководено от принципа на върховенството на закона (*пак там*, § 307).

201. В случай на продължаваща ситуация не може да се изключи, че тази оценка може да се променя с времето (*пак там*, § 308, и *Navalnyy*, цитирано по-горе, § 165).

202. За целите на разглеждането по смисъла на член 18 от Конвенцията Съдът е приел, че трябва да се придържа към обичайния си подход към въпроса за доказване (*Merabishvili*, цитирано по-горе, § 310). Това означава първо, че отговорността за доказване не е върху едната или другата страна, тъй като Съдът разглежда всички налични елементи, с които разполага, независимо от това откъде произлизат, и

ако е необходимо, той се сдобива с други по служебен път. На второ място това означава, че възприетият пред него критерий за доказване е този за доказателство „извън разумно съмнение“. Съгласно съдебната практика на Съда такива доказателства могат да произтичат от достатъчно сериозни, точни и последователни съвкупност от улики или неопровергани презумпции; освен това степента на убеденост, необходима за достигане до заключение, е неразривно свързана със спецификата на фактите, с естеството на направеното твърдение и със засегнатото право по Конвенцията. На трето място Съдът преценява свободно не само допустимостта и релевантността, но и доказателствената стойност на всеки елемент по делото. В този контекст под обстоятелствен материал се разбира информация за основните факти, контекстуални факти или поредица от събития, които позволяват да се направят заключения относно основните факти. Доклади и изявления на международни наблюдатели, неправителствени организации или медии, както и решенията на други национални или международни съдилища често се вземат под внимание, по-специално с цел да се хвърли светлина върху фактите или да се потвърдят направените от Съда констатации (*Merabishvili*, цитирано по-горе, §§ 309-317).

b) Приложение по настоящото дело

203. На първо място Съдът отбелязва, че разглежда оплакването на жалбоподателката по член 18 от Конвенцията като основен аспект на настоящото дело. Освен това предвид факта, че не е разгледал самата същност на това оплакване в контекста на анализа на другите оплаквания на жалбоподателката, той ще го оцени отделно (*Merabishvili*, цитирано по-горе, § 291, *Navalnyy*, цитирано по-горе, § 164 и *Selahattin Demirtaş*, цитирано по-горе, § 401).

204. Съдът припомня, че по-горе е приел, че доколкото дисциплинарното производство и наложените на жалбоподателката наказания са били наложени поради неспазване от страна на жалбоподателката на нейните професионални задължения като съдия, а именно значителни забавяния в представянето на мотиви за няколко решения, тези мерки са преследвали легитимна цел, посочена в член 10 от Конвенцията, а именно за гарантиране, по-конкретно, на правилното функциониране на наказателната правосъдна система с оглед на това „да се гарантира авторитета (...) на съдебната власт“ и да се предотврати престъплението (вж. параграф 167 по-горе). От гледна точка на член 18 от Конвенцията Съдът трябва да определи дали тези мерки са преследвали и друга цел, която не е обхваната от Конвенцията, и ако е така, дали тази друга цел е с преобладаващ характер (*Merabishvili*, цитирано по-горе, §§ 318-319, и *Azizov et Novruzlu срещу Азербайджан*, № 65583/13 и 70106/13, § 70, 18 февруари 2021 г.)

205. По отношение на това дали дисциплинарното производство срещу жалбоподателката и наложените ѝ наказания са имали за цел, както твърди жалбоподателката, и да я накажат за позициите и критиките, които е изразила по отношение на действията на ВСС и на правителствената политика по въпроси в областта на правосъдието, Съдът вече отбелязва по-горе в контекста на член 10 от Конвенцията, че дисциплинарни мерки, предприети срещу жалбоподателката, са пряко свързани с нейните публични позиции (вж. параграф 164 по-горе). В тази връзка припомня, че изявленията на главния инспектор на ВСС показват, че извършената през юни 2011 г. проверка на Наказателното отделение на СГС е представлявала форма на предупреждение за критиките, отправени от магистрати, в частност от председателстваната от жалбоподателката организация, по повод това, че ВСС е назначил В.Я. за председател на съда, за която се знае, че е приближена до действащия министър на вътрешните работи (вж. параграфи 17 и 160 по-горе).

206. Освен това Съдът отбелязва, че дисциплинарното производство срещу жалбоподателката е започнало на фона на разгорещени обществени дебати относно независимостта и ефективността на съдебната власт, по-специално по отношение на разглеждането на дела за организирана престъпност, и че е имало противоречие между съюза на съдиите, представляван от жалбоподателката, от една страна и изпълнителната власт от друга (вж. параграфи 6 11, 14-15 и 26 по-горе). По-специално, министърът на вътрешните работи прави изявления пред пресата, които са насочени лично към жалбоподателката и с които критикува работата ѝ като съдия (виж параграф 26 по-горе).

207. Съдът счита тези елементи за достатъчни, за да заключи, че дисциплинарното производство и наложените от ВСС наказания на жалбоподателката, преследват и цел, която не е предвидена в Конвенцията, а именно да бъде санкционирана за позициите, които е заела като председател на ССБ. Следователно приетите срещу жалбоподателката мерки преследват редица цели и за да определи дали е имало или не нарушение на член 18 от Конвенцията, Съдът трябва да провери дали целта извън Конвенцията може да се счита за преобладаваща по смисъла на съдебната му практика. При извършването на тази преценка Съдът трябва да вземе предвид всички обстоятелства по делото. В своята оценка той по-специално ще вземе предвид естеството и степента на укоримост на преследваната цел, която не попада в обхвата на Конвенцията, както и факта, че Конвенцията има за цел да защитава и насърчава идеалите и ценностите на демократичното общество, ръководено от принципа на върховенството на закона (Merabishvili, цитирано по-горе, § 307).

208. За тази цел на първо място Съдът отбелязва начина, по който са се развили събитията по настоящото дело: първо жалбоподателката и

нейната организация изразяват силна критика към ВСС, по-специално по отношение на назначенията на председатели на съдилища, при които според тях е липсвала прозрачност и които допускат да се предположи намеса от страна на изпълнителната власт; след това са извършени проверки, понякога по сигнал от магистратите, засегнати от тези критики, и срещу жалбоподателката е образувано дисциплинарно производство; наблюдаваните дисциплинарни нарушения понякога се отнасят до забавяния, настъпили много преди началото на проверките. В очите на Съда тази последователност от събития показва, че извършването на тези проверки е мотивирано главно от желанието жалбоподателката да бъде наказана, а не от законната загриженост за отстраняване на прекомерните забавяния в съдебните производства.

209. Тежестта от дейностите на жалбоподателката в рамките на ССБ в мотивацията за образуваното производство и наложените наказания е видна и от изразените становища по време на заседанието на ВСС във връзка с дисциплинарната отговорност на магистратите, проведено няколко дни след решението за отстраняване от длъжност на жалбоподателката. Явно враждебните към ССБ и други НПО становища показват доминиращия характер на тази мотивация сред поне част от членовете на ВСС (вж. параграфи 35 и 54 по-горе).

210. Начинът, по който ВСС разглежда дисциплинарните дела на жалбоподателката, също е показател. Този орган в действителност е проявил особена строгост към жалбоподателката, по-специално като първоначално разпорежда нейното отстраняване от длъжност. Изключителната тежест и непропорционалност на това наказание се отбелязва от голяма част от съдебната и юридическата общност в България, от самия министър на правосъдието, от медии, от неправителствени организации, а също и от международни организации (параграф 34 по-горе). В тази връзка трябва също да се отбележи, че по двете дисциплинарни производства ВСС взима предвид забавянията, за които жалбоподателката е привлечена под отговорност, грешка, която е трябвало да бъде поправена от Върховния административен съд и която по-специално обосновава отмяната на отстраняването на жалбоподателката (вж. параграфи 36 и 47 по-горе).

211. Съдът отбелязва, че дейностите на жалбоподателката в ССБ представляват упражняване от страна на жалбоподателката на нейните свободи на сдружаване и изразяване и че нищо не показва, че тези дейности противоречат на закона или на етичните правила на магистратите. По-специално критичните позиции, изразени от организацията, председателствана от жалбоподателката, са имали за цел да осигурят повече прозрачност и да ограничат намесата на изпълнителната власт при повишаването на магистрати с цел укрепване на независимостта на съдебната власт, чиято значимост Съдът често подчертава в своята съдебна практика (вж. наскоро *Guðmundur Andri*

Ástráðsson, цитирано по-горе, § 215). С оглед на тези елементи желанието да се използва дисциплинарното производство като форма на репресивна мярка за изразената от жалбоподателката позиция изглежда особено тревожно.

212. Съдът отбелязва също, че съдебният контрол на решението на ВСС не е коригирало тази ситуация. Жалбоподателката е твърдяла в жалбите си, че дисциплинарното производство е мотивирано изключително от политически съображения и в действителност има за цел да я накаже за позициите ѝ като председател на ССБ (вж. по-специално параграф 39 по-горе). Състав от трима съдии от Върховния административен съд дори е направил констатации в тази насока в решението си, постановено на 1 юли 2014 г., и ги е взело предвид при заключението, че наложеното на жалбоподателката наказание трябва да бъде намалено (вж. параграфи 54-56 по-горе). Въпреки това в окончателното решение от 12 февруари 2015 г. съставът от петима съдии от висшия съд се е ограничил до проверка на законосъобразността на решението на ВСС съобразно националното дисциплинарно право (вж. параграфи 58-59 по-горе). По този начин той е пренебрегнал тезата на жалбоподателката и не е съобразил практическите последици за нейната дисциплинарна отговорност или тежестта на наложеното наказание (виж също, съгласно член 10 от Конвенцията, параграфи 177-178 по-горе).

213. В заключение, като взе предвид всички обстоятелства по делото, Съдът счита, че независимо от факта, че отстраняването от длъжност на жалбоподателката в крайна сметка е отменено от Върховния административен съд, преобладаващата цел на дисциплинарните производства срещу жалбоподателката и наложените ѝ от ВСС наказания не е била да се гарантира спазването на сроковете за приключване на делата, а същата да бъде санкционирана и сплашена заради критичните си позиции спрямо ВСС и изпълнителната власт.

214. Следователно е налице нарушение на член 18 във връзка с член 10 от Конвенцията.

VII. ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

215. Съгласно член 41 от Конвенцията:

Ако Съдът установи, че е имало нарушение на конвенцията или на протоколите към нея и ако вътрешното право на високодоговарящата страна допуска само частично обезщетение за последиците от това нарушение, Съдът присъжда, ако това е необходимо, справедливо удовлетворение на потърпевщата страна.“

А. Вреди

216. Жалбоподателката не е предявила иск за имуществени или неимуществени вреди и твърди, че констатацията за нарушение на Конвенцията представлява достатъчно справедливо обезщетение за нея. Следователно Съдът не счита за необходимо да ѝ присъди сума по тази точка.

А. Разходи и разноски

217. Жалбоподателката моли за възстановяване на направените във връзка с производството пред Съда разходи за превод в размер на 2 620 български лева (BGN), чиято равностойност е 1 340 евро (EUR). Тя представя съответната фактура и доказателство за извършено плащане.

218. Съгласно съдебната практика на Съда един жалбоподател може да получи възстановяване на направените от него разходи и разноски само до степента, в която се установи тяхната действителност, необходимост и разумен характер на ставките за плащане. В конкретния случай, предвид документите, с които разполага, и горепосочените критерии, Съдът счита, че претендираната сума за разноски за превод е оправдана и я присъжда на жалбоподателката.

В. Мораторни лихви

219. Съдът счита за уместно мораторните лихви да бъдат обвързани с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, към която се добавят три процентни пункта.

С ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ

1. *Обявява* единодушно жалбата за допустима по отношение на оплакванията по член 6, 10, 14 и 18 от Конвенцията и за недопустима по отношение на оплаквания по член 8 от Конвенцията;
2. *Приема* с пет срещу два гласа, че не е налице нарушение на член 6 от Конвенцията;
3. *Приема* единодушно, че е налице нарушение на член 10 от Конвенцията;
4. *Приема* единодушно, че не е необходимо да разглежда отделно оплакването по член 14 във връзка с член 10 от Конвенцията;

5. *Приема* единодушно, че е налице нарушение на член 18 във връзка с член 10 от Конвенцията;
6. *Приема* единодушно, че
- а) в рамките на три месеца от деня, в който съдебното решение стане окончателно в съответствие с член 44, параграф 2 от Конвенцията, държавата ответник трябва да изплати на жалбоподателката за разходи и разноски сумата от 1 340 евро (хиляда триста и четиридесет евро), конвертирана във валутата на държавата ответник по курса, валиден към датата на плащането, плюс всякакви данъци, които биха могли да се начислят на жалбоподателката;
 - б) от изтичането на гореспоменатия тримесечен срок до плащането се дължи проста лихва върху горепосочените суми в размер, равен на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка за срока на забава, към която се добавят три процентни пункта.

Изготвено на френски език и оповестено писмено на 19 октомври 2021 г. в съответствие с член 77, параграф 2 и 3 от Правилника.

{signature_p_2}

Илзе Фрайвирт
Заместник-председател

Тим Еике
Председател

В съответствие с член 45 § 2 от Конвенцията и член 74 § 2 от Правилника на Съда към това решение е приложено индивидуалното мнение на съдия Харутюнян и на съдия *ad hoc* Салкова.

Т. Е. I.
I. F.

I. СЪВМЕСТНО ЧАСТИЧНО ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ ХАРУТЮНЯН И СЪДИЯ AD HOC САЛКОВА

II. ВЪВЕДЕНИЕ

1. В настоящия случай, докато се отнасяме към мнението на мнозинството с уважение, ние оставаме убедени, че е налице нарушение на член 6 от Конвенцията. Нашите заключения отчитат необходимостта от разграничаване на въпросите, свързани с извършеното от съдията дисциплинарно нарушение, и осигуряването на справедлив процес във връзка с нейната жалба срещу решението на Висшия съдебен съвет. При прилагането на правилата, предназначени да гарантират справедлив процес, националните органи трябва да се въздържат от нарушения като тези, за които се твърди в настоящия случай, за да поддържат върховенството на закона и да гарантират справедливостта на правосъдието.

Принципите, установени в съдебната практика по член 6

2. Наличието на безпристрастност трябва да се установи въз основа на субективен тест, при който трябва да се вземе предвид личното убеждение и поведение на конкретен съдия, тоест дали съдията е имал някакви лични предразсъдъци или пристрастия в даден случай, както и на обективен тест, тоест като се установи дали самият трибунал и, наред с други аспекти, неговият състав, предлагат достатъчни гаранции, за да изключат всяко основателно съмнение по отношение на неговата безпристрастност.

3. Въпреки това, няма категорично разделение между субективна и обективна безпристрастност, тъй като поведението на съдията може не само да предизвика обективни опасения относно безпристрастността от гледна точка на външния наблюдател (обективен тест), но може да се отнася и до въпроса за неговото или нейното лично убеждение (субективен тест). В случаите, когато може да е трудно да се набавят доказателства, с които да се опровергае презумпцията за субективна безпристрастност на съдията, изискването за обективна безпристрастност предоставя допълнителна важна гаранция (вж. *Micallef v. Malta*, [GC], № 17056/06, ECHR 2009 г. и *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], № 55391/13 и 2 други, 6 ноември 2018г.).

4. Съгласно съдебната практика на Съда трябва да се определи дали освен поведението на съдията има установени факти, които могат да породят съмнения относно безпристрастността на съдиите. Когато се прилага към орган, заседаващ като съдия, това означава да се определи дали, освен личното поведение на някой от членовете на този орган, има

установени факти, които могат да породят съмнения относно безпристрастността на самия орган.

5. Това означава, че при вземането на решение дали в даден случай има основателна причина за опасение, че даден съдия (вж. *Morel v. France*, № 34130/96, ECHR 2000-VI, и *Pescador Valero v. Spain*, № 62435/00, ECHR 2003-VII), или орган, заседаващ като съдия (вж. *Luka v. Romania*, № 34197/02, 21 юли 2009г.), не е безпристрастен, позицията на засегнатото лице е важна, но не решаваща. Решаващо е дали този страх може да се счита за обективно оправдан (вж. *Wettstein v. Switzerland*, № 33958/96, ECHR 2000-XII; *Pabla Ky v. Finland*, № 47221/99, ECHR 2004-V; и *Micallef*, цитиран по-горе). В това отношение дори външното проявление може да бъде от известно значение или, с други думи, „справедливостта трябва не само да бъде възстановена, но и да е видно, че се извършва“. Това, което е заложено, е доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват в обществото. По този начин всеки съдия, по отношение на когото има основателна причина за опасение от липса на безпристрастност, трябва да се оттегли (виж *Micallef*, цитиран по-горе, например, когато съдията е направил публични изявления относно изхода на делото; вижте също *Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd and Others v. Georgia*, № 16812/17, 18 юли 2019г.).

6. За да могат съдилищата да вдъхнат в обществото необходимото доверие, трябва да се вземат предвид и въпросите на вътрешната организация. Наличието на национални процедури за гарантиране на безпристрастност, а именно правила, регулиращи оттеглянето на съдии, е важен фактор (вж. *Micallef*, цитиран по-горе, и *Mikhail Mironov v. Russia*, № 58138/09, 6 октомври 2020г.). Такива правила показват загрижеността на националния законодател да премахне всички основателни съмнения относно безпристрастността на съответния съдия или съд и представляват опит за гарантиране на безпристрастност чрез отстраняване на причините за тези опасения. В допълнение към гарантирането на липсата на действителна пристрастност, те са насочени към премахване на всяка проява на пристрастност и служат за насърчаване на доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват в обществото (вж. *Mežnarić v. Croatia*, № 71615/01, 15 юли 2005г. и *A.K. v. Liechtenstein*, № 38191/12, 9 юли 2015г.).

7. Йерархическата структура на компетентните административни органи също може да повдигне проблем по отношение на външното проявление (вж. *Grace Gatt срещу Малта*, № 46466/16, 8 октомври 2019г.). Националната система, управляваща кариерата на съдиите и дисциплинарните производства срещу тях, сама по себе си е била обект на жалби пред Съда от гледна точка на независимостта и обективната безпристрастност на съдиите (вж. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá*,

цитирано по-горе; *Denisov v. Ukraine* [GC], № 76639/11, 25 септември 2018г. и *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, № 21722/11, ECHR 2013).

II. ФАКТИТЕ

Фактите по делото и прилагането на тези принципи в настоящия случай

8. Жалбите на жалбоподателката съдържат твърдения за политическа намеса в дисциплинарното производство и в административното и съдебното производство. Изложени са конкретни аргументи във връзка с протичането на производството пред Висшия съдебен съвет (ВСС) и Висшия административен съд (ВАС), както и с последвалото благоприятно кариерно развитие на съдиите, участвали в делата срещу жалбоподателката.

9. Правилен извод за справедливостта на съдебното производство в случаите, когато жалбоподателят се оплаква от влиянието на политически фактори върху решаващия съд, може да се направи, ако поведението на решаващия съд в конкретния случай се съпостави с поведението му в подобни случаи. Оттук възниква въпросът дали ВСС и ВАС прилагат по последователен начин върховенството на закона в дисциплинарното производство по един и същи начин, или има разлика в прилагането, когато върховенството на закона се прилага спрямо различни лица. Всяка такава разлика винаги повдига въпроса за съществуването на метаправни фактори при вземането на решения, които създават обществено недоверие към съдебната власт.

10. Един от повдигнатите въпроси относно еднаквото прилагане на закона е задължението на ВСС да изслушва доказателства от лицето, по отношение на което се води дисциплинарно производство.

11. С оглед на твърдението на жалбоподателката, че не ѝ е предоставено право на защита в дисциплинарното производство, ние напълно споделяме заключенията на Върховния административен съд в първо решение от 2 август 2012г., които са напълно в съответствие с ученията на правна теория:

“Когато не успее да изслуша директно и незабавно доказателства от съдията изправен пред дисциплинарно производство, кадровият орган на съдебната власт, първо, нарушава същността на принципа на състезателното производство, а именно изслушването на другата страна и, второ, нарушава конституционното право на защита на съдията.“

12. Обратното становище, възприето в последващото решение на ВАС от 18 декември 2012г., с което се отменя това решение, не съответства на учението на теорията, особено по отношение на следния аргумент:

“Целта на закона е дисциплинарното производство да се води от намален състав на колективния орган, като се запазва неговата власт по отношение на вида и размера на наказанието, както и да се избегне дублиране на дисциплинарния състав, както е изрично предвидено в закона. Обратната позиция би довела до ново дисциплинарно производство пред ВСС, което е недопустимо.”

Това заключение не отчита нито факта, че решаващият орган е ВСС, а не дисциплинарния състав, нито решенията на ВАС по жалбите на други съдии, на които са наложени санкции (виж например решение на ВАС № 2780 от 27 февруари 2012г. по административно дело № 12603/2011г., с което е отменено дисциплинарното наказание „порицание” на друг съдия за забавяне на решенията по 249 дела и което е потвърдено с решение на ВАС № 9488 от 2 юли 2012г. по дело № 5054/2012 г., дадено от петчленен състав). Това решение е установено, както следва:

“Лицето, което е изправено пред дисциплинарно производство, трябва да бъде надлежно уведомено за заседанието (това следва и от общите правила на [Административнопроцесуалния кодекс], когато е постановено утежняващо административно решение) и да му се даде възможност да изложи доводите си на защита лично или чрез законен представител. Необходимостта съдия, прокурор или следовател изправен пред дисциплинарно производство да упражни ефективно правото си на защита във всеки отделен случай непосредствено пред дисциплинарно наказващия орган на ВСС е пряка последица от чл.56 от Конституцията на Република България.”

13. Друг въпрос, който очевидно се решава от ВСС по различен начин в зависимост от самоличността на нарушителя, е този за вида наказание, наложено за идентични нарушения.

14. В дисциплинарната практика по различен начин се решават следните въпроси: дали и как се отчита натовареността на съдията и броят и сложността на възложените му дела, както и качеството на постановените решения и виновността на съдията, обвинен в дисциплинарно нарушение.

15. В случая на жалбоподателката е установено, че натовареността ѝ изобщо не е била проверена от дисциплинарния орган (решение на ВАС № 10945 от 2 август 2012г.). Този въпрос изобщо не е обсъждан в решението на петчленния състав от 18 декември 2012г., с което това решение е отменено. Най-вероятната причина за изводите на ВАС в решението му от 18 декември 2012 г. е неправилно тълкуване на правилата на Наказателно-процесуалния кодекс относно изискването за разглеждане и решаване на делото в разумен срок и относно процесуалните срокове за процесуални действия, въз основа на неразбиране на структурата и характера на наказателния процес.

16. Въпросът за виновността не е разгледан в това решение, което само дава частична дефиниция на понятието виновност. Подходът в други случаи по отношение на дисциплинарното наказание на съдиите е различен, например в решение на ВАС № 10613 от 15 юли 2011 г. по

адм.д. № 2848/2011г., отсъдено от петчленен състав, с което е потвърдено решение на ВАС № 623 от 13 януари 2011г. по адм.д. 9430/2010г., и който установи следното:

“...дисциплинарният орган трябваше да събере доказателства за фактическата и правна сложност на деветте случая, решенията по които са взети след етапа на разследване. Не е взета предвид високата персонална натовареност на съдията, както и на административния отдел като цяло. Не е отчетен и фактът, че поради липсата на достатъчно съдии е имало преразпределение на делата, което е довело до допълнително натоварване, ... неизпълнението на служебни задължения би било поради виновност. В случая съвкупната преценка на фактите и обстоятелствата въз основа на доказателствата по делото не установява със сигурност, че фактическите елементи на нарушение по чл.307(4)(1) от [Закона за съдебната власт] са извършени виновно, т.е. за да обоснове констатирането на дисциплинарно нарушение съгласно член 307(3) от [Закона за съдебната власт].”

17. Това е прието и в решения на ВАС № 2758 от 1 март 2010г. по адм.д. № 14955/2009; № 2789 от 2 март 2010г. по адм.д. № 14708/2009; № 9926 от 16 юли 2010г. по адм.д. № 5695/2010; № 4940 от 4 април 2012г. по адм.д. № 1060/2012г.; и № 15921 от 23 декември 2010г. по адм.д. № 12157/2010г., отсъдени от петчленен състав, наред с други дела.

18. Следва да се отбележи, че въпросът за причините за забавянията е обсъден и в решение на ВАС № 9190 от 01.07.2014 г. относно второто дисциплинарно производство срещу жалбоподателката, в което съдът намира за безспорно, че жалбоподателката е имала голямо натоварване от дела с правна и фактическа сложност, че е участвала и в международни прояви по решение на ВСС, и че работата ѝ е възпрепятствана от липсата на съдебни зали. Тогава съдът установи следното:

“...в настоящия случай нито [Инспекторатът на ВСС], нито двата дисциплинарни състава по дисциплинарно дело № 3/2012г., нито Висшият съдебен съвет, положили усилия за изясняване на въпроса дали работата на СГС е организирана адекватно. ... Отговорът на този въпрос е от съществено значение, тъй като би допринесъл за изясняване на тежестта на нарушението и на едно от другите релевантни обстоятелства, представляващи следващия критерий по чл. 309 от [Закона за съдебната власт] за определяне на вида и размера на дисциплинарното наказание, а именно обстоятелствата, при които е извършено нарушението.”

19. Противоречиво се прилагат и разпоредбите относно задължението на наказващия орган да мотивира своето решение. Прави впечатление, че становището на двама от съдиите относно постановяването на петчленния състав във втората група на дисциплинарното производство срещу жалбоподателката, което е изразено в особеното им становище относно необходимостта ВСС да мотивира решението си при налагане на по-тежка присъда, е споделена и от третия член на съдебния състав по друго дело, а именно в решение на ВАС № 16181 от 8 декември 2011г. по адм.д. № 8458/2011, VII о.,

потвърдено с решение на ВАС № 9701 от 4 юли 2012г. по адм.д. 5006/2012 (петчленен състав). В това решение съдебният състав посочва следното:

“Освен изложеното не са посочени мотиви за атакуваното административно решение. В настоящия случай дисциплинарният състав предложи на Висшия съдебен съвет жалбоподателят да подлежи на дисциплинарно наказание съгласно член 308(1)(3) от [Закона за съдебната власт], а именно „намаляване на основното възнаграждение с 25% за период от две години“. Въпреки че ВСС не е обвързан от направеното предложение и в условията на оперативна самостоятелност сам определя какво наказание да наложи, условие за законосъобразност на решението му е то да бъде мотивирано. В настоящия случай мотивите за решението са изказванията на членовете на Съвета в подкрепа на предложението за най-тежко дисциплинарно наказание. От протокола от заседанието на ВСС е видно, че единственото релевантно изявление е направено от главния прокурор. Изявление направи и главният инспектор, но тя не е член на Висшия съдебен съвет и нейното изявление не е мотив за решението. От изявлението на главния прокурор обаче не могат да се направят обосновани заключения относно спазването на разпоредбите на член 309 от Закона за съдебната власт, който изисква при определяне на дисциплинарното наказание да се вземе предвид тежестта на нарушението, формата на виновността, обстоятелствата, при които е извършено нарушението и поведението на нарушителя. В изявлението се подчертава фактът, че жалбоподателят е твърдял, че е адвокат и е измамил граждани, и изразява субективно мнение, че „фактът, че не е установено друго нарушение, не означава, че не е имало“. Но трябва да се подчертае, че наказанието трябва да е свързано с конкретното нарушение. Съдът не приема изложеното становище като мотив на административното решение, което трябва да съдържа конкретни съображения, обосноваващи необходимостта от налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. Несъстоятелно е да се позовава на твърдения за нарушения. Не трябва да се вземат предвид и съображения, които са извън обхвата на дисциплинарното производство.”

20. Някои от спорно разрешените въпроси вече са били недвусмислено изразени в тълкувателно решение № 7/2017 от 2017 г. на ВАС (например относно правомощието на Върховния административен съд да върне делото на Висшия съдебен съвет, което в случая на жалбоподателката е довело до недопустим правен резултат за налагане на две различни санкции 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 този орган за ново произнасяне.”

Със същото решение е прието и това:

“Участието на членове на Висшия съдебен съвет в дисциплинарния състав, когато те са същите лица, които са внесли предложението за налагане на дисциплинарно наказание на избрани членове на Висшия съдебен съвет по чл. 312, ал. Закон за съдебната власт във връзка с член 311(2)(с) и член 307(2) или за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител или заместник-административен ръководител

съгласно член 312(1)(4 от Закона за съдебната власт е съществено нарушение на административнопроизводствените правила.”

21. Това решение на ВАС отсега нататък трябваше да предотврати риска от прилагане на различен подход при решаването на тези въпроси въз основа на самоличността на наказаните съдии, независимо кои са те.

22. Различното прилагане на правните разпоредби в тези случаи поражда съмнения относно наличието на обективна безпристрастност, които произтичат и от няколко други факта.

23. Изявлението за пресата, издадено от главния инспектор тринадесет дни преди крайния срок за изготвяне на доклада от инспекцията, както е установено в решение № 10945 от 2 август 2012г. („Данъкоплатецът плаща заплатите на съдиите предимно, за да изготвят своите присъди и в тяхното лично време да изготвят декларации и становища. Затова ще проверим кой е написал мотивите си за решенията в сроковете посочени в закона, колко забавяне са причинили и какви са причините за това.”), като се фокусира върху изявленията на жалбоподателката относно независимостта на съдебната власт преди приключване на проверката, означава, че главният инспектор вече не може да се разглежда като обективен наблюдател.

24. Освен това окончателното решение на Инспектората (публикувано на уебсайта му (<http://www.inspectoratvss.bg/acts/1439540969.pdf>) не анализира причините за закъсненията. Изискването отделен съдия да осигури разглеждането на дела в разумен срок не може да се приеме за оправдано, доколкото задължение на държавата и по-конкретно на ВСС е да решава проблемите, свързани с натовареността на съдиите, разпределението на делата и наличните ресурси.

25. Това задължение от страна на държавата е ясно посочено в решението на Съда по делото *Димитров и Хаманов срещу България* (№ 48059/06 и 2708/09, §72, 10 май 2011г.), както следва:

“72. Държавите са длъжни да организират своите съдебни системи по такъв начин, че техните съдилища да могат да изпълнят всяко от изискванията на член 6 § 1 от Конвенцията, включително задължението да разглеждат делата в разумен срок (вж. наред с много други власти, Bottazzi, § 22, и Scordino (№ 1), § 183, и двете цитирани по-горе). Те са отговорни за забавяния, дължащи се на поведението на техните съдебни или други органи (виж, например, *Foley v. the United Kingdom*, № 39197/98, §§ 38 39, 22 октомври 2002г.). Те са отговорни и за забавяне на представянето на становищата на експертите, назначени от съда (вж. *Capuano v. Italy*, 25 юни 1988г., § 32, серия А № 119, и *Nibbio v. Italy*, 26 февруари 1992г., §18, серия А № 228А). По този начин дадена държава може да бъде призната отговорна не само за забавяне на разглеждането на конкретен случай, но и за неуспех да увеличи ресурсите в отговор на изоставане от дела или за структурни недостатъци в нейната съдебна система, които причиняват забавяния (виж *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, 13 юли 1983г., §§ 29 32, серия А № 66; *Guincho*, цитирани по-горе, §§ 39-41; и *Pammel v. Germany*, 1 юли 1997г., §§ 69-72, Доклади за съдебни решения и Решения 1997-IV). По този начин

справянето с проблема с необоснованото забавяне на съдебните производства може да изисква от държавата да предприеме редица законодателни, организационни, бюджетни и други мерки.

73. В тази връзка следва да се подчертае, че неразглеждането на конкретно дело в разумен срок не е непременно резултат от пропуски от страна на отделни съдии, прокурори или следователи. Например, докато в някои случаи забавянето може да е резултат от липсата на старание от страна на следователя, прокурора или съдията, отговарящ за конкретно дело (виж, като пример, *B. v. Austria*, цитирано по-горе, §§ 52-54 и *Reinhardt and Slimane-Kaïd v. France*, 31 март 1998г., § 100, Доклади 1998-II), в други закъсненията могат да произтичат от неспособността на държавата да предостави достатъчно ресурси на разположение на своята съдебна система (вж. , като пример, *Zimmermann and Steiner*, цитирано по-горе, §§ 30-32), или да разпределя делата по ефективен начин (виж, като пример, *Georgiadis v. Cyprus*, № 50516/99, § 46, 14 май 2002г.).”

26. Твърдението на член на ВСС (стр. 71 от протокола от 30 май 2011г.), че няма да подкрепи кандидат за председател на Софийски градски съд (СГС), тъй като тя е участвала в жалба срещу ВСС и поради това може не е добър лидер, изглежда подкрепя оплакването на жалбоподателката, че някои членове на ВСС са били нетолерантни към критиките относно дейността им и са склонни да наказват съдии, които изразяват такава критика.

27. Липсата на мотиви в Заповед No. 352 от 6 март 2012 г., издадена от председателя на ВАС, по силата на която жалбите срещу решения на ВСС са прехвърлени от 7-мо отделение, което разглежда подобни дела, към 6-то отделение, което разглежда дела, свързани със социалното осигуряване и здравеопазването и издаването на тази заповед без предложение от Пленума на Върховния административен съд изглежда подкрепя твърдението на жалбоподателката, че е имало умишлена промяна, тъй като съдиите от 7-мо отделение преди това са се произнесли в полза на нейната жалба в първият случай.

28. Само по себе си това обстоятелство не може да постави под въпрос обективната безпристрастност на първоинстанционния съд. Но в съчетание с други факти като отхвърляне на искането за отвод на целия съдебен състав от 6-о отделение и 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 някои членове на ВСС и последващото кариерно развитие на съдиите, които са решили делото на жалбоподателката (предвид подкрепата, получена за тези постове), това поражда съмнения, които подкрепят тезата на жалбоподателката, че липсва обективна безпристрастност.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

29. Всички посочени по-горе фактори поставят под съмнение наличието на правна сигурност, с оглед различното отношение на вземащите решения органи в дисциплинарни производства срещу съдии. Това подкопава основите на справедливостта.

30. Трудността при разрешаването на дисциплинарни производства срещу съдии произтича от необходимостта да се установи много тънката граница между предотвратяването на нарушения на съдебното поведение, което застрашава ефективността на съдебната система, и независимостта на съдебната система, където политическото влияние подкопава правосъдието и общественото доверие в него.

31. Няма съмнение, че когато са извършени дисциплинарни нарушения, трябва да се налагат санкции, за да се гарантира ефективността на правосъдието. Тези санкции обаче трябва да се прилагат в производства, гарантиращи правата на участниците, основани на равно третиране на нарушителите, тъй като алтернативата води до възприемане в обществото на липса на обективна безпристрастност, което дестабилизира правния ред.

32. При условията на справедлив процес подобни нарушения от страна на съдиите трябва да бъдат санкционирани и според нас е извън съмнение, че правилното прилагане на закона и предотвратяването на нарушения могат да бъдат постигнати само в контекста на такъв процес.

33. Дестабилизирането на съдебната система води до дестабилизиране на правовата държава, в резултат на което правата на гражданите са застрашени. Нестабилната съдебна система не може да осигури стабилност и сигурност за правата на гражданите, а стабилността на съдебната власт зависи както от нейната независимост от политическите органи, така и от наличието на ясни правила за кариерното развитие на съдиите и тяхното прилагане по еднакъв начин за всички съдии. Подтикнати от убеждението, че в случая някои от действията на главния инспектор и на членовете на Висшия съдебен съвет и ВАС поставят под съмнение наличието на обективна безпристрастност, изразяваме това отделно мнение, като същевременно зачитаме становището на мнозинството.