



АМЕРИКАНСКА АСОЦИАЦИЯ НА ЮРИСТИТЕ

ЦЕНТЪР ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

## **ЗАПЛАХИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ**

### **-КАЗУСЪТ НА СЪДИЯ МИРОСЛАВА ТОДОРОВА-**

Уволнението на съдия Мирослава Тодорова от Висшия съдебен съвет (ВСС) през м. юли 2012 г.<sup>1</sup> продължава да създава сериозни тревоги относно политизирането на дисциплинарните практики в съдебната система в България<sup>2</sup>. Съдия Тодорова заемаше поста Председател на Съюза на съдиите в България и в качеството си на такъв критикуваше това, което мнозина възприемаха като политическа намеса в работата на съдебната система. В този контекст, нейното уволнение повдига въпроси относно използването на дисциплинарната система за отмъщение срещу легитимното упражняване на правото на свободно сдружаване и изразяване. Ако дисциплинарната система се използва с цел отмъщение, това би подкопало безпристрастността на съдебната власт в нарушение на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

#### **I. Уволнението на съдия Тодорова е непропорционално и изглежда политически мотивирано.**

Събитията около уволнението на съдия Тодорова показват, че системата от дисциплинарни наказания за съдиите може да бъде податлива на злоупотреби за политически цели - ситуация, която би могла да доведе до репресивно дисциплиниране, имащо за цел да подтисне или накаже законното право на свобода на словото. Макар и

---

<sup>1</sup> Вижте например статията на Алекс Бивол, "Sacked Bulgarian judges union chief says will appeal, as support pours in," („Уволнената председателка на Съюза на съдиите в България ще обжалва, след като получава подкрепа“, The Sofia Globe (13 юли, 2012), налична на: <http://sofiaglobe.com/2012/07/13/sacked-bulgarian-judges-union-chief-says-will-appeal-as-support-pours-in/>.

<sup>2</sup> Тази статия е изготвена от Програмата за защита на правосъдието на Американската асоциация на юристите, Център за правата на човека. Гледните точки, които са изразени в нея, не са одобрени от Камарата на представителите или от Управителния съвет на Американската асоциация на юристите и следователно не трябва да се тълкуват като представяне на политиката на Американската асоциация на юристите.

нейното уволнение през м. юли 2012 да не е изрично свързано с критиката към ВСС и Министерство на вътрешните работи, отправена от нея,<sup>3</sup> периодът, в който това се случва, и тежестта на наказанието предполагат, че дисциплинарната мярка е била политически мотивирана в резултат от нейната защита на независима съдебна система.

Съдия Тодорова е заемала поста съдия в Софийски градски съд - Наказателно отделение в продължение на седем години без възникването на каквито и да е инциденти.<sup>4</sup> Предполага се, че е била уволнена за забавяне при издаването на решения. Тя обаче беше дисциплинарно уволнена, едва след като заведе иск по дело за клевета срещу Министъра на вътрешните работи, заради негови коментари относно нейното поведение в един конкретен случай.<sup>5</sup>

Уволнението на съдия Тодорова, което е най-тежката санкция, която ВСС може да издаде,<sup>6</sup> е непропорционален<sup>7</sup> отговор на твърденията за законови нарушения на съдията, особено ако това е направено с намерението съдия Тодорова да бъде наказана за

---

<sup>3</sup> В ролята си на председател на Съюза на съдиите, съдия Тодорова е известна с явната си и подчертана критика към министъра на вътрешните работи, Цветан Цветанов, Висшия съдебен съвет, който има задачата да администрира съдилищата и към цялостната липса на безпристрастност в редиците на съдиите. Вижте например статията на Алекс Бивол, "Sacked Bulgarian judges union chief says will appeal, as support pours in," (Уволнената председателка на Съюза на съдиите в България ще обжалва, след като получава подкрепа", The Sofia Globe (13 юли, 2012), налична на: <http://sofiaglobe.com/2012/07/13/sacked-bulgarian-judges-union-chief-says-will-appeal-as-support-pours-in/>. Нейните действия включваха писмо от януари 2011 до Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, изразяващо загриженост относно независимостта на Висшия съдебен съвет и политическата намеса в текущи наказателни производства. Допълнително отворено писмо до лидерите на парламента и правителството беше подписано от съдия Тодорова през м. декември 2011, в което остро се критикува процедурата за избор на членове на ВСС и Инспектората към ВСС. Писмо от Мирослава Тодорова и съавтори, достъпно на: [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Letter\\_Inspectorate\\_Parliament\\_EC\\_Eng.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Letter_Inspectorate_Parliament_EC_Eng.pdf).

<sup>4</sup> Решението на Върховния административен съд на България е налично на [www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o\\_1979033.doc](http://www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o_1979033.doc), ал. 3.3.

<sup>5</sup> Sofia News Agency, "Libel Case against Bulgaria's Top Cop Relunched," (Подновено дело за клевета срещу топ ченгето на България), 18 октомври, 2012, достъпна на [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=144240](http://www.novinite.com/view_news.php?id=144240).

<sup>6</sup> Вижте Закон за съдебната система, ДВ бр. 64/7.08.2007 г., член 308, пълният текст е достъпен на [http://www.vks.bg/english/vksen\\_p04\\_06.htm#Chapter\\_sixteen](http://www.vks.bg/english/vksen_p04_06.htm#Chapter_sixteen) (преводът на английски език е предоставен от Върховния касационен съд на България).

<sup>7</sup> Европейският съд за правата на човека достига до заключението, че ограничаването на изразяването на критика към политическата намеса в съдебните процеси би могло да бъде основателно, но наказанието чрез уволнение не е „необходимо в едно демократично общество“, тъй като не е пропорционално. Съдът отбелязва, че страхът от санкции ще доведе до "охлаждащ ефект" върху упражняването на свободата на словото и че този ефект, „който е в ущърб на обществото като цяло, освен това представлява фактор, засягащ пропорционалността и оттам обосноваването на наложените санкции върху жалбоподателя“. Кудешкина срещу Русия, Жалба № 29492/05 (м. септември 2009), ал. 99, достъпна на: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91501>. Вижте също пак там в ал. 81-84, 102. Освен това, Комитетът на министрите изрично препоръча всички дисциплинарни санкции в съдебната система да бъдат пропорционални. Препоръка на Комитета на министрите към страните членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, CM/Rec(2010)12 (17 Ноември, 2010), достъпна на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>. Вижте също Европейската харта за статута на съдиите, член 5.1, DAJ/DOC (98) 23 (юли 1998), достъпна на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).

коментарите си за съдебната система.<sup>8</sup> Забавеното издаване на присъди от страна на съдия Тодорова по три дела е било неправилно; изглежда обаче, че ищците по тези три дела не са били поставени в неравностойно положение или неправомерно лишени от своята свобода или от други свои права.<sup>9</sup> Следователно, уволнението на съдията от страна на ВСС е непропорционално и ненужно с оглед постигането на легитимна цел за осигуряване на навременното издаване на мотивирани съдебни решения. Предвид огромния набор от дела и отличната служба на съдия Тодорова, съдебната система би имала по-голяма полза от това да я задържи, като намали обема на възложените ѝ съдебни случаи.<sup>10</sup>

## **II. Настоящите дисциплинарни практики в съдебната система могат да обезсърчат или да накажат легитимното право на свобода на словото.**

Средното натоварване на българските съдии с възложени съдебни случаи е доста високо, което е причина много от тях да извършват технически нарушения на сроковете за издаване на мотивирани съдебни решения.<sup>11</sup> По тази причина съществува сериозна загриженост, че дадена дисциплинарна мярка би могла да бъде използвана на политическо основание с цел наказване на членове на съдебната система, които критикуват намесата в съдебните работи.<sup>12</sup>

Европейският съд за правата на човека отбелязва, че проблемите, свързани с „функционирането на правосъдната система представляват въпроси от обществен интерес,

---

<sup>8</sup> В делото *Кудешкина*, уволнението на руски съдия е определено от Съда като непропорционален отговор от страна на правителството, който не е необходим в едно демократично общество, което води до охлаждащ ефект върху упражняването на правото на свобода на словото. *Кудешкина срещу Русия*, Жалба № 29492/05 (м. септември 2009), ал. 100-101.

<sup>9</sup> Жалба от съдия Мирослава Стефанова Тодорова относно решението, прието от Висшия съдебен съвет (ВСС), по Дисциплинарно дело №3/2012 (наричана оттук нататък „Жалбата на Тодорова“), стр. 6-8. Според съдия Тодорова, от трите дела, двама от обвиняемите са освободени в резултат на липсата на становище от страна на съдия Тодорова; третият обвиняем е оправдан, като следователно липсата на становище е забавила обжалването от страна на прокурора, но не е засегнала свободата на обвиняемия.

<sup>10</sup> Службата на Тодорова като съдия започва през 2004 г. Решението на Върховния административен съд на България е налично на [www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o\\_1979033.doc](http://www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o_1979033.doc), ал. 3.3. Съдия Тодорова се е произнесла по сравнително голям брой дела като член на Софийски градски съд, който е най-натовареният съд в България. *Пак там*. През 2009 г. съдия Тодорова се е произнесла по 250 наказателни производства, което е почти 100 производства повече от тези на някои от колегите ѝ. *Пак там*. През 2010 г. тя разрешава 218 производства, а през 2011 г. - 309, отново повече отколкото всеки друг съдия в наказателното отделение в нейния съд. *Пак там*. Освен повишеното си натоварване, съдия Тодорова посочва, че е поела допълнителни производства от пенсиониращи се или претоварени колеги, поела е задължение да преподава в Националното училище за магистрати и прокурори, съдействала е при партньорска проверка на нейни колеги и е заела длъжност като Председател на Съюза на съдиите. *Пак там*. Тодорова твърди, че е била изправена и пред други пречки, включително честата липса на определено за нея работно място или компютър, където да завършва работата си, и значителен брой дела с повишена сложност. Жалба на Тодорова, стр. 6-8.

<sup>11</sup> Доклад от Комисията към Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка, в 6-7, СОМ (2012) 411 окончателен (18 юли, 2012) (Наричан оттук нататък Доклад по МСП), достъпен на: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/07/pdf/1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/07/pdf/1_en.pdf).

<sup>12</sup> *Пак там*.

дебатът върху които е законово предвиден в член 10.”<sup>13</sup> Макар и Съдът да е признал, че държавните служители и съдиите имат задължение към правителството да пазят поверителност и да не поставят под съмнение справедливостта или безпристрастността на съдебната система без причина, Съдът също така е признал и силна защита на политическата или профсъюзната свобода на изразяването<sup>14</sup>. С други думи, съдии, които отправят неоснователни обвинения за пристрастие срещу съдебната система, не могат да бъдат защитени; все пак, дискусиите за административни проблеми и неправомерно политическо влияние или намеса в съдебните процеси обаче са защитени, особено когато подобна дискусия е част от политически дебат или дейност на профсъюз.<sup>15</sup>

Потенциалът за злоупотреба с дисциплинарната система за отстраняване на явните критици или на лидерите на профсъюзи от съдебните им постове е огромен. ВСС е избран чрез политически процес, като Народното събрание избира мнозинството от членовете, и няма гаранция или изискване членовете на ВСС да бъдат назначавани от съдебната власт.<sup>16</sup> Въпреки че мандатите във ВСС не подлежат на подновяване, което относително запазва независимостта на ВСС, разискванията и гласуването по дисциплинарни въпроси не са напълно прозрачни и причините не стават публично достояние, докато санкцията не бъде окончателна.<sup>17</sup> Отново, предвид факта, че има толкова много съдии в България, които поради обстоятелства извън техния контрол, се бавят с издаването на мотивирани съдебни решения по делата, съществува изключително висок потенциал за изборителни наказания от страна на ВСС.

### **III. Настоящите дисциплинарни практики в съдебната система могат да бъдат използвани за злонамерени цели.**

Опасността, поставена от дисциплинарната система на ВСС, се разпростира отвъд ограничаването на свободата на словото и свободата на сдружаване. Системата на ВСС - в настоящото си състояние, не притежава достатъчно защити за предотвратяване на изборителни дисциплинарни мерки срещу съдии във връзка със съдебни решения и

---

<sup>13</sup> Кудешкина срещу Русия, Жалба No. 29492/05 (септември 2009), ал. 86.

<sup>14</sup> *Вижте, например Делото на Паломо Санчез и др. срещу Испания*, Жалби Nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06, 28964/06 (Sept. 2011), ал. 56, достъпна на: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106178>.

<sup>15</sup> *Wille срещу Лихтенщайн*, Жалба No. 28396/95 (октомври 1999), ал. 67-70, достъпна на: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58338>.

<sup>16</sup> Закон за съдебната система, Член 16-18. Експертното заседание относно съдебната независимост на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE) определи, че органите, които наблюдават съдебните дисциплинарни производства, трябва да бъдат 1) отделни и независими от органите, наблюдаващи съдебната администрация, и; 2) поне две трети от членовете им да бъдат избрани от съда. *Вижте Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Challenges, Reforms And Way Forward (Съдебна независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия: Предизвикателства и пътят напред)*, Доклад от експертно заседание от 23-25 юни, 2010 г., докладът е достъпен на: <http://www.osce.org/odihr/71178>.

<sup>17</sup> Закон за съдебната система, Членове 313, 318 и 320.

становища, които са непопулярни за правителството.<sup>18</sup> Избирателните дисциплинарни мерки за защитени действия биха били в противоречие с Конвенцията<sup>19</sup> и биха подкопали безпристрастността на съдебната система в България. Всяко едно уволнение при тези условия би могло също така да противоречи на принцип 18 от Основните принципи за независимостта на съдебната власт на ООН, който гласи, че „съдиите подлежат на временно отстраняване от длъжност или уволнение единствено на основание невъзможност или поведение, които ги правят неподходящи да упражняват задълженията си.“<sup>20</sup> Освен това, всички дисциплинарни санкции трябва да бъдат пропорционални на поведението.<sup>21</sup>

Тъй като съдия Тодорова беше уволнена въпреки нейната продължаваща цялостна пригодност и желание за служба, нейното уволнение е сигнал за стремеж за използване на дисциплинарната система за уволнение на съдии за нарушения, които не достигат до високото ниво, определено от ООН, и за употреба на непропорционални санкции в определени случаи, като същевременно се показва снизходителност при други.<sup>22</sup> Всякакви такива политически мотивирани дисциплинарни производства биха били несъвместими с международното право и биха подкопали дълбоко независимостта на съдебната власт.

#### **IV. Уволнението на съдия Тодорова трябва да бъде преразгледано.**

В заключение, предвид наскорошното решение на Върховния административен съд, че ВСС е възможно да е игнорирал ясни законови ограничения при дисциплинарното уволнение на съдия Тодорова в най-малко един случай,<sup>23</sup> ВСС трябва да преразгледа издадената санкция срещу съдия Тодорова. Както беше установено от Върховния административен съд, най-малко едно от съдебните дела, които представляват основание

<sup>18</sup> От особено значение за Доклада по МСП на България, стр. 6-7.

<sup>19</sup> *Вижте например Луценко срещу Украйна*, Жалба No. 6492/11 (Ноември 2012), ал. 104-110, достъпна на: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112013>. *Кудешкина срещу Русия, по-горе*, Жалба No. 29492/05.

<sup>20</sup> Приети от Седмия конгрес на Организацията на обединените нации по предотвратяване на престъпността и третирането на престъпниците, проведен в Милано от 26 август до 6 септември 1985 и одобрени с решения на Генералната асамблея 40/32 от 29 ноември 1985 и 40/146 от 13 декември 1985; ECOSOC 2006/23, Укрепване на основните принципи на поведение в съдебната система, достъпно на <http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>.

<sup>21</sup> Отново, както е отбелязано по-горе, всички дисциплинарни санкции в съдебната система трябва да бъдат пропорционални. *Вижте* Препоръка на Комитета на министрите към страните членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, CM/Rec(2010)12 (17 Ноември, 2010), достъпна на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>. *Вижте също* Европейска харта за статута на съдиите, член 5.1, DAJ/DOC (98) 23 (юли 1998), достъпна на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).

<sup>22</sup> Доклад по МСП на България, в 6, където Европейската комисия е отбелязала непоследователни резултати от дисциплинарни разследвания на ВСС.

<sup>23</sup> Решението на Върховния административен съд на България е налично на [www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o\\_1979033.doc](http://www.dnevnik.bg/getatt.php?filename=o_1979033.doc),

за дисциплинарната мярка, е било неправилно разгледано от ВСС при уволнението на съдията, тъй като то е било извън временната компетенция на ВСС.<sup>24</sup> От останалите две съдебни дела, които са в основата на дисциплинарната жалба, най-малко едно е трябвало също да се докаже, че е изключено от разглеждането. Предвид факта, че решението за уволнението на съдия Тодорова е било базирано на тези три съдебни дела, взети заедно, изключването на едно от тях подронва основанието за уволнение. В резултат на това, ВСС трябва да бъде инструктиран да преразгледа въпроса и да определи наказание, което е пропорционално на нарушението на съдия Тодорова.

## **V. Заключение**

Съществува вероятност независимостта на съдебната власт да бъде застрашена, ако дисциплинарното производство не бъде фиксирано така, че да сведе до минимум политическите мотиви и намеса. Макар че ВСС трябва да бъде похвален за това, че работи в посока за намаляване на повсеместните забавяния в българската съдебна система, ВСС не трябва да издава избирателно дисциплинарни мерки срещу съдии, заради техните становища. Настоящият обем от съдебни дела отваря вратата към потенциално политизиране на съдебното дисциплиниране в широк мащаб. Всяко едно политическо уволнение поставя огромна опасност за справедливото и безпристрастно налагане на правосъдие. Уволнението на съдия Тодорова вероятно е било пряк резултат от нейната критика към ВСС и към Министъра на вътрешните работи, въпреки че настоящата липса на прозрачност на процеса прави невъзможно това да се определи със сигурност. Независимо от това, потенциалът за злоупотреба с дисциплинарната система с цел прекратяване на легитимната и защитена свобода на словото и сдружаването трябва да бъде премахнат, за да се осигури съдебна независимост в България.

---

<sup>24</sup> Пак там.