ТРЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

РЕШЕНИЕ

Жалба № 10351/18  
Корнелия Петрова НИНОВА  
срещу България

Европейският съд по правата на човека (Трето отделение), заседаващ на 5 март 2024 г. като Камара в състав:

Пере Пастор Виланова (Pere Pastor Vilanova), *председател,*  
 Джолиен Шукинг (Jolien Schukking),  
 Йонко Грозев (Yonko Grozev),  
 Георгиос А. Сергидес (Georgios A. Serghides),  
 Петер Русма (Peeter Roosma),  
 Йоанис Ктистакис (Ioannis Ktistakis),  
 Андреас Зюнд (Andreas Zünd), *съдии*,  
и Олга Чернишова, *заместник-секретар на отделението;*

Като взе предвид:

че горепосочената жалба е подадена на 19 февруари 2018 г.,

решението да (a) се уведоми правителството-ответник за оплакванията на жалбоподателката относно твърдяната намеса в правото ѝ на свобода на изразяване и твърдяната липса на ефективно средство за защита в това отношение и (b) да се обяви останалата част от жалбата за недопустима; както и становището и допълнителното становище на правителството-ответник, и становището и допълнителното становище на жалбоподателката,

След като проведе обсъждане, реши следното:

1. ИЗЛОЖЕНИЕ НА ФАКТИТЕ

1.  Жалбоподателката, г-жа Корнелия Петрова Нинова, е българска гражданка, която е родена през 1969 г. и живее в София. Пред Съда тя е представлявана от г-н М. Екимджиев и г-жа К. Бончева, адвокати, практикуващи в Пловдив.

2.  Българското правителство („Правителството”) се представлява от правителствения агент г-жа С. Собаджиева от Министерство на правосъдието.

3.  Фактите по делото, представени от страните и произтичащи от представените от тях документи и от публично достъпните материали, могат да бъдат обобщени, както следва.

* + 1. Контекст

4.  От май 2016 г., когато жалбоподателката е избрана за председател на Националния съвет на Българската социалистическа партия, тя е ръководител на тази партия. От 2009 г. тя е народен представител в Народното събрание (българския парламент) от тази партия.

5.  На парламентарните избори през март 2017 г. коалицията, водена от Българската социалистическа партия, „БСП за България“, получава осемдесет от двеста и четиридесет места в Народното събрание.

6.  Към ГЕРБ (Граждани за европейско развитие на България), политическата партия, получила най-много места на тези избори — деветдесет и пет, се присъединява коалиция „Обединени патриоти“, получила двадесет и седем места, и през май 2017 г. създадената в резултат по-широка коалиция съставя правителство, ръководено от г-н Бойко Борисов.[[1]](#footnote-1)

7.  По този начин Българската социалистическа партия става основната опозиционна партия в това (четиридесет и четвърто) Народно събрание. Жалбоподателката заема длъжността председател на парламентарната група на нейната коалиция — „БСП за България“. В това Народно събрание са представени още две политически партии: Движението за права и свободи и „Воля“.

8.  На първото си пленарно заседание през април 2017 г. Народното събрание избира своя председател — г-н Д. Г., народен представител от ГЕРБ, и петима заместник-председатели — по един от всяка от петте парламентарни групи (вж. параграф 26 по-долу).

9.  На пленарното заседание на 10 ноември 2017 г., по време на изказване от трибуната на залата на Народното събрание и в което коментира отсъствието на министър-председателя от заседанията на събранието, жалбоподателката заявява, че министър-председателят системно нарушава Конституцията и законите на страната, системно разрушава нейните институции и е страхливец. В отговор на това изказване председателят на парламента, г-н Д. Г. (който слиза от председателското място, за да вземе думата), прочита текста на чл. 162 ал. 1, т. 1 от Правилника на Народното събрание (вж. параграф 34 по-долу) и заявява, че по-късно ще прегледа видеозаписа от заседанието и ще прецени дали да приложи тази разпоредба спрямо жалбоподателката. След това той сяда долу на банките заедно с другите членове на Народното събрание от парламентарната група на ГЕРБ, а един от заместник-председателите на Народното събрание, г-жа Ц. К., избрана от парламентарната група на ГЕРБ (вж. параграф 8 по-горе), поема председателството на заседанието.

* + 1. Отстраняването на жалбоподателката от заседанието на 15 ноември 2017 г.

10.  На 12 ноември 2017 г. министър-председателят заявява следното по време на интервю за медиите:

„В същото време в в Народното събрание продължават да стоят хора, които са замесени с наркотрафик. Хора, които са купували гласове и то – от затворници. Хора, които наричат българите „дебили”.“

11.  Правителството обяснява в своето становище, позовавайки се на две медийни статии, че двете лица, за които се отнася това изказване, са по това време членове на Народното събрание от Българската социалистическа партия.

12.  На пленарното заседание на 15 ноември 2017 г. трима членове на Народното събрание от парламентарната група на „БСП за България“ предлагат министър-председателят да бъде поканен в Народното събрание, за да обясни думите си (жалбоподателката е заявила на пресконференция предишния ден, че Българската социалистическа партия ще направи такова предложение). Предложението е подложено на гласуване два пъти. Първия път то е отхвърлено с деветдесет и седем гласа „за“, деветдесет и един гласа „против“ и пет гласа „въздържал се“, а втория път е отхвърлено със сто и един гласа „за“, деветдесет и три гласа „против“ и три гласа „въздържал се“.

13.  След гласуването на жалбоподателката е дадена думата, за да направи декларация от името на парламентарната си група.

14.  Съответната част от стенограмата на заседанието гласи:

„**[Жалбоподателката] (БСП за България):** Господин Председател, дами и господа народни представители от ГЕРБ и „Обединени патриоти“! Разбирате ли какво правите с гласуването и поведението по предложението ни да бъде изслушан министър-председателят?! Министър-председател на България, който и да е той, твърди публично: [че] в българското Народно събрание има хора, които се занимават с наркотрафик и купуват гласове от затворници. И Вие оправдавате това изказване с четене на вестници?! Какво означава това? Първо, констатирам и не е наша работа, но моля Вие да се замислите: защо заради този човек се подлагате на това самоунижение? Нямате ли достойнство на народни представители, които същият този човек е наричал безделници?

**Председател [Д. Г.]**: Госпожо Нинова! В предишното заседание [вж. параграф 9 по-горе] Ви предупредих, че ще приложа стриктно изискванията на…

**[Жалбоподателката]** Безделници е наричал парламента.

**Председател [Д. Г.]**: ... [Правилника за организацията и дейността на Народното събрание]. Моля да си подбирате изразите!

**[Жалбоподателката]** Цитирам премиера, който каза, че сме безделници, без да уточнява кой. Това не Ви ли засяга, колеги? Второ, не позволявате ли по този начин да бъдат издавани присъди – предварително, подобно на тази, която [бивш министър на вътрешните работи] произнесе срещу лекарите? И България беше осъдена за това! И целият български народ плаща за това! Какво е това? Тотално нарушаване на принципите на правовата държава, в която никой няма право да издава присъди, докато българският съд не се произнесе. Трето, защо позволявате на български министър-председател, който и да е той – ако някой ден е от друга политическа партия, ще се обърна по същия начин към Вас: не позволявайте български министър-председател тотално да руши институциите в България. В парламентарната република…

**Председател [Д. Г.]**: Госпожо Нинова! Отнемам Ви думата и…

**[Жалбоподателката]** …където парламентът е най-…

**Председател [Д. Г.]**: …на основание чл. 162, ал. 1 [вж. параграф 34 по-долу] Ви отстранявам от заседанието! (Шум, реплики, възгласи от „БСП за България“.) Моля, квесторите! Госпожо Нинова, отстранявам Ви на основание чл. 162, ал. 1 от Правилника – за едно заседание.

**[Жалбоподателката]** Какво съм нарушила?

**Председател [Д. Г.]**: Предупредих Ви няколко пъти.

**[Жалбоподателката]** Какво съм нарушила?

**Председател [Д. Г.]**: Не се ли чухте какво говорите?! (*Председателят [Д. Г.] изключва микрофона. Народният представител Корнелия Нинова продължава да говори при изключен микрофон. Тропане по банките от „БСП за България“ и възгласи:* „Оставка“!)

На основание чл. 162, ал. 1 от Правилника за организация и дейността [на Народното събрание]… (*скандиране от „БСП за България“: „Оставка!“*) председателят може да отстрани за повече от едно заседание – аз ще Ви отстраня само за едно (*народният представител Корнелия Нинова говори при изключен микрофон*) – но не повече от три заседания, което не го правя. Народен представител, който оскърбява Народното събрание, членовете на Министерския съвет и… (*Народният представител Корнелия Нинова говори при изключен микрофон. Шум, тропане по банките от „БСП за България“. Народни представители от „БСП за България“ се приближават към трибуната*)

Моля Ви, госпожо Нинова! Госпожо Нинова, моля Ви! (*народният представител Корнелия Нинова не иска да напусне трибуната*) Моля Ви, госпожо Нинова!

**[A. K.]** (БСП за България, встрани от микрофоните): Оставка! Днес вече не си за тук!

**Председател [Д. Г.]**: Господин [A. K.]! Господин [A. K.], отстранявам Ви за две заседания на основание чл. 162, ал. 1! (*Ръкопляскания от ГЕРБ. Силен шум и реплики от народните представители от „БСП за България“, които продължават да стоят около трибуната*)

Моля, квесторите! Квесторите, моля да въведете ред в залата!

Категорично не може да говорите каквото си искате дори и в декларация! Каквото си искате не може да говорите! (*Народният представител Корнелия Нинова продължава да стои на трибуната и говори при изключен микрофон*)

Има начин да поискате оставка. Моля Ви, знаете къде е Деловодството, заповядайте да го направите! (Реплики от народния представител [А. К.])

Господин [К.]! Господин [К.]! Госпожо Нинова, напуснете трибуната и залата! Напуснете трибуната и залата! В декларация не може да говорите каквото си искате не само Вие! Има Правилник за организацията и дейността [на Народното събрание]. Съжалявам! Съжалявам! (*Народни представители от „БСП за България“ стоят около трибуната, силен шум и реплики*)

Господин [С.] и всички останали, които не си седите по местата, заемете си местата! Госпожо Нинова, напуснете залата! Не сте на пленум на Българската социалистическа партия! (*Възгласи от „БСП за България“: „Еее!“ Ръкопляскания от ГЕРБ*)

Уважаеми колеги народни представители от „БСП за България“, заемете си местата! Госпожо Нинова, напуснете залата! Не сте на пленум [на БСП]. Това за Вас специално го казвам, госпожо Нинова! Напуснете залата! Десет минути прекъсване, докато госпожа Нинова напусне залата. Свиквам извънреден Председателски съвет по време на прекъсването.“

15.  В този момент всички членове на Народното събрание от „БСП за България“ напускат заседанието; те не се връщат обратно, когато е възобновено. Малко след края на прекъсването народните представители от друга партия — Движението за права и свободи — също напускат заседанието.

16.  Членовете на Председателския съвет от „БСП за България“ — заместник-председателят на парламентарната ѝ група и жалбоподателката, която е председател на тази парламентарна група (вж. параграфи 7—8 по-горе и параграф 27 по-долу), не присъстват на извънредното заседание на този съвет, проведено по време на прекъсването.

* + 1. Последствия
       1. Реакция на жалбоподателката непосредствено след събитията

17.  В интервютата, които дава малко след събитията пред присъстващите в сградата на Народното събрание журналисти, жалбоподателката заявява, че незабавно ще свика заседание на парламентарната си група, за да обсъди възможността за искане на оставката на председателя на Народното събрание. След кратко обсъждане в рамките на парламентарната група заместникът на жалбоподателката потвърждава, че оставката ще бъде официално поискана.

* + - 1. Изменение на дисциплинарната мярка, наложена на г-н A. K.

18.  В началото на пленарното заседание на следващия ден, 16 ноември 2017 г., председателят обявява, че след като е прегледал стенограмата от заседанието от предходния ден, е решил да измени наложената на г-н A. K. мярка (вж. параграф 14 в края по-горе) до отстраняване само от едно заседание, а не от две, поради което г-н A. K. може да бъде поканен да участва в заседанието.

* + - 1. Публични изявления на председателя на парламентарната група на ГЕРБ

19.  В телевизионно интервю на следващия ден, 16 ноември 2017 г., председателят на парламентарната група на ГЕРБ заявява, наред с другото, че на извънредното заседание на Председателския съвет, проведено по време на прекъсването, последвало отстраняването на жалбоподателката (вж. параграф 14 в края по-горе), членовете от „БСП за България“ са отсъствали и че след заседанието членовете от ГЕРБ са им предложили да оспорят решението на председателя за отстраняване на жалбоподателката, както е предвидено в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Председателят на парламентарната група на ГЕРБ изразява увереността си, че такова оспорване е щяло да бъде разгледано незабавно и че дисциплинарните мерки, предприети по отношение на жалбоподателката и г-н А. К., биха били отменени, преди Народното събрание да възобнови дейността си.

* + - 1. Оставка на председателя и избор на нов председател

20.  На 16 ноември 2017 г. осемдесет и осем членове на Народното събрание, сред които и жалбоподателката, предлагат председателят да бъде освободен от поста си във връзка с действията му от предходния ден. Предложението е включено в дневния ред на Народното събрание за следващия ден, 17 ноември 2017 г., но преди да бъде обсъдено и гласувано, председателят подава оставка.

21.  Председателят обявява оставката си в началото на пленарното заседание на 17 ноември 2017 г. Той заявява, че е действал в съответствие с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и че оставката му е морален акт, целящ да възстанови нормалното протичане на заседанията на Народното събрание. В декларация от името на парламентарната група на ГЕРБ, направена непосредствено след това, нейният председател заявява, наред с другото, че решението на председателя на Народното събрание да отстрани жалбоподателката — председател на най-голямата опозиционна партия — от заседанието действително е създало усещането, че мнозинството се опитва да потиска или ограничава свободата, която имат депутатите от опозицията, и че това не е било намерение нито на парламентарната група на ГЕРБ, нито на председателя на Народното събрание. В декларацията, която жалбоподателката прави от името на парламентарната си група, тя заявява, че решението на председателя да подаде оставка е било неизбежно и правилно, а също и горчив урок за цялата политическа класа, и най-вече за управляващото мнозинство, че в една правова държава е нормално да има управляващо мнозинство и опозиция, те да имат различни мнения и да съществуват свобода на изразяване и взаимно уважение на позициите на другите. Движението за права и свободи и „Воля“ също приветстват оставката на председателя на парламента.

22.  Същата сутрин по предложение на ГЕРБ Народното събрание избира нов председател — г-жа Ц. К., заместник-председател на Народното събрание от ГЕРБ (вж. параграф 9 в края по-горе), която при встъпването си в длъжност заявява, че ще работи така, че всички да се чувстват равни.

1. ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА

23.  Съгласно член 73 от Конституцията на България от 1991 г. организацията и дейността на Народното събрание се уреждат от самата Конституция и от правилник, приет от Народното събрание. Четиридесет и четвъртото Народно събрание, чийто мандат започва през април 2017 г. и приключва през март 2021 г., приема правилника си през април 2017 г. и той влиза в сила през май 2017 г.

1. Председател на Народното събрание и Председателски съвет

24.  По силата на чл. 77, ал. 1 и член 78 от Конституцията функциите на председателя на Народното събрание включват (a) представляване на Народното събрание, (b) предлагане на проект за дневен ред на заседанията и (c) ръководене на тези заседания и осигуряване реда при провеждането им.

25.  Заместник-председателите подпомагат председателя и осъществяват възложените им от него дейности (чл. 77, ал. 2 и чл. 8, ал. 2 от Правилника).[[2]](#footnote-2) Те председателстват Народното събрание заедно с председателя, като той определя кои от тях участват в ръководството на заседанията на Народното събрание за съответната седмица (чл. 8, ал. 3). Един от заместник-председателите председателства пленарното заседание винаги, когато председателят се оттегли, за да участва в парламентарните дебати (чл. 8, ал. 6).

26.  Председателят и заместник-председателите трябва да бъдат избрани на първото пленарно заседание на всяко ново Народно събрание (чл. 76, ал. 3 и чл. 3, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 и ал. 2). От 1991 г. насам, когато е приета действащата Конституция, обичайно в България всяка парламентарна група има по един заместник-председател — позиция, залегнала в специални правила, приети от всяко следващо Народно събрание през 1991 г., 1995 г., 1997 г., 2001 г., 2005 г., 2009 г., 2013 г., 2014 г., 2017 г., 2021 г. и 2022 г. По съответното време Четиридесет и четвъртото Народно събрание има петима заместник-председатели: един от парламентарната група на ГЕРБ, един от парламентарната група на „БСП за България“, един от парламентарната група на „Обединени патриоти“, един от парламентарната група на „Движение за права и свободи“ и един от парламентарната група на „Воля“ (вж. параграфи 6—7 по-горе).

27.  Председателят на Народното събрание се подпомага от Председателски съвет, който се състои от заместник-председателите на Народното събрание и от председателите на парламентарните групи или упълномощени техни заместници (чл. 9, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността). Неговите задачи включват постигане на съгласие при възникнали конфликти между различни парламентарни групи, както и по процедурни и организационни въпроси от дейността на Народното събрание (чл. 9, ал. 2, т. 3). Председателският съвет се свиква от председателя на Народното събрание по негова инициатива или по искане на една трета от членовете му (чл. 9, ал. 3 от Правилника).

1. Парламентарно поведение по време за заседание и мерки за справяне с неправомерно поведение на народните представители

28.  Съгласно чл. 155, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността поведението на народните представители трябва да се основава на зачитане авторитета на Народното събрание и уважение към другите народни представители и външни лица и не трябва да възпрепятства нормалната парламентарна работа или реда в Народното събрание.

29.  Съгласно чл. 155, ал. 2 от Правилника народните представители нямат права да отправят лични нападки, оскърбителни думи, жестове или заплахи против когото и да било, както и да имат непристойно поведение или да извършват постъпки, които нарушават реда на заседанието.

30.  Неспазването на тези правила за поведение може да бъде санкционирано с (a) напомняне, (b) забележка, (c) порицание, (d) отнемане на думата, (e) отстраняване от заседание и (f) отстраняване до три заседания (чл. 156).

31.  Напомняне се прави на народен представител, който се отклони от предмета на разискванията (чл. 157 от Правилника). Забележка се прави на народен представител, който се е обърнал към свой колега или колеги с оскърбителни думи, жестове или със заплаха (чл. 158 от Правилника за организацията и дейността). Порицание се налага на народен представител, който нарушава реда на заседанието или е създал безредие в залата (чл. 159 от Правилника за организацията и дейността).

32.  Отнема се думата на народен представител, който по време на изказването си има наложени две дисциплинарни мерки или който след изтичане на времето за изказване продължава изложението си въпреки поканата да го прекрати (чл. 160 от Правилника за организацията и дейността).

33.  Народен представител може да бъде отстранен от едно заседание, ако (a) възразява против наложената дисциплинарна мярка по груб и непристоен начин; (b) продължително не дава възможност за нормална работа в пленарната зала или (c) гласува с чужда карта (чл. 161 от Правилника за организацията и дейността).

34.  Народен представител може да бъде изключен за повече от едно заседание, но не повече от три заседания, ако (a) оскърбява Народното събрание, членовете на Министерския съвет, президента или вицепрезидента на Републиката или други органи на държавна власт; (член 162, § 1, т. 1), или (b) е призовава към или упражнява насилие в залата или в сградата на Народното събрание (член 162, § 1, т. 2).

35.  Всички тези мерки могат да бъдат предприети от председателя или от заместник-председателя, който изпълнява функциите на председател по време на съответното пленарно заседание (вж. параграф 25 по-горе) (чл. чл. 157 - 162, ал. 1 във връзка с параграф 3 от допълнителните разпоредби на Правилника за организацията и дейността).

36.  Народни представители, отстранени от заседание или заседания, не получават възнаграждение за заседанието или заседанията, от които са били отстранени (чл. 162, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността).

1. Оспорване на отстраняване от заседание

37.  Народният представител има право да оспорва наложената дисциплинарна мярка пред председателя на Народното събрание в тридневен срок от налагането й, след което Председателският съвет (вж. параграф 27 по-горе) може мотивирано да потвърди, отмени или промени наложената дисциплинарна мярка (чл.162, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността). Административните съдилища са постановили, че решението на Председателския съвет по този въпрос не подлежи на съдебен контрол, тъй като се отнася до вътрешни за Народното събрание въпроси (вж. *прот. опр. № 50 от 24.03.2016 г. по адм. д. № 878/2016 г., АдмС-София*, потвърдено с *опр. № 5471 от 10.05.2016 г. по адм. д. № 5023/2016 г., ВАС, IV о.*).

38.  Правилникът за организацията и дейността на всички народни събрания от 2001 г. насам съдържа разпоредба, идентична или почти идентична с тази на чл. 162, ал. 3. Единствената съществена разлика до края на 2014 г. е, че правомощието за потвърждаване, отмяна или промяна на решението на председателя за отстраняване на народни представители е предоставено на самия председател. Това правомощие е предоставено на Председателския съвет за първи път в Правилника за организацията и дейността на Четиридесет и третото Народно събрание, приет през ноември 2014 г. Когато председателят на това Народно събрание подлага на гласуване предложението (на народен представител) за изменение на разпоредбата по този начин, тя заявява, че подкрепя новата формулировка, тъй като тя изключва възможността председателят да преразглежда собственото си решение. Тази позиция остава в правилника на всички следващи народни събрания.

39.  Информацията, достъпна на уебсайта на Народното събрание[[3]](#footnote-3), показва, че по време на четиридесет и четвъртото Народно събрание седем народни представители (включително жалбоподателката и г-н A.K. на 15 ноември 2017 г.) са отстранени от заседания. Четири от тези решения касаят народни представители от „БСП за България“, а три – народни представители от „Обединени патриоти“ (вж. параграфи 6—7 по-горе). Няма данни някой от тези народни представители да се е опитал да оспори мерките съгласно чл. 162, ал. 3 от Правилника. Изглежда, че единственото оспорване от народен представител срещу дисциплинарна мярка е направено във връзка със забележка, направена на 29 ноември 2017 г., и по този повод мярката е потвърдена. Не изглежда също така народните представители да са оспорвали дисциплинарните мерки срещу тях в предишното, четиридесет и трето Народно събрание, или в следващите събрания. Не е налична информация по този въпрос във връзка с предишни народни събрания.

1. ОПЛАКВАНИЯ

40.  Жалбоподателката се оплаква по член 10 от Конвенцията, че председателят я е лишил от възможността да продължи да говори от трибуната и я е отстранил от останалата част от пленарното заседание на 15 ноември 2017 г. заради забележките, които е направила в хода на това заседание.

41.  Жалбоподателката се оплаква и по член 13 от Конвенцията, че не е имала ефективно средство за защита по отношение на твърдяното нарушение на член 10 от Конвенцията, тъй като решението на председателя е можело да бъде оспорено само пред Председателския съвет.

1. ПРАВОТО
2. Оплакване по член 10 от Конвенцията

42.  По отношение на оплакването си, че е била лишена от възможността да продължи да говори от трибуната и е била отстранена от останалата част от пленарното заседание на 15 ноември 2017 г. поради забележки, които е направила в хода на това заседание, жалбоподателката се позовава на член 10 от Конвенцията.

43.  Тази разпоредба гласи в приложимата част:

„1.  Βсеки 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 ...

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 правосъдието.“

44.  Първият въпрос, който възниква във връзка с това оплакване, е дали то е недопустимо поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.

* + - 1. Становищата на страните по този въпрос
         1. Първоначално становище на правителството

45.  В първоначалното си становище Правителството твърди, че жалбоподателката не е изчерпала вътрешноправните средства за защита, тъй като не е оспорила наложената ѝ дисциплинарна мярка съгласно чл. 162, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (вж. параграф 37 по-горе). Според Правителството това е ефективно правно средство за защита. Ако жалбоподателката го беше използвала, тя щеше да може да твърди, че мярката не е преследвала законна цел или е била произволна или непропорционална на такава цел, и дори да се позове пряко на член 10 от Конвенцията. Правното средството за защита, което изисква единствено подаване на писмено искане в секретариата на Народното събрание, е било използвано веднъж в работата на четиридесет и четвъртото Народно събрание.

46.  Правителството също така изтъква, че дори народни представители от ГЕРБ са предложили наложената на жалбоподателката мярка да бъде оспорена, отбелязвайки, че председателят е трябвало да прояви повече толерантност и недвусмислено са обещали благоприятно решение и дори извинение.

* + - * 1. Първоначално становище на жалбоподателката

47.  В първоначалното си становище жалбоподателката твърди, че посочената от Правителството мярка за правна защита е неефективна по три причини:

(a)  Тя не е имала суспензивен ефект. Тоест, дори и да е била отправила веднага оспорването по чл. 162, ал. 3 от Правилника за организацията и на Народното събрание, председателят не би могъл да прекъсне заседанието (чийто дневен ред е бил предварително определен) и да свика заседание на Председателския съвет, за да се произнесе по оспорването преди края на заседанието. Тъй като жалбоподателката е била отстранена само от едно заседание, правното средство за защита следователно не би могло да отмени тази санкция, преди тя да е бъде ефективно изтърпяна;

(b)  Дори и при успешна отмяна на санкцията, тя не би имала право на парично обезщетение, публично извинение или друга форма на морално обезщетение за накърнената си репутация;

(c)  Оставката на председателя на Народното събрание не е била в състояние да поправи публичното ѝ злепоставяне. Той не е заявил, че подава оставка, защото е допуснал грешка, като я е отстранил от заседанието, нито се е извинил на нея или на нейната политическа партия. Оставката му е била мотивирана от желанието да накара народните представители от тази партия да възобновят присъствието си на заседанията в момент, когато Народното събрание се е подготвяло за посещение на високо равнище от Европейската комисия. Нито тази оставка, нито изявленията на народни представители от ГЕРБ са били предназначени за извинение или опит за политическо помирение. Повечето от тези депутати са поддържали позицията, че председателят на Народното събрание е станал жертва на скандалното поведение на жалбоподателката и на конфронтационното отношение на нейната партия.

* + - * 1. Допълнително становище от Правителството

48.  В допълнителните си аргументи Правителството посочва, че председателят на Народното събрание е обявил прекъсване веднага след санкционирането на жалбоподателката. На извънредното заседание на Председателския съвет, проведено по време на това прекъсване, всички присъстващи членове са подкрепили незабавната отмяна на санкцията. Заместник-председателят на Народното събрание от партията на жалбоподателката и председателят на парламентарната група ( жалбоподателката) обаче са отказали да участват в това заседание и по този начин са попречили на Председателския съвет да гласува по евентуално правно оспорване от страна на жалбоподателката. Освен това, когато впоследствие подава оставка, председателят на Народното събрание заявява, че това е морален акт. Това изявление, заедно с изявленията на председателя на парламентарната група на ГЕРБ и на новия председател на Народното събрание, не оставя съмнение, че ГЕРБ е имала намерение да зачита свободата на изразяване на жалбоподателката.

* + - * 1. Допълнително становище от жалбоподателката

49.  В допълнителното си становище, направено в отговор на допълнителното становище на правителството, жалбоподателката заявява, че аргументите на правителството не са взели предвид политическия контекст и символиката, свързана с евентуално правно оспорване от нейна страна на решението на председателя на Народното събрание. В тази връзка е трябвало да се има предвид, че тя е председател на най-голямата опозиционна партия и че демонстративното ѝ отстраняване от заседанието е било възприето от обществеността като демонстрация на сила от страна на мнозинството. Накърняването на репутацията, причинено от това отстраняване, се е проявило веднага след като е станало известно на обществеността. По този начин оспорването би могло да се възприеме като проява на слабост, подчинение и зависимост, като своеобразна унизителна молба за милост от страна на политическия опонент. В това отношение от решаващо значение е, че оспорването е трябвало да бъде разгледано от орган, председателстван от този опонент. Следователно това би било неприемливо от политическа гледна точка и от гледна точка на репутацията и просто би задълбочило вредата върху авторитета на жалбоподателката и нейната политическа партия.

* + - 1. Преценката на Съда
         1. Общи принципи

50.  Общите принципи, уреждащи изискването по член 35 § 1 от Конвенцията за изчерпване на вътрешноправните средства за защита, наскоро бяха препотвърдени в решението *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) срещу Швейцария* [ГК], жалба № 21881/20, §§ 138-43, 27 ноември 2023 г.). Тук не е необходимо всички те да се повтарят; необходимо е само да се подчертаят още две точки:

(a)  От жалбоподателите се изисква да прибягват само до вътрешноправни средства за защита, които, ако са успешни, могат да удовлетворят адекватно техните оплаквания по Конвенцията или Протоколите към нея (вж. например *Van Oosterwijck срещу Белгия*, 6 ноември 1980 г., § 29, Серия A № 40, и *Димчо Димов срещу България (№ 2)*, жалба № 77248/12, § 54, 29 юни 2017 г.).

(b)  Прилагането на правилото за изчерпване на правните средства за защита трябва да отчита реалистично не само формалното съществуване на правни средства за защита в правната система на съответната договаряща държава, но и общия правен и политически контекст, в който тези правни средства за защита действат, както и личните обстоятелства на жалбоподателката (вж. сред много други източници, *Akdivar и други срещу Турция*, 16 септември 1996 г., § 69, *Доклади за присъди и решения* 1996-IV; *Selmouni срещу Франция* [ГК], жалба № 25803/94, § 77, ЕСПЧ 1999-V; и *D.H. и други срещу the Чешката Република* [ГК], жалба № 57325/00, § 116, ЕСПЧ 2007-IV).

* + - * 1. Прилагане на тези принципи

Адекватна обезвреда

51.  Първият въпрос е дали правното средство за защита, цитирано от Правителството — оспорване на решението на председателя на Народното събрание съгласно чл. 162, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание на България (вж. параграф 37 по-горе) — би могло да осигури на жалбоподателката адекватна обезвреда.

52.  По този въпрос следва да се отбележи, че Съдът вече е подчертавал, макар и в малко по-различен контекст, необходимостта народни представители да могат да оспорват наложените им дисциплинарни мерки и е установил, че възможността това да се направи пред парламентарен орган, който може да отмени тези мерки, е достатъчна в това отношение (виж *Karácsony и други срещу Унгария* ([ГК], жалби с номера 42461/13 и 44357/13, §§ 154 и 160, 17 май 2016 г.). Съдът също така е намирал, че процесуалните гаранции, налични по отношение на санкции с незабавен ефект (като например отнемане на думата или отстраняване от заседание, които на момента възпрепятстват народен представител да изрази мнението си) и санкции *ex post facto*, могат да се различават (пак там, § 155).

53.  В настоящия случай жалбоподателката е имала възможност да оспори решението на председателя на Народното събрание да я отстрани от заседанието веднага след неговото вземане. В тази връзка следва да се отбележи, че веднага след като я отстранява от заседанието, председателят обявява прекъсване, по време на което свиква извънредно заседание на Председателския съвет (вж. параграф 14 в края по-горе). Следователно не е било невъзможно оспорването на решението на председателя на Народното събрание по искане на жалбоподателката да бъде разгледано преди възобновяването на заседанието. Председателският съвет е можел да отмени мярката (вж. параграф 37 в края по-горе). Такова решение би позволило на жалбоподателката да участва в останалата част от заседанието. От гледна точка на член 10 от Конвенцията подобно развитие — с изричното или поне имплицитно признание, че решението на председателя на Народното събрание да лиши жалбоподателката от възможността да продължи да говори от трибуната и да я отстрани от останалата част от заседанието е било неоправдано — при тези обстоятелства би било достатъчно като обезвреда. В тази връзка следва да се отбележи, че правото, гарантирано от член 10 от Конвенцията, не е на неопетнена политическа позиция, а на свобода на изразяване.

Перспективи за успех

54.  Вторият въпрос е дали правното средство за защита е имало достатъчна перспектива за успех. Очевидно то се използва рядко (вж. параграф 39 по-горе). На Съда не са предоставени и примери, свидетелстващи, че то е било използвано успешно по казус, сравним с този на жалбоподателката — което, разбира се, може да се обясни просто с липсата на такива оспорвания (вж. по аналогия, *Gherghina срещу Румъния* (реш.). [ГК], жалба № 42219/07, § 100, 9 юли 2015 г.). В същото време нищо не подсказва, че такова оспорване би било очевидно безполезно.

55.  До края на 2014 г. такива оспорвания са се разглеждали от самия председател на Народното събрание (вж. параграф 38 по-горе), като по този начин председателят е трябвало да преразгледа еднолично собственото си решение. Но това вече не е така: от края на 2014 г. ако народен представител оспори решение на председателя за отстраняване от заседание, искането се разглежда от колективен орган — Председателския съвет. Към датата на настоящия казус този орган се е състоял от единадесет членове: председателят, петимата заместник-председатели (по един от всяка парламентарна група — вж. параграфи 8 и 26 по-горе) и председателите на петте парламентарни групи (един от които е самата жалбоподателка — вж. параграф 7 по-горе) или техните надлежно упълномощени заместници (вж. параграф 27 по-горе). Следователно възможното влияние на председателя на Народното събрание върху решенията, взети от този орган, със сигурност би било доста ограничено и със сигурност не би било решаващо (вж. по аналогия, *Kayasu срещу Турция*, жалби с номера 64119/00 и 76292/01, § 121, 13 ноември 2008 г., и *Kozan срещу Турция*, жалба № 16695/19, § 79, 1 март 2022 г.).

56.  Вярно е, че Председателският съвет е бил съставен от лица, чиито политически пристрастия биха могли да повлияят на начина, по който те биха подходили към оспорването от страна на жалбоподателката. Въпреки това не може автоматично да се предположи, че решението на този орган би било продиктувано главно от политически, а не от правни съображения. Изглежда, че нито едно от тези лица не е имало интереси, пряко противоположни на тези на жалбоподателката (вж. за сравнение, по аналогия, *Mugemangango срещу Белгия* [ГК], жалба № 310/15, § 106, 10 юли 2020 г.). Освен това в разглежданата специфична област съставът на органа не може да се разглежда като решаващо застрашаващ перспективата за успех на правното средство за защита. В много от договарящите държави, чиито закони изобщо предвиждат възможността народни представители да оспорят наложени им мерки за нарушаване на реда по време на заседания, правното средство за защита се състои — както е в България — във вътрешна процедура за възражения (вж. *Karácsony и други*, цитирано по-горе, § 61). Такава процедура неизбежно трябва да включва решение на народни представители, които по дефиниция не могат да бъдат политически неутрални (вж. *Mugemangango*, цитирано по-горе, § 98). Въпреки това Съдът е приел, че в този контекст това е достатъчно (виж Karácsony и други, цитирано по-горе, §§ 154 и 160, и *Ikotity и други срещу Унгария*, жалба № 50012/17, § 38, 5 октомври 2023 г.). Всъщност Съдът наскоро потвърди, че правилата за вътрешното функциониране на националните парламенти попадат в обхвата на свободата на преценка на Договарящите държави като аспект на парламентарната автономия (вж. *Mugemangango*, цитирано по-горе, § 74). В тази връзка следва да се отбележи също така, че съставът на Председателския съвет е бил определено балансиран, като са били представени всички парламентарни групи, включително опозицията (вж. по аналогия *Klass и други срещу Германия*, 6 септември 1978 г., § 56, Серия А № 28, и *Ikotity и други*, цитирано по-горе, § 37).

57.  Освен това са били налице конкретни индикации, че членовете на Председателския съвет от ГЕРБ са подкрепяли благоприятно и бързо решение по оспорването от страна на жалбоподателката (вж. параграфи 19 и 21 по-горе).

58.  Наличието на съмнения относно перспективите за успех на правно средство за защита, което не е явно неефективно, не са основателна причина то да не бъде използвано.

Разглеждане на оплакването по същество

59.  Може също така да се приеме, че правното средство за защита би позволило разглеждане по същество на оплакването, повдигнато от жалбоподателката пред Съда. Обсъжданията, последвали решението на председателя на Народното събрание, сочат, че за всички заинтересовани лица е било ясно, че то е представлявало намеса в свободата на изразяване на жалбоподателката, и че основният въпрос е бил дали това е било оправдано в конкретните обстоятелства (вж. параграфи 19 и 21 по-горе). Това е видно и от целия контекст на делото. Липсата на предходни произнасяния в тази посока от страна на Председателския съвет сама по себе си не предполага, че възможността подобни аргументи да бъдат взети предвид от него е напълно илюзорна — това би могло да се дължи и на липсата на практика по чл. 162, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание или на предшестващите го разпоредби (вж. параграф 39 в края по-горе и вж. за сравнение, по аналогия, *Стефанов срещу България* (реш.), жалба № 51127/18, § 80 в края, 8 септември 2020 г.).

Съществували ли са специални обстоятелства, освобождаващи жалбоподателката от необходимостта да използва това правно средство за защита?

60.  Нищо в личните обстоятелства на жалбоподателката или в общия правен и политически контекст на делото не изглежда да я е възпрепятствало да се възползва от това правно средство за защита. Фактът, че тя не е считала подобно действие за целесъобразно от политическа и репутационна гледна точка поради символиката, която му се придава, и начина, по който то може да бъде възприето от обществеността (вж. параграф 49 по-горе), не може да се разглежда като валидно съображение съгласно правилото за изчерпване на средствата по член 35 § 1 от Конвенцията (вж. по аналогия, *Австрия срещу Италия*, жалба № 788/60, решение на Комисията от 11 януари 1961 г., Годишник 4, стр. 116, на стр. 168 в края).

Заключение

61.  Следователно жалбата трябва да бъде отхвърлена на основание член 35 §§ 1 и 4 от Конвенцията поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита.

* + - * 1. Други въпроси, свързани с допустимостта

62.  С оглед на горното заключение не е необходимо да се разглеждат допълнителните възражения на Правителството, че оставката на председателя на Народното събрание (вж. параграф 20 по-горе) е лишила жалбоподателката от положението ѝ на жертва и че оплакването е явно необосновано (вж. по аналогия, *Azinas срещу Кипър* [ГК], жалба № 56679/00, § 43, ЕСПЧ 2004-III; *Gherghina*, цитирано по-горе, § 117; и *Dupré срещу Франция* (реш.), жалба № 77032/12, § 19, 3 май 2016 г.).

1. Оплакване по член 13 от Конвенцията

63.  Във връзка с оплакването си, че не е разполагала с ефективно правно средство за защита по отношение на твърдяното нарушение на член 10 от Конвенцията, жалбоподателката се позовава на член 13 от Конвенцията.

64.  Тази разпоредба гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, има право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции.“

* + - 1. Становища на страните

65.  Правителството твърди, че жалбоподателката не е имала аргументирана претенция и че във всеки случай е имала на разположение ефективно правно средство за защита.

66.  Жалбоподателката не е направила никакви коментари във връзка с това оплакване.

* + - 1. Преценката на Съда

67.  Вече бе установено, че жалбоподателката е разполагала с очевидно ефективно вътрешноправно средство за защита по отношение на оплакването си по член 10 от Конвенцията (вж. параграфи 50— 61по-горе). С оглед на тясната връзка между член 35 § 1 и член 13 от Конвенцията, тази констатация е еднакво валидна и по отношение на настоящото оплакване (вж. сред много други източници, *Стефанов*, цитирано по-горе, § 87).

68.  От това следва, че тази жалба е явно необоснована и трябва да бъде отхвърлена в съответствие с член 35 §§ 3, буква а) и 4 от Конвенцията.

По тези причини, Съдът единодушно

*Обявява* жалбата за недопустима;

Съставено на английски език и съобщено писмено на 28 март 2024 г.

Олга Чернишова Пере Пастор Виланова  
 Заместник -секретар Председател

1. ГЕРБ е основната управляваща партия и в периода юли 2009 г. — март 2013 г. и ноември 2014 г. — януари 2017 г., като г-н Борисов е министър-председател и през тези два периода. [↑](#footnote-ref-1)
2. Всички препратки се отнасят до Правилника на Четиридесет и четвъртото Народно събрание (вж. параграф 23 по-горе). [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.parliament.bg/bg/mp\_penalty (последен достъп на 5 март 2024 г.) [↑](#footnote-ref-3)