

# КОМИСАР НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ДУНЯ МИЯТОВИЧ

ДОКЛАД ОТ ПОСЕЩЕНИЕТО Й В БЪЛГАРИЯ  
ОТ 25 ДО 29 НОЕМВРИ 2019 г.



## СЪДЪРЖАНИЕ

ОБОБЩЕНИЕ .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
ВЪВЕДЕНИЕ .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<b>1 РАСИЗЪМ, НЕТОЛЕРАНТНОСТ И ДИСКРИМИНАЦИЯ.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Нетолерантност и език на омразата спрямо малцинствата .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Враждебност в обществото и институционална дискриминация срещу ромите с акцент върху правото на жилище.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Правото на свободно сдружаване на лицата, самоопределящи се като етнически македонци .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Отговор на властите на расизма, нетолерантността и дискриминацията .....</b>	<b>112</b>
1.4.1 Институционална, правна и политическа рамка .....	112
1.4.2 Отговор на властите на престъпленията от омраза и езика на омразата .....	144
1.4.3 Орган по въпросите на равенството (Комисия за защита от дискриминация) и омбудсман .....	144
<b>1.5 Заключение и препоръки.....</b>	<b>155</b>
<b>2 НАСИЛИЕ СРЕЩУ ЖЕНИ И ДОМАШНО НАСИЛИЕ.....</b>	<b>178</b>
<b>2.1 Необходимост от противопоставяне на вредните наративи .....</b>	<b>188</b>
<b>2.2 Отговор на властите на насилието над жени и домашното насилие.....</b>	<b>190</b>
2.2.1 Нуждата от насърчаване на равенството между половете .....	190
2.2.2 Нормативна уредба за защита на жертвите на насилие над жени и домашно насилие	201
2.2.3 Наличие и достъпност на услуги за подпомагане на жертвите на домашно насилие	212
2.2.4 Координация и финансови ресурси .....	212
<b>2.3 Заключение и препоръки.....</b>	<b>213</b>
<b>3 СВОБОДА НА МЕДИИТЕ .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.5</b>
<b>3.1 Заплахи за плурализма на медиите и липса на прозрачност относно собствеността върху медиите и тяхното финансисане .....</b>	<b>245</b>
<b>3.2 Политическо влияние и намеса в редакционната независимост .....</b>	<b>256</b>
<b>3.3 Други заплахи за свободата на медиите.....</b>	<b>257</b>
3.3.1 Насилие, тормоз и сплашване на журналисти .....	257
3.3.2 Необходимостта от декриминализиране на клеветата.....	268
3.3.3 Недостатъци в саморегулирането и други форми на регулиране.....	9
<b>3.4 Заключение и препоръки.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.9</b>



## ОБОБЩЕНИЕ

Комисар Дуня Миятович и нейният екип посетиха България от 25 до 29 ноември 2019 г. По време на посещението комисарят проведе разговори с българските власти, омбудсмана, председателя и членове на Комисията за защита от дискриминация, журналисти, правозащитници и други представители на гражданското общество. Настоящият доклад поставя акцент върху следните въпроси, повдигнати в хода на посещението: расизъм, нетолерантност и дискриминация; определени аспекти на насилието над жени и домашното насилие; свобода на медиите.

### **Расизъм, нетолерантност и дискриминация**

Комисарят смята, че има нужда от политическа и културна промяна в отношението и образа на малцинствените групи в България, както и от засилена правна защита от дискриминация и престъпления, мотивирани от омраза или предразсъдък. Признаването на расистката мотивация за утежняващо обстоятелство при всички престъпления и изпълнението на решенията на Европейския съд за правата на човека, включително на такива относно принудителното изселване и регистрацията на сдружения на лица, самоопределящи се като представители на малцинство, са сред незабавните стъпки, които правителството трябва да предприеме. В допълнение, властите следва категорично да осъдят и да вземат мерки за ефективно справяне с крайните националистически, расистки и антисемитски прояви, наблюдавани нееднократно в България през последните години.

Комисарят изразява загриженост относно разпространението на езика на омразата в страната, особено срещу роми, ЛГБТИ хора и други малцинствени групи. Езикът на омразата и враждебността срещу ромите продължават да съществуват на всички равнища в обществото, без властите да предприемат почти нищо, за да се борят с това дългогодишно явление. Комисарят изразява съжаление във връзка с липсата на реакция в някои извънредно тежки случаи на употреба на език на омразата от страна на високопоставени политици и призовава властите да заемат твърда позиция срещу езика на омразата, както и да налагат санкции, когато това е необходимо.

Комисарят изразява възмущението си по отношение на положението на ромите, принудени да напуснат жилищата си вследствие на протестни демонстрации срещу техните общности в няколко населени места, включително Войводиново – село, където близо 200 души са напуснали домовете си под заплахата от масова саморазправа през януари 2019 г. Адекватни алтернативни жилища не са им били осигурени. Комисарят приканва властите да потърсят спешно решение на ситуацията със засегнатите лица, много от които понастоящем живеят в крайно несигурни условия. Нещо повече, в допълнение към тази неотложна необходимост, от критично значение е властите да предприемат действия за съществено подобряване на жилищното положение на ромите в дългосрочен план, включително чрез постоянни усилия за узаконяване и обезпечаване на сигурността на жилищния фонд в съществуващите селища.

### **Насилие срещу жени и домашно насилие**

Комисарят изразява съжаление, че по повод на обществените дебати, започнали преди няколко години във връзка с опита за ратификация от страна на България на Истанбулската конвенция, се разпространява дезинформация за обхвата и целите на конвенцията и на повърхността излизат дълбоко вкоренени стереотипи за ролята на половете в обществото. Комисарят изразява загриженост от факта, че текущите развития следват същата линия, както се вижда от неотдавнашното замразяване на приемането на Стратегията за закрила на детето от страна на парламента и отлагането с шест месеца на влизането в сила на новия Закон за социалните услуги, което трябваше да стане на 1 януари 2020 г. В допълнение комисарят е загрижен и поради това, че гореспоменатите дебати са предизвикали засилена нетърпимост към правозащитниците, особено към онези, работещи в сферата на правата на жените и на ЛГБТИ хората.

Правителството трябва се справи с тези опасни тенденции и да повиши осведомеността на обществото относно нуждата от подобряване на защитата на жертвите на насилие срещу жени и домашното насилие. Комисарят настоятелно призовава властите отново да започнат дебата по ратификацията на Истанбулската конвенция, да приемат Стратегията за закрила на детето и да обезпечат навременното и ефективно

прилагане на Закона за социалните услуги. В допълнение, националното законодателство следва да продължи да бъде изменяно и допълвано до пълната му хармонизация с международните стандарти относно насилието срещу жени, основано на пола, и домашното насилие.

Комисарят изразява загриженост от факта, че въпреки високите равнища на насилие срещу жени и домашно насилие, услугите, налични за жертвите, са недостатъчни и не обхващат в нужната степен всички региони на България. Като първостепенен въпрос и без оглед на всякакви спънки пред ратификацията на Истанбулската конвенция, властите следва да предприемат стъпки за увеличаване на броя на кризисните центрове и други социални услуги, необходими за жертвите на домашно насилие. Комисарят призовава властите да насърчават и предоставят подкрепа на всички нива, включително посредством адекватно финансиране, на работата НПО, борещи се с насилието над жени и домашното насилие.

### **Свобода на медиите**

Комисар Миятович отбелязва продължаващото влошаване на свободата на медиите в България. Непрозрачната собственост върху медиите, тормозът на журналисти и използването на съдебни дела за клевета са хронични проблеми. В допълнение, политическото влияние върху медиите много сериозно подрива доверието в пресата. Комисарят желае да наблегне, че гражданите се нуждаят от свободна, разследваща и независима преса, за да могат да участват активно в демократичната тъкан на обществото.

Комисарят подчертава, че държавата е върховният гарант за принципа на плурализма и отговаря за насърчаването на разнообразните и независими медии. Към властите се отправя настоятелен призив да покажат политическа воля за преодоляване на недостатъците в нормативната уредба и нейното прилагане, които понастоящем позволяват прекомерната концентрация на собственост върху медиите.

Комисарят призовава българските власти да отменят наказателно-правните разпоредби относно клеветата и да налагат в такива случаи единствено строго пропорционални гражданскоправни санкции. Те следва да дадат ясен сигнал, че заплахите и посегателствата срещу журналисти са неприемливи и няма да останат безнаказани.

Накрая, властите се насърчават да предприемат мерки за подпомагане на по-добра професионална защита и условия на работа за журналистите. Нормативната уредба относно състава и мандата на Съвета за електронни медии следва да бъде усъвършенствана с цел гарантиране на неговата независимост и ефективност.

## ВЪВЕДЕНИЕ

1. Комисарят на Съвета на Европа по правата на човека Дуня Миятович (комисарят) бе на посещение в България от 25 до 29 ноември 2019 г. Акцент в посещението бяха следните въпроси: расизъм, нетолерантност и дискриминация (раздел I от настоящия доклад); определени аспекти във връзка с насилието над жени и домашното насилие (раздел II), и свобода на медиите (раздел III).
2. В хода на посещението си комисарят се срещна с вицепрезидента на Република България Илияна Йотова; със заместник министър-председателя и председател на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси Томислав Дончев; с министъра на правосъдието Данаил Кирилов; с министъра на вътрешните работи Младен Маринов; с министъра на регионалното развитие и благоустройството Петя Аврамова; със заместник министъра на външните работи и национален координатор за борба с антисемитизма Георг Георгиев; с тогавашния главен прокурор Сотир Цацаров; с членове на Съвета за електронни медии. В допълнение комисарят се срещна с омбудсмана Диана Ковачева; с председателя Ана Джумалиева и членове на Комисията за защита от дискриминация; с членове на Комисията по вероизповеданията и правата на човека и на Комисията по правни въпроси към Народното събрание; с председателя на българската делегация в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа Джема Грозданова. Проведени бяха и срещи с журналисти, правозащитници и други представители на гражданското общество.
3. Комисарят пътува до квартал Столипиново в Пловдив, където се срещна с представители на ромската общност. Освен това бяха проведени разговори в Пловдив със заместник-кмета на община Марица и с кмета на село Войводиново, последвани от посещение в селото. В София комисарят посети кризисен център за жени, жертви на домашно насилие.
4. Комисарят би желал да благодари на българските власти в Страсбург и София за съдействието при организирането на нейното посещение, както и за предоставянето на допълнителна информация след визитата. Тя изразява благодарност към всички свои събеседници в България за споделените с нея знания, опит и разяснения.<sup>1</sup>

## 1 РАСИЗЪМ, НЕТОЛЕРАНТНОСТ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

5. В следващите подраздели комисарят желае да насочи вниманието към определени аспекти във връзка с нетолерантността и езика на омразата спрямо малцинствата в България; враждебността в обществото и институционалната дискриминация спрямо ромите с акцент върху жилищното им положение; правото на сдружаване на лицата, самоопределящи се като етнически македонци; и отговора на властите на расизма, нетърпимостта и дискриминацията.

### 1.1 НЕТОЛЕРАНТНОСТ И ЕЗИК НА ОМРАЗАТА СПРЯМО МАЛЦИНСТВАТА

6. Комисарят отбелязва с тревога ширещата се нетолерантност, демонстрирана срещу малцинствени групи в България, засягаща особено ромите; мюсюлманите; мигрантите и лицата, търсещи убежище; лицата, самоопределящи се като етнически македонци; и лесбийките, гейовете, бисексуалните, транс и интерсексуалните –(ЛГБТИ) хора. Това отношение е изразено и в преобладаващо негативното медийно отразяване на малцинствата, които често биват свързвани с престъпността или представяни като опасни за ценностите на мнозинството или за националните интереси. Нещо повече, комисарят изразява съжаление, че определени високопоставени длъжностни лица са използвали положението си като платформа за допълнително подклаждане на противопоставянето и нетърпимостта в българското общество.
7. В допълнение, комисарят изразява тревога по повод на съобщенията за значително увеличаване на проявите на враждебност, включително на престъпления от омраза, насочени срещу представители на

<sup>1</sup> Настоящият доклад бе завършен на 10 март 2020 г.

малцинствата и техните общности. Вниманието на комисаря беше привлечено особено от неотдавнашната вълна на протести срещу роми, проведени на различни места в България (виж подраздел 1.2 по-долу), съобщенията за инциденти с публично подклаждане на омраза срещу мюсюлмани и роми, и посегателствата срещу религиозни обекти и институции, като синагогата и Главното мюфтийство в София, съответно през януари и юли 2019 г.<sup>2</sup>

8. В допълнение, комисарят отбелязва със загриженост екстремистките проявления, периодично наблюдавани в България, включително оскверняването на мемориали на Холокоста и други паметници,<sup>3</sup> както и расистките лозунги и нацистките поздравии, изпълнявани от български футболни запалняковци по време на мачове.<sup>4</sup> Тя обаче научи със задоволство, че за разлика от предходни години, забраната, наложена през февруари 2020 г. от кмета на София за провеждането на „Луков марш“ – събитие, което от 2003 г. ежегодно събира крайно десни екстремисти от различни европейски държави и български граждани, е била потвърдена от съда. Комисарят приветства организирането от 2018 г. на контра-протести за толерантност, както и неотдавна заведеното от прокуратурата производство по прекратяване на регистрацията на „Български национален съюз Еделвайс“, организатор на марша.
9. Комисарят изразява загриженост относно надигащата се хомофобия в България. Проучване на гражданското общество, публикувано през март 2019 г., посочва увеличаване през последните години на отхвърлянето в обществото на правата на ЛГБТИ хората и увеличаване на враждебните спрямо тях проявления.<sup>5</sup> В допълнение, по-ранно проучване, проведено на ниво Европейски съюз, цитира България като една от страните, в които използването на обиден за ЛГБТИ хората език от политици е „извънредно разпространено“.<sup>6</sup> Измежду инцидентите през 2019 г. комисарят със съжаление узна за няколко посегателства срещу ЛГБТИ хора, както и за периодични атаки срещу центъра на ЛГБТИ общността „Рейнбоу Хъб“ в София. Освен това тя намира за изключително противоречив факта, че програмата на Пловдив – Европейска столица на културата 2019 г., организирана под мотото „Заедно“, е била опорочена от оскърбителни изявления на политици, противопоставящи се на фотоизложбата „Балканска гордост“, предвидена в този контекст. По същия начин за определени кандидати за местните избори в България през миналия октомври се съобщава, че са провеждали кампанията си, прокарвайки анти-ЛГБТИ програма, включваща забрана на София прайд.<sup>7</sup>
10. Накрая, комисарят е окуражен от устойчивостта на правозащитниците и други представители на гражданското общество в България, които продължават да демонстрират забележителна решимост в защитата на правата на човека пред лицето на нестихващи предизвикателства. Тя топло приветства Меморандума за партньорство и сътрудничество „Заедно за България, заедно за Европа“, сключен в началото на 2019 г. между Организацията на евреите в България „Шалом“ и Фондация GLAS (Gays and Lesbians Accepted in Society: приети от обществото гейове и лесбийки) и подписан от няколко НПО, от Асоциацията на европейските журналисти – България и от представители на властите.

---

<sup>2</sup> Balkan Insight (5 July 2019), [Bulgarian Muslims condemn Islamophobic attacks](#). Българските мюсюлмани осъждат ислямофобските атаки

<sup>3</sup> The Sofia Globe (12 April 2019), [Swastikas daubed on monument in Bulgaria's Stara Zagora](#). Паметник в Стара Загора, България е зацапан със свастика

<sup>4</sup> The Sofia Globe (29 October 2019), [UEFA penalises Bulgarian Football Union over racist behaviour at Bulgaria-England Euro 2020 match](#). УЕФА наказва Българския футболен съюз за расистко поведение по време на мача от ЕВРО 2020 между България и Англия

<sup>5</sup> Димитър Богданов, Славянка Иванова, Лилия Драгоева, [Пространството за ЛГБТИ хората в България все повече намалява](#), 2019, Фондация ГЛАС, проект „Наречи я омраза: повишаване на осведомеността за анти-ЛГБТИ престъпления“, съфинансиран от програма „Права, равенство, гражданство“ (2014-2020) на Европейския съюз.

<sup>6</sup> Виж данните на: [EU LGBT data explorer](#), Агенция на ЕС за основните права (FRA), Проучване на основните права на лесбийки, гейове, бисексуални и трансполови хора в ЕС (2012).

<sup>7</sup> Виж ILGA Еуропа, [Годишен преглед](#) на ситуацията с правата на човека на лесбийки, гейове, бисексуални, трансполови и интерсексуални хора в България за периода януари-декември 2019 г.



## 1.2 ВРАЖДЕБНОСТ В ОБЩЕСТВОТО И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЯ СРЕЩУ РОМИТЕ С АКЦЕНТ ВЪРХУ ПРАВОТО НА ЖИЛИЩЕ

11. Комисарят намира за дълбоко обезпокояващи крайно насилствените и дори смъртоносни расистки посегателства срещу хора от ромската общност, включително деца.<sup>8</sup> Представители на гражданското общество споделиха с комисаря своята загриженост от факта, че повечето расистки посегателства в България се извършват срещу роми. Комисарят намира, че враждебността срещу ромите е достигнала тревожни нива, както показва неотдавнашната вълна от антиромски протести в няколко населени места на територията на България. Тя беше поразена от мащаба и последиците от тези събития, принудили стотици роми да напуснат домовете си, обричайки много от тях на бездомност и бедност.<sup>9</sup>
12. Комисарят желае по-конкретно да се позове на конфликта, избухнал в село Войводиново през януари 2019 г., вследствие на пререкание между двама млади роми и офицер от българската армия – етнически българин. Още същия ден са организирани антиромски протести с настояване за събаряне на всички ромски къщи в селото. Местни жители, членове на екстремистки групи, описвани от свидетели като „футболни запалянковци“, както и военнослужещи се включили в протеста и отправяли заплахи за отмъщение към ромите. Властите от община Марица, част от която е селото, незабавно съборили някои от къщите и издали заповеди за събаряне на други на основание, че са построени незаконно или не са безопасни. Според информацията, получена от комисаря, близо 200 роми са напуснали селото от страх буквално за една нощ.
13. Комисарят изразяват загриженост от факта, че макар властите да са предотвратили физическите посегателства срещу роми, те не са успели да ги защитят от прогонване от селото. Свидетелствата, с които разполага комисарят, оставят впечатлението, че никой от отговорните власти не е предприел нищо, за да успокои ситуацията. Вместо това конфликтът е задълбочен от крайно обидните антиромски изявления на министъра на отбраната, който отишъл във Войводиново малко след избухването му.<sup>10</sup>
14. НПО информираха комисаря, че мнозина от напусналите Войводиново в момента живеят в Пловдив и в няколко отдалечени села в условия на крайна несигурност. Тя стана свидетел на тяхното положение при посещението си в пловдивския квартал Столипиново, където се среща с едно от засегнатите ромски семейства. Комисарят беше силно обезпокоен от упадъка, нездравословните условия и липсата на елементарни услуги в Столипиново. Тя научи със съжаление, че децата посещават сегрегирано училище, където качеството на образованието е значително по-ниско, отколкото в предишното им училище във Войводиново. Родителите бяха изгубили работата си и се бореха да намерят друга. Те се бяха отказали от плановете си да се върнат във Войводиново, където вече не бяха добре дошли и съществуваше опасност да загубят дома си. Семейството беше отказало алтернативното жилище, предложено от властите, тъй като то би предполагало отделяне на децата от баща им, а и би било налично едва за шест месеца.
15. В Пловдив комисарят се среща и със заместник-кмета и други отговорни лица от община Марица (село Войводиново е на територията на тази община), както и с кмета на Войводиново. Местните власти оставиха впечатлението, че не са особено загрижени за бъдещето на засегнатите хора, неколцина от които междувременно бяха подали жалба до Европейския съд за правата на човека („Съдът“).<sup>11</sup> Комисарят бе информиран, че изпълнението на заповедите за събаряне е спряно в очакване на окончателно решение от местните съдилища. Предложението за жилищно настаняване поотделно на членове на някои семейства е било резултат от недостига на социални жилища и от факта, че двойките

<sup>8</sup> Европейски център за права на ромите (ERRC), [Писмено изложение](#) до Комитета за премахване на расовата дискриминация, за разглеждане на неговата 92<sup>а</sup> сесия (24 април -12 май 2017 г.) – България, 5 април 2017 г.

<sup>9</sup> За предишни събития виж Български хелзинкски комитет, [Доклад за правата на човека в България през 2018 г.](#), годишен доклад, юли 2019.

<sup>10</sup> The Sofia Globe (14 January 2019), [Bulgaria's Voyvodinovo saga \[...\] and the voices of concern](#). Сагата на българското село Войводино и загрижените гласове

<sup>11</sup> *Силвия Антонова Пакетова и други срещу България*, No. 17808/19, съобщено на 5 юли 2019 г. По това дело Съдът е постановил временни мерки.

без брак не могат да се разглеждат като семейства. Комисарят посети и Войводиново, където разговаря с местни жители, заявили, че до този момент между тях и ромите не е имало сериозни конфликти. Те обаче не желаеха ромските семейства да се върнат в селото, тъй като не одобряваха техния начин на живот.

16. Освен това комисарят припомня, че през април 2019 г. в Габрово се случи друг тежък инцидент вследствие на спречкване между трима роми и продавач в магазин. Свидетелствата сочат, че в продължение на четири нощи граждани, въоръжени с палки, са протестирали с искания ромското население да бъде прогонено от града. Няколко къщи са били запалени и ромите са били заплашвани с отмъщение. Съгласно свидетелствата, властите призовавали ромите да се преместят за няколко дни при роднини в други общини. Много роми временно напуснали града.<sup>12</sup>
17. Комисарят изразява загриженост, че заповедите за събаряне на ромски къщи често се издават в контекста на прояви на враждебност срещу ромите, както е в случая с Войводиново.<sup>13</sup> Ето защо тя е обезпокоена, че решението на властите да продължат със събарянето на къщи в ромските махали може да бъде повлияно от съображения, различни от незаконността или непригодността на сградите, посочвани като причина за тази мярка. Няколко длъжностни лица, с които тя разговаря, се позоваха в тази връзка на „различния начин на живот“ на ромите и на „ромската престъпност“.
18. Комисарят отбелязва, че по данни на НПО, близо 97% от всички 514 заповеди за събаряне на жилищни сгради, издадени в периода 2010-2012 г. от Дирекцията за национален строителен контрол, и 89% от заповедите за събаряне на такива сгради, издадени от местните власти в периода 2012-2016 г. (в извадка, обхващаща 61% от общините в България), се отнасят до ромски жилища.<sup>14</sup> Нещо повече, по оценка на НПО поне половината роми в България живеят в незаконно построени къщи.<sup>15</sup> Липсата на регистрация, която е резултат от това положение, често има тежки последици за съответните лица, от липса на достъп до здравна грижа до липса на документи за самоличност и право на глас. Жителите на неформални селища нямат правото и да искат подобряване на обществената инфраструктура. В повечето случаи на принудително изселените лица не се осигурява адекватно алтернативно настаняване. В някои населена места обаче, като например Пещера, са намерени временни решения, при които общината е плащала едногодишен наем за настаняване на принудително изселени лица.
19. По отношение на жилищното положение на ромите като цяло, комисарят отбелязва, че близо 30% от тях живеят в сегрегирани квартали като Столипиново.<sup>16</sup> Макар проучването EU-MIDIS II да показва, че различията между роми и не-роми съгласно индикаторите за жилищно обезпечаване са по-малки, отколкото в други държави с големи ромски малцинства, жилищните условия на ромите в България са очевидно по-лоши от тези на мнозинството. Това особено ясно личи от ограничения достъп на ромите до течаща вода и канализация в техните жилища.<sup>17</sup> По информация, с която комисарят разполага, през 2017-2018 г. е налице очевидно влошаване на изпълнението на политиките по Националната стратегия за интегриране на ромите (2012-2020) в сферата на жилищното обезпечаване.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> The Sofia Globe (13 April 2019), [Many Roma have fled Gabrovo, as Bulgarian town braces for another 'no to aggression' protest. Много роми напуснаха по спешност Габрово след като този български град се готви за нов протест "Не на агресията"](#)

<sup>13</sup> Виж [писмо](#) от Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа г-н Нилс Мюйзникс (Nils Muiznieks) до министър-председателя на Република България г-н Бойко Борисов, 26 януари 2016 г., CommDH(2016)9.

<sup>14</sup> Даниела Михайлова, Александър Кашъмов, [Разрушаването на незаконни жилища в ромските махали: устойчиво решение за ромска интеграция или проблем на дискриминация на ромите в България?](#), 2017, Сдружение с нестопанска цел „Инициатива за равни възможности“/ Open Society Foundations.

<sup>15</sup> [Граждански мониторингов доклад](#) за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите в България, 2019, стр. 24.

<sup>16</sup> *Idem*, стр. 23.

<sup>17</sup> FRA, [Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията на Европейския съюз](#), роми – избрани констатации, 2017, стр. 31-35; Европейска комисия, [Мерки за ромско включване, докладвани по рамката на ЕС за националните стратегии за ромско включване](#), 5 септември 2019 г.

<sup>18</sup> Граждански мониторингов доклад 2019 (бел. 15 по-горе), стр. 7 и 21-30.

20. Опитите на правителството да узакони къщи в неформални селища като цяло са неуспешни, макар да е постигнато узаконяване по някои пилотни проекти, като проведените в Кюстендил и Дупница. Текущата нормативна уредба позволява узаконяване единствено на къщи, построени преди 31 март 2001 г., докато други могат да бъдат съборени по всяко време. Нещо повече, законът изисква подаващият молба за узаконяване да бъде или собственик на земята, или да има законното право на строеж върху нея. Други фактори, включително строгите изисквания по отношение на изграждането и планирането, както и сложността и високите разходи по съответните процедури, също допринасят за лошия резултат от усилията по узаконяване.<sup>19</sup>
21. В хода на посещенията, на комисаря неведнъж бе казано, че редица общини не разполагат със социални жилища и че законът не ги задължава да заделят средства за тази цел. Съвсем малко са общините, които са в процес на изграждане на нови социални жилища, финансирани по оперативната програма на ЕС (Региони в растеж). През 2015-16 г. са завършени 414 социални жилища, което обаче е крайно недостатъчно за посрещане на съществуващите нужди.<sup>20</sup> В допълнение, макар местните власти да отговарят за иницирането на проекти за осигуряване на социални жилища, за много от тях има данни, че не разполагат с технически капацитет за изпълнението им. На властите все още предстои приемането на новата Национална жилищна стратегия, представена за обсъждане през 2018 г.
22. Въпреки че липсата на социален жилищен фонд е проблем, засягащ цялото българско общество, комисарят изразява загриженост от факта, че ромите са засегнати непропорционално. Комисарят получи информация, че общините са свободни да определят свои собствени критерии за кандидатстване за социално жилищно настаняване, които често включват изискването кандидатите да не са живели в „незаконна“ сграда или да са имали адресна регистрация. Друга пречка пред достъпа на ромите до социални жилища е общественото противопоставяне на местно ниво, принудило някои общини да преустановят строителните си проекти.
23. Комисарят припомня, че е установено нарушение на Европейската социална харта от страна на България още през 2006 г., след принудително извеждане на роми от жилищата им. Европейският комитет по социални права установи, че законодателството, ограничаващо възможността за узаконяване на жилища, непропорционално засяга ромите и че принудителните изселвания не са отговаряли на условията, заложи в Хартата, особено с оглед на факта, че по този начин принудително изселените лица са станали бездомни. Нещо повече, комитетът припомня, че принудителните изселвания следва винаги да бъдат изпълнявани по начин, който зачита човешкото достойнство на изселваните лица.<sup>21</sup> През 2012 г. Съдът също така установи по делото *Йорданова и други срещу България*,<sup>22</sup> че изпълнението на заповед за принудително изселване, издадена въз основа на нормативен акт, който не изисква проучване за пропорционалност, би било нарушение на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека (зачитане на личния и семейния живот). Комисарят бе информиран, че проверката за пропорционалност е била призната от Върховния административен съд, но че прилагането на този принцип от съдилищата от по-ниска инстанция е непоследователно. Като част от изпълнението на решението на Съда по делото *Йорданова*, властите са създали работна група за изменение на националното законодателство с цел включване на специфично изискване за проучване за пропорционалността в контекста на принудителните изселвания, в допълнение към проверката за пропорционалност, която вече съществува по отношение на административните решения като цяло.

---

<sup>19</sup> Световна банка, [Покрив над главата: жилищният сектор в България](#), октомври 2017 г.

<sup>20</sup> [Четвърти доклад](#), подаден от България съгласно член 25(2) от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, 2017, стр. 20.

<sup>21</sup> [Европейски център за права на ромите \(ERRC\) срещу България](#), колективна жалба № 31/2005, решението е публикувано на 31 март 2007 г.

<sup>22</sup> *Йорданова и други срещу България*, № 25446/06, 24 април 2012 г.

### 1.3 ПРАВОТО НА СВОБОДНО СДРУЖАВАНЕ НА ЛИЦАТА, САМООПРЕДЕЛЯЩИ СЕ КАТО ЕТНИЧЕСКИ МАКЕДОНЦИ

24. Комисарят отбелязва, че България все още не е изпълнила отдавна постановените решения на Съда по групата дела *Обединена македонска организация (ОМО) „Илинден“ и други срещу България № 1 и 2*<sup>23</sup> относно неоснователния отказ на властите да регистрират сдружения, чиято цел е постигането на „признаване на македонското малцинство в България“ (нарушение по член 11 от Европейската конвенция за правата на човека). Въпреки че като част от изпълнението на решенията на Съда по тази група дела властите са въвели нова процедура за регистриране на организации с идеална цел от 1 януари 2018 г., изглежда, че това не е довело до подобрения във фактическия процес на регистрация на сдруженията, насърчаващи македонската идентичност и култура.<sup>24</sup> Комисарят изразява съжаление, че независимо от констатацията на Съда, че ограниченията, наложени от страна на България на организациите-жалбоподатели и техните членове, „не са били необходими в едно демократично общество“, жалбоподателите все още не са успели да регистрират своите сдружения.
25. Нещо повече, комисарят беше информиран, че са предприети стъпки за прекратяване на регистрацията на две сдружения, регистрирани през 2019 г., с аргумента, че в България няма македонско малцинство и че тези сдружения представляват заплаха за националното единство.<sup>25</sup> В допълнение, комисарят научи, че лицата, регистрирали въпросните сдружения, по всяка вероятност са били разпитвани за „истинската цел“ на техните организации. Освен това през октомври 2019 г. Софийският апелативен съд е отказал да регистрира „Дружество на репресираните македонци в България, жертви на комунистическия терор“ на основанията, изразени през 2000 г. от Конституционния съд на Република България, че в страната няма „македонски етнос“.<sup>26</sup>
26. В това отношение комисарят отбелязва, че македонците не са признати за национално малцинство в България и не са включени в приложния обхват на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (РКНМ). Тя припомня, че макар да подчертава правото на самоопределение, залегнало в РКНМ, консултативният комитет по Конвенцията изразява съжаление, че властите не са инициирали диалог по този въпрос с лицата, самоопределящи се като македонци, макар последните да са заявили повторно желанието си да бъдат признати за национално малцинство.<sup>27</sup>

### 1.4 ОТГОВОР НА ВЛАСТИТЕ НА РАСИЗМА, НЕТЪРПИМОСТТА И ДИСКРИМИНАЦИЯТА

#### 1.4.1 ИНСТИТУЦИОНАЛНА, ПРАВНА И ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА

27. Комисарят приветства назначаването през 2017 г. на национален координатор за борба с антисемитизма, както и създаването на контактна група под председателството на националния координатор, включваща висши представители на различни министерства и държавни агенции, както и председателя на Комисията за защита от дискриминация (КЗД) и организацията „Шалом“. Също така тя приветства меморандума за сътрудничество, подписан през 2018 г. между правителството и представители на еврейската общност с цел по-добро противодействие на всички форми на антисемитизъм.

---

<sup>23</sup> *Обединена македонска организация „Илинден“ и други, № 1 и 2* (59491/00 и 34960/04), окончателни решения на 19 април 2006 г. и 8 март 2012 г. Изпълнението на решенията на Съда по тази група дела се проверява от Комитета на министрите на Съвета на Европа по ускорена процедура. Съдът е постановил подобни решения по делата *ОМО „Илинден“ и други срещу България (по. 3)*, № 29496/16, 11 април 2018 г. и *Йордан Иванов и други срещу България*, № 70502/13, 11 април 2018 г.

<sup>24</sup> Виж Комитет на министрите на Съвета на Европа, 1355-то заседание (23-25 септември 2019 г.), надзор върху изпълнението на решенията на Съда, *ОМО „Илинден“ и други срещу България* (група), № 59492/00.

<sup>25</sup> *Idem*. Двете организации са „Гражданско сдружение за защита на основни индивидуални права“ и сдружение „Антични македонци“.

<sup>26</sup> Решение № 1 на Конституционния съд на Република България от 29 февруари 2000 г.; виж *Обединена македонска организация Илинден – ПИРИН и други срещу България*, № 59489/00, 20 октомври 2005 г., абзац 25.

<sup>27</sup> Консултативен комитет по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, [Трето становище за България](#), публикувано на 30 юли 2014 г., стр. 5 и 9-10.

28. Националният съвет по етнически и интеграционни въпроси (НСЕИВ), който функционира като консултативен и координиращ орган, подпомагащ правителството в политиката му по отношение на националните, етническите и религиозните малцинства, се председателства от заместник министър-председател и включва висши представители на всички министерства и организации, представляващи национални малцинства. Комисарят изразява съжаление, че лицата, самоопределящи се като македонци и помаци, които не са признати за национални малцинства в България, не са представени в този форум. НСЕИВ също така координира и наблюдава изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите (2012-2020), както и плана за действие, свързан с нея. Комисарят получи информация, че НПО като цяло не възприемат НСЕИВ като ефективен и че водещи НПО, представляващи ромското и турското малцинства, са се дистанцирали от него. Назначаването за председател на НСЕИВ на заместник министър-председател от екстремистка националистическа партия през 2017-2018 г. недвусмислено е довело до срив на сътрудничеството на НСЕИВ с ромските НПО.
29. България е ратифицирала Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация. Тя не е подписала Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека, съдържащ обща забрана за дискриминация, нито Допълнителния протокол към Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство относно криминализирането на действията от расистки и ксенофобски характер, извършвани посредством компютърни системи.
30. Комисарят приветства усилията на България за подобряване на защитата от дискриминация и престъпления, мотивирани от предразсъдъци, въз основа на становище на Службата за демократични институции и права на човека (СДИПЧ) на ОССЕ по съответните разпоредби на Наказателния кодекс, поискано от правителството през 2017 г. Тя беше информирана, че неотдавна в парламента е бил внесен проектозакон, чиято цел е да премахне възможността за санкциониране на извършителите на деянието по член 108 (1) от Наказателния кодекс „проповядване на фашистка или друга антидемократична идеология“ с административна глоба. Проектозаконът е изготвен след консултации с националния координатор и с подкрепата на главния прокурор и „Шалом“.
31. Въпреки тези усилия, комисарят отбелязва, че в националното законодателство срещу расизма и дискриминацията все още остават някои празноти. Членове 162-164 от Наказателния кодекс криминализират проповядването или подбуждането към дискриминация, омраза или насилие, както и извършването на актове на насилие срещу лица и повреждането на имущество въз основа на раса, народност, етническа принадлежност и вероизповедание, но не и на цвят, език, сексуална ориентация, полова идентичност и полови характеристики; и организирането и ръководенето, или участието в организации или групи, подбуждащи към или извършващи такива актове на насилие. Кодексът не съдържа разпоредба срещу расова дискриминация при упражняване на публична длъжност или професия, или срещу публичното изразяване, с расистка цел, на идеология, постановяваща върховенството, или принизяваща и очерняща определена група лица въз основа на тяхната раса, цвят, език, вероизповедание, народност или национална или етническа принадлежност. Нещо повече, расистката мотивация е призната за утежняващо обстоятелство единствено при деянията убийство и телесна повреда. По отношение на гражданското и административното право, Законът за защита от дискриминация (ЗЗД) от 2004 г., който е основният антидискриминационен закон, също не съдържа конкретни разпоредби относно дискриминация въз основа на полова идентичност и полови характеристики. По подобен начин и Законът за радиото и телевизията от 2002 г. забранява подбуждането към омраза въз основа на раса, пол, вероизповедание или народност, но не и въз основа на сексуална ориентация, полова идентичност или полови характеристики.
32. Накрая, комисарят отбелязва, че въпреки широкото разпространение на расистки и други прояви на нетърпимост в България, правителството не е приело план за действие за борба с расизма и дискриминацията. Напротив, комисарят с тревога установи, че скоро след събитията във Войводиново министърът на отбраната е предложил „Концепция за интеграция на несоциализирания цигански (ромски) етнос“, съдържаща предложения, които са силно проблематични от правозащитна гледна точка, като тези за орязване на социалните помощи за ромите, осигуряване на безплатни аборти за ромските майки с повече от три деца, разрушаването на неузаконени ромски къщи и репресивни

мерки срещу „ромската престъпност“.<sup>28</sup> Комисарят изразява загриженост, че този политически документ, отхвърлен от НСЕИВ и парламента, остава потенциално отворен за бъдещо обсъждане от правителството.

#### 1.4.2 ОТГОВОР НА ВЛАСТИТЕ СРЕЩУ ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ОТ ОМРАЗА И ЕЗИКА НА ОМРАЗАТА

33. Няколко от събеседниците на комисаря, включително КЗД и омбудсманът, подчертаха, че обученията и дейностите по подобряване на осведомеността, проведени от властите и националните правозащитни структури, включително в сътрудничество с Европейския съюз и СДИПЧ-ОССЕ, не са били достатъчни за подобряване на отговора на властите срещу расистки престъпления. Малък брой случаи на използване на език на омразата стигат до съда, а осъдителните присъди както за език на омразата, така и за престъпления от омраза, остават малобройни.<sup>29</sup> Според НПО, нормативната уредба по отношение на използването на език на омразата и на престъпленията от омраза често се прилага спрямо представители на малцинствата, докато представителите на мнозинството рядко биват съдебно преследвани. По-конкретно, депутатският имунитет системно се използва за защита на народни представители от носенето на отговорност за език на омразата. В България няма конкретна система за отчитане на престъпленията от омраза.<sup>30</sup> В допълнение, невземането под внимание на наличието на предразсъдък като мотив за престъпни деяния води до неефективни разследвания и до обвинения в обикновено „хулиганство“ (безредици).<sup>31</sup>
34. Нещо повече, комисарят отбелязва преобладаващото мнение, че Съветът за електронни медии (СЕМ), който е регулаторният орган за радио и телевизия, не реагира адекватно на езика на омразата, разпространяван посредством медийните канали. Макар СЕМ да е наложил някои глоби, те са ниски и нямат възпиращ ефект. Според информацията, с която комисарят разполага, СЕМ не е прилагал по-строги санкции, като например отнемане на лицензи за излъчване.

#### 1.4.3 ОРГАН ПО ВЪПРОСИТЕ НА РАВЕНСТВОТО (КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ) И ОМБУДСМАН

35. Общото впечатление е, че КЗД се сблъсква със значителни предизвикателства в работата си. Неотдавнашните тълкувателни решения на Върховния административен съд (ВАС) относно ЗЗД и други нормативни актове в сферата на равнопоставеността ограничават възможността на КЗД да обявява нормативни актове за дискриминационни или да санкционира публични субекти. КЗД обаче е издала редица решения, с които налага санкции на работодатели, медии и политици за прояви на дискриминация или за подбуждане към дискриминация срещу малцинства.<sup>32</sup> В същото време комисарят беше информиран, че членовете на КЗД нямат функционален имунитет и в някои случаи са били обект на разследване след издаване на решения от страна на КЗД. В допълнение, в няколко случая, в които КЗД е санкционирала медии за дискриминационно отразяване на малцинствата, медиите са реагирали, като са отказвали да отразяват дейността на КЗД или са го правели в отрицателна светлина. Накрая, представителите на КЗД подчертаха, че за да изпълнява Комисията ключови дейности, като обучение и проекти за повишаване на осведомеността, включително в регионалните си центрове, би било необходимо допълнително финансиране.
36. Комисарят със задоволство научи, че КЗД отделя особено внимание на проблема с антисемитизма. Тя обаче е загрижена от мнението на КЗД, че същата не е компетентна да разглежда жалби от лица, самоопределящи се като етнически македонци, в това число и във връзка с правото им на свободно

<sup>28</sup> Виж ERRC, [писмо](#) до Бойко Борисов, министър-председател, и Сотир Цацаров, главен прокурор на Република България, 13 май 2019 г.

<sup>29</sup> Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), [Пети доклад за България](#), публикуван на 16 септември 2014 г., абзац 38; Комитет за премахване на расовата дискриминация, [Заклучителни наблюдения](#), 31 май 2017 г., абзац 13.

<sup>30</sup> Доклад на ОССЕ-СДИПЧ за престъпленията от омраза – България, виж на: <https://hatecrime.osce.org/bulgaria>.

<sup>31</sup> Виж решението на Съда по делото *Абду срещу България*, № 26827/08, 11 март 2014 г.

<sup>32</sup> Решение на КЗД срещу заместник министър-председателя във връзка с дискриминационно публично изявление срещу ромски жени, потвърдено от съда на първа инстанция, [отменено](#) от ВАС през януари 2019 г.



сдружаване. Нещо повече, НПО наблегнаха на факта, че КЗД няма положителна практика по отношение на ЛГБТИ хората. Те изразиха и загриженост от факта, че процесът на подбор на членове на Комисията, който е политически, е допуснал назначаване в КЗД на представители на екстремистки партии.

37. Комисарят отбелязва с удовлетворение, че през 2019 г. институцията на омбудсмана е получила от Глобалния алианс на националните институции за защита на правата на човека (GANHRI) акредитационен статут “А”, който означава, че е в пълно съответствие с [Парижките принципи](#) за националните правозащитни институции. Тя поздравява омбудсмана за усилията по включването в националното законодателство на разпоредби по същество относно принципа на пропорционалност при принудителните изселвания<sup>33</sup> и за усилията ѝ за намиране на решения, съобразени с правата на човека, в ситуацията, създадена се след събитията във Войводиново. Комисарят отбелязва със задоволство и факта, че омбудсманът е издал препоръки във връзка с дискриминационните изявления на определени кандидати по време на предизборната кампания за местните избори във втората половина на 2019 г.

### 1.5 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

38. Събития като тормоза и насилствените изселвания на ромите от Войводиново илюстрират пагубното въздействие, което езикът на омразата може да има върху живота на хората и общностите. Комисарят припомня [Декларацията относно надигането на анти-циганските настроения и расисткото насилие срещу ромите в Европа \(2012\)](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа и призовава българските политически лидери категорично и публично да заклеят всички актове на расистко насилие срещу роми, както и езика на омразата, насочен срещу тях.
39. Властите трябва да демонстрират “нулева търпимост” към езика на омразата, който не се защитава от правото на свободно изразяване. В съответствие с [Обща политическа препоръка № 15 относно борбата с езика на омразата](#), приета от Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН) през 2015 г., властите следва да оттеглят всички финансови и други форми на подпомагане от страна на публични органи в полза на политически партии и други организации, които използват език на омразата или не санкционират използването му от свои членове. Комисарят призовава властите за последователно налагане на наказания за използване от страна на политици на език на омразата, подбуждащ към насилие, омраза или дискриминация, както и да укрепят мандата и правомощията на Съвета за електронни медии да предотвратява и санкционира всякакви проявления на расизъм в медиите.
40. Комисарят подчертава колко е важно да се гарантира, че престъпленията от омраза, извършвани срещу роми и представители на други малцинства, се разследват ефективно и че техните извършители се преследват наказателно. Издадените присъди следва да бъдат ефективни, пропорционални и съответстващи на извършеното деяние, в унисон с [Насоките за премахване на безнаказаността за тежки нарушения на правата на човека](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа (2011).
41. Властите следва да обърнат особено внимание на регистрирането на случаите на използване на език на омразата и на престъпления от омраза, както и да гарантират, че правоприлагащите служители и юристите са адекватно и системно обучавани да разпознават и ефективно разследват и санкционират престъпления, извършени по расистки подбуди. Комисарят смята за важно властите да продължат да наблюдават внимателно дейностите на екстремистки крайнодесни групи, особено в светлината на тяхното активизиране в последно време.
42. Комисарят призовава българските власти да ратифицират Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека и Допълнителния протокол към Конвенцията за престъпленията в кибернетичното пространство относно криминализирането на действията от расистки и ксенофобски характер, извършвани посредством компютърни системи.

---

<sup>33</sup> Препоръки относно правото на жилище са отправени и в годишния доклад на омбудсмана за 2018 г.

43. В съответствие с [Обща политическа препоръка № 7 на ЕКРН за националното законодателство за борба с расизма и дискриминацията](#) (изменена през 2017 г.), властите следва да предприемат стъпки за изменение на законодателството така, че расистката мотивация да представлява утежняващо обстоятелство при всички престъпни деяния.
44. В допълнение, разпоредбите на Наказателния кодекс относно престъпленията от омраза и езика на омразата, общото антидискриминационно законодателство и медийното законодателство следва да бъдат изменени така, че да включват сексуалната ориентация, половата идентичност и половите характеристики като основания за наличие на предразсъдък и дискриминация, както и като утежняващи обстоятелства, според случая. [Препоръка СМ/Рес \(2010\)5 на Комитета на министрите относно мерките за борба с дискриминацията въз основа на сексуалната ориентация или половата идентичност](#) дава насоки в това отношение. Нещо повече, комисарят препоръчва на властите да укрепят капацитета на полицейските служители, прокурори и съдии за ефективно разследване и наказателно преследване на престъпления, мотивирани от предразсъдък въз основа на сексуалната ориентация, половата идентичност или половите характеристики. Това може да включва създаването на специализирани ЛГБТИ координационни звена в определени полицейски управления с цел увеличаване на доверието сред ЛГБТИ общността и насърчаване на подаването на сигнали. Освен това българските власти се приканват да заемат твърда публична позиция срещу нарушенията на човешките права на ЛГБТИ лицата и да насърчават фактическото, обективно и професионално отразяване в медиите на ЛГБТИ хората и техните проблеми.
45. Комисарят желае да подчертае, че независимо от несигурността на имотните отношения с хора от ромската общност, разрушаването на техни домове като наказателна мярка, без оценка за пропорционалност и без осигуряване на адекватни алтернативни решения, когато такива са необходими, е не само незаконно, но и допринася за още по-голяма стигматизация и маргинализация на ромите. Нито прояви на колективно наказание, нито ситуации, в които обществото взема закона в свои ръце могат да бъдат толерирани в едно демократично общество, поело ангажимента да съблюдава ценности като върховенството на закона, равенството и недискриминацията. Властите се приканват да приемат този въпрос извънредно сериозно и да предприемат всички необходими мерки за ефективна защита на всички граждани, включително ромите, от каквито и да било актове на насилие, заплахи и сплашване.
46. Комисарят припомня, че практиката на насилствено изселване, състояща се в „постоянното или временно извеждане срещу волята им на лица, семейства и/или общности от домовете и/или земите, които обитават, без осигуряване и достъп до подходящи форми на правна или друга защита“<sup>34</sup>, е международно призната за грубо нарушение на правата на човека, по-конкретно на правото на адекватно жилище.<sup>35</sup> Тя призовава българските власти да предприемат мерки за избягване на бъдещи принудителни изселвания и да намерят дългосрочни жилищни решения за всички лица в риск от изселване.
47. Комисарят насърчава властите да предприемат незабавни действия за подобряване на законовата защита, съпътстващата изселванията. По-конкретно те следва да финализират без забава законодателните изменения, осигуряващи прилагането на принципа на пропорционалността в контекста на изселванията, съобразно решението на Съда по делото *Йорданова и други срещу България*. Тя припомня, че според практиката на Европейския комитет за социални права, отговорност на държавата е да гарантира, че при извършването на изселвания се зачита достойнството на засегнатите лица, дори когато те са незаконни обитатели, и че са предоставени алтернативни жилища или други компенсаторни мерки.<sup>36</sup> Осигурените алтернативи следва изцяло да зачитат правата на децата и на други уязвими лица. По-конкретно, децата не бива никога да бъдат отделяни от семействата си единствено въз основа на социалноикономическото положение на техните родители.

<sup>34</sup> Комитет на ООН по икономически, социални и културни права, [Общ коментар № 7](#) (1997).

<sup>35</sup> Комисия на ООН по правата на човека, Резолюция 1993/77, виж на: [https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=4162](https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4162).

<sup>36</sup> *Европейски център за права на ромите (ERRC) срещу България* (бел. 21 по-горе), абзац 56.



48. При всички случаи комисарят е на мнение, че в допълнение към подобряване на достъпа до социални жилища, властите следва да предприемат по-решителни мерки за узаконяване на съществуващите неформални ромски селища въз основа на съществуващите добри практики. Жилищните условия на ромите трябва да бъдат подобрени съобразно принципите, изложени в Препоръка [Rec \(2005\) 4](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно подобряване на жилищните условия на ромите и странстващите общности в Европа.
49. България следва да предприеме решителни мерки за изпълнение на решенията на Съда относно правото на сдружаване на лица, чиято цел е признаване на македонското малцинство в страната и насърчаване на македонската култура. Властите се призовават да позволят на лицата, самоопределящи се като етнически македонци, да регистрират свои сдружения и да се въздържат да отказват регистрация на основания, свързани с признаването или непризнаването на македонското малцинство в България. Като взема под внимание принципа на свободно самоопределяне, заложен в член 3 на РКНМ, комисарят насърчава властите да участват в конструктивен диалог с лицата, самоопределящи се като етнически македонци, както и с лицата от други групи, заинтересовани от защитата, предоставяна от РКНМ.
50. Властите се приканват да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че Комисията за защита от дискриминация е напълно независима на институционално и оперативен ниво. Изменената [Обща политическа препоръка № 2 относно органите по въпросите на равенството за борба с расизма и нетолерантността на национално равнище](#), приета от ЕКРП през 2017 г., съдържа подробни стандартни и насоки в това отношение. Председателят на КЗД, омбудсманът и отговорните служители на ръководни длъжности и с правомощия за вземане на решения в тези институции следва да се ползват с функционален имунитет<sup>37</sup> и защита срещу съдебен тормоз. На КЗД и омбудсмана трябва да се осигурят достатъчно ресурси, за да извършват работата си ефективно и гъвкаво, включително в регионалните им служби.

## 2 НАСИЛИЕ НАД ЖЕНИ И ДОМАШНО НАСИЛИЕ

51. България не разполага с механизъм за системно събиране на данни за насилие над жени и домашно насилие, което затруднява установяването на специфичните белези на тези явления. Според [проучване](#), проведено от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) през 2014 г., 28% от жените в България са били обект на физическо или сексуално насилие от 15-годишна възраст, а 39% са били подложени от психологическо насилие от страна на настоящ или бивш партньор.<sup>38</sup> Оценката на България в областта на насилието съгласно [Индекса на равенство между половете за 2017 г.](#) на Европейския институт за равенство между половете (EIGE) показва по-голяма честота и тежест, както и неоповестяване на насилието над жени спрямо средното за ЕС. Данните, предоставени от властите на 25 ноември миналата година, Международния ден за премахване на насилието над жени, разкриха, че през 2019 г. на спешния номер 112 са подадени близо 30 000 сигнала за домашно насилие. В това отношение НПО съобщават за обезпокоително нарастване през последните три години на броя на убийствата на жени, извършени от съпрузи, партньори и близки роднини.<sup>39</sup>
52. В следващите подраздели комисарят ще сподели наблюденията си във връзка с определени развития, последвали подписването от страна на България на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и

<sup>37</sup> Виж Обща политическа препоръка на ЕКРП № 2 ([изменена 2017 г.](#)) и Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Становище № 897/2017, [Принципи за защита и насърчаване на институцията на омбудсмана](#) („Венециански принципи“), 3 май 2019 г.

<sup>38</sup> FRA, [Насилието срещу жените: обобщено европейско проучване – основни резултати](#), 2014, стр. 28-29 и 73-74. Виж също фондация „Партньори България“, Център за изследване на демокрацията, Академия за права на човека (Норвегия), [Национално изследване на домашното насилие и на насилието, основано на пола в България](#), аналитичен доклад, 2016 г.

<sup>39</sup> Advocates for Human Rights, Фондация „Български център за джендър изследвания“, Алианс за защита от насилие, основано на пола, [Доклад на заинтересованите страни за Общия периодичен преглед на ООН](#), 3 октомври 2019 г.

борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция) на 21 април 2016 г., както и отговора на властите на насилието над жени и домашното насилие.

## 2.1 НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПРОТИВОПОСТАВЯНЕ НА ВРЕДНИТЕ НАРАТИВИ

53. Комисарят изразява съжаление, че по повод на започналите преди няколко години обществени дебати във връзка с ратификацията от страна на България на Истанбулската конвенция, се пропагандира дезинформация относно обхвата и целите на Конвенцията и на повърхността са изплували дълбоко вкоренени стереотипи за ролите на половете в обществото. Информацията, с която разполага комисарят, показва, че парламентарните дебати по ратификацията са били предшествани от мащабна кампания, организирана от групи, оспорващи Конвенцията с аргумента, че създавала предпоставки за признаване на „трети пол“ и подривала устоите на традиционното семейство. Няколко религиозни организации и политически партии се противопоставиха на ратификацията и широк спектър от медии възприеха твърда редакционна политика срещу нея. По данни на НПО, дебатите в парламента са разкрили женомразни нагласи по въпросите, обхванати от Конвенцията.
54. На 27 юли 2018 г. Конституционният съд постанови, с осем срещу четири гласа, че Истанбулската конвенция е в противоречие с Българската конституция.<sup>40</sup> Решението отхвърля определението на понятието „пол/gender“, което дава Истанбулската конвенция,<sup>41</sup> както и свързаните с него „равенство между половете“ и „насилие, основано на пола“. То констатира, че като определя „пола“ като „социален конструкт“, Конвенцията релативизира биологично обусловената разлика между мъжете и жените. Добавя се, че ако обществото изгуби способността си да прави разлика между мъжа и жената, борбата с насилието срещу жени би се превърнала във формален, неизпълнен ангажимент. Правозащитни НПО, работещи в широк кръг от области, характеризират решението като тежък удар срещу правата на жените.<sup>42</sup>
55. Комисарят припомня, че Истанбулската конвенция залага подробни стандарти за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие, защита на жертвите и наказване на извършителите. Тя изразява задоволство, че тези цели са открити в особените мнения във връзка с решението на Конституционния съд.<sup>43</sup> В допълнение, като признава, че мъжете също могат да бъдат жертви на домашно насилие, Конвенцията набляга на факта, че този вид насилие засяга жените в много по-голяма степен. Освен това Конвенцията признава структурния характер на насилието срещу жени като насилие, основано на пола, и че то представлява проявление на исторически неравностойните властови отношения между жени и мъже. Ето защо тя подчертава важноста на борбата с дискриминацията срещу жени и на постигането на равенство между половете както по закон, така и на практика. Целта на понятието „пол/gender“ в смисъла, в който се използва в Конвенцията, не е да замени биологичното определение на „пол/sex“, нито понятията „жени“ и „мъже“, а да обърне внимание, че „полово определените стереотипи и роли“ за жените и мъжете следва да бъдат преосмислени, тъй като играят роля в продължаващото насилие над жени.
56. По време на срещите си с представители на НПО, комисарят бе информиран, че защитници на правата на жените, включително НПО, работещи с жертви на насилие срещу жени и домашно насилие, както и онези, в чието наименование се съдържа думата „джендър/gender“, а също и представители на академичните среди, работещи в сферата на джендърните изследвания, са се сблъскали с пречки в изпълнението на работата си. По-конкретно те са обект на продължаващи очернящи кампании и език на омразата в медиите от представители на същите групи, противопоставили се на ратификацията на Истанбулската конвенция. В резултат на негативното обществено мнение, създадено около тях, някои НПО са решили да променят имената си, а други са се сблъскали с опити да бъдат закрити или с

<sup>40</sup> Решение № 13 от 27 юли 2018 г. по дело № 3/2018.

<sup>41</sup> За целите на Истанбулската конвенция понятието „пол“ означава „социално изградени роли, поведения, дейности и характеристики, които определено общество смята за подходящи за жените и за мъжете“ (член 13 в).

<sup>42</sup> Български хелзински комитет (30 юли 2018 г.), [НПО в България заклеймяват решението на Конституционния съд, отхвърлящо Истанбулската конвенция](#).

<sup>43</sup> Виж Verfassungsblog on Matters Constitutional – Радосвета Василева (2 август 2018 г.), [Bulgaria's Constitutional Troubles with the Istanbul Convention](#). Конституционните проблеми на България с Истанбулската конвенция

орязване на финансирането им, което ги е принудило значително да свият дейността по програмите си. В същото време са се засилили проявите на физическо насилие срещу ЛГБТИ хора, както и нападенията срещу офиси на ЛГБТИ организации.

57. В допълнение, комисарят научи, че авторите на тези кампании са използвали същия вреден наратив за някаква предполагаема „джендърна идеология“, за да се противопоставят на приемането на проекта за Национална стратегия за закрила на детето (2019-2030) и на влизането в сила на изменения Закон за социалните услуги в началото на 2019 г.<sup>44</sup> Новият закон и стратегията са представени като даващи възможност на доставчици на социални услуги, базирани в ЕС, и български НПО да отнемат деца от семействата им и да ги настаняват в мрежи на извършители на сексуални посегателства срещу деца и при гей двойки в чужбина. Разпоредбите в закона, чиято цел е да подобрят услугите за жертви на домашно насилие, както и тези в проекто-стратегията, налагащи по-строга забрана върху телесното наказание на деца, са атакувани като унищожавачи традиционни семейни ценности и лишавачи родителите от техните права. В този контекст на 29 септември 2019 г. в София беше проведена конференция относно „социалното отвлечане на деца“, а в първата седмица на октомври родители от няколко града се втурнаха да прибират децата си от училищата, понеже чули слухове, че социалните служби щели да им ги отнемат.
58. Комисарят също така научи, че вследствие на тази кампания министър-председателят оттеглил Стратегията за закрила на детето, а парламентът отложил с шест месеца влизането в сила на Закона за социалните услуги, което трябваше да стане на 1 януари 2020 г. Тя изразява съжаление по повод на възгледа, изразен от няколко длъжностни лица, с които се срещна в България, че нито правителството, нито парламентът са могли да постъпят другояче, тъй като нямало обществена подкрепа за новия закон и стратегията. Комисарят обаче по-скоро смята, че липсата на ангажимент и участие в обществените дебати от страна на правителството е довела до асиметрична полемика, очевидно доминирана от онези, които се противопоставят на новия закон и на Стратегията за закрила на детето. Комисарят споделя мнението на омбудсмана, че правителството следва по-активно да се включи в публичния дебат, за да избличи подобни опасни и погрешни тълкувания на неговите политики.

## 2.2 ОТГОВОР НА ВЛАСТИТЕ НА НАСИЛИЕТО НАД ЖЕНИ И ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ

### 2.2.1 НУЖДТА ОТ НАСЪРЧАВАНЕ НА РАВЕНСТВОТО МЕЖДУ ПОЛОВЕТЕ

59. Според [Индекса на EIGE за равенство между половете за 2019 г.](#), неравенството между половете в България е по-остро от средното за Европа. В светлината на проблемите, изложени в предходния подраздел, комисарят подчертава, на първо място, решаващото значение на насърчаването на равенството между жени и мъже като мярка за предотвратяване на насилието над жени и домашното насилие. В допълнение, тя би желала да наблегне на важността на програмите за повишаване на осведомеността и обучение на професионалистите, участващи в превенцията и борбата с насилието над жени и домашното насилие, по-конкретно за правоприлагащите органи, съдебната система и други правни професии. Въпреки реализираните досега програми за изграждане на капацитет, комисарят изразява загриженост относно сигналите, показващи, че предразсъдъците и социалната търпимост към насилието над жени и домашното насилие, заедно с други фактори, са първопричината за системната невъзможност да се осигури адекватна защита на жертвите и за изправяне на извършителите пред правосъдието.<sup>45</sup>
60. В по-общ план комисарят изразява безпокойство, че макар България да е приела Национална стратегия за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете (2016–2020) и съответните планове за действие, сигналите от заинтересовани страни посочват липсата на ясно дефинирана политика в тази област. Нещо повече, тя отбелязва притесненията, изразени от НПО и омбудсмана, че в Закона за

<sup>44</sup> [Писмо](#) от български граждански организации до представители на институциите на Европейския съюз, 15 януари 2020 г.

<sup>45</sup> Advocates for Human Rights, Фондация „Български център за джендър изследвания“, Алианс за защита от насилие, основано на пола, [Доклад на заинтересованите страни за Общия периодичен преглед на ООН](#), 3 октомври 2019 г.

равнопоставеността на жените и мъжете, в сила от 2016 г., липсват конкретни разпоредби по същество и не се търси в достатъчна степен справяне с проблемите, затвърждаващи стереотипните роли и отговорности на жените в България, въпреки изискването тези стереотипи да бъдат премахнати.<sup>46</sup>

## 2.2.2 НОРМАТИВНА УРЕДБА ЗА ЗАЩИТА НА ЖЕРТВИТЕ НА НАСИЛИЕ НАД ЖЕНИ И ДОМАШНО НАСИЛИЕ

61. Комисарят беше информиран от властите, че България не предвижда предприемане на последващи стъпки за ратификация на Истанбулската конвенция в близко бъдеще. Властите възнамеряват да се осланят предимно на Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, ратифицирана от България през 1982 г., за да подобрят отговора си на насилието над жени и домашното насилие.
62. Комисарят отбелязва, че България е приложила някои мерки за по-добро справяне с домашното насилие по наказателноправен ред и със [Закона за защита от домашно насилие](#) (ЗЗДН). Измененията в Наказателния кодекс, внесени след 2015 г., включват: отмяна на разпоредбите, предотвратяващи наказателното преследване на лица, извършили сексуална злоупотреба или изнасилване на малолетно или непълнолетно лице, ако същите впоследствие сключат брак с жертвата; криминализиране на преследването и психологическото насилие; въвеждане на домашното насилие като утежняващо обстоятелство при няколко други деяния, включително отвличане, международно отвличане и отправяне на подобни заплахи; предвиждане на по-строги санкции за неспазване на съдебно решение или заповед за защита; и ограничаване на възможността за прекратяване на дела, разследвани *ex parte*, по искане на жертвата. Комисарят бе също информирана, че се подготвят изменения в Наказателно-процесуалния кодекс с цел пълно транспониране в българското законодателство на Директива 2012/29/ЕС за правата на жертвите и че в Министерство на правосъдието е формирана междуведомствена работна група, която да подготви проектозакон за изменение на ЗЗДН.
63. С оглед на съществуващата нормативна уредба обаче комисарят изразява загриженост, че няколко разпоредби в Наказателния кодекс не са съобразени с международните стандарти за правата на човека. По отношение на разпоредбите по същество, тя изразява безпокойство, че изнасилването в брака не е изрично криминализирано и че определението за изнасилване (член 152) се отнася само до жените жертви, не е изцяло основано на липсата на съгласие и не обхваща всички видове изнасилване, с което не покрива стандартите и препоръките, разработени от Комитета на ООН за премахване на дискриминацията срещу жените (CEDAW), включително и в практиката му.<sup>47</sup> В допълнение, член 93 (31) приема, че е налице престъпление, извършено в условия на домашно насилие, когато „същото е предшествано от системно физическо, сексуално или психологическо насилие.“ Понятието „системно“ се тълкува от прокуратурата като изискващо три отделни акта на насилие, осъществени от същия извършител, за да започне наказателно преследване. По мнение на комисаря, тази разпоредба не само излага жертвите на домашно насилие на сериозен риск, но и ограничава възможностите за санкциониране на извършителите и изпраща на обществото опасното послание, че домашното насилие е приемливо. По отношение на производствата, комисарят изразява загриженост, че в някои *ex parte* разследвания тежестта за събиране на доказателства и доказване на обвинението пада върху жертвите, като по този начин възпрепятства техния ефективен достъп до правосъдие и потенциално лишава много от тях от ефективни средства за правна защита. Това е още по-обезпокоително, тъй като

---

<sup>46</sup> Виж също Advocates for Human Rights, Фондация „Български център за джендър изследвания“, Алианс за защита от насилие, основано на пола, [Как България спазва Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените](#), изложение до 70-тата сесия на Комитета за премахване на дискриминацията срещу жените, 29 септември 2017 г.

<sup>47</sup> Комитет CEDAW, Заключителни наблюдения [2012](#) и [2020](#); Комитет CEDAW, Съобщение № 31/2011 (В.П.П. срещу България), [становища](#), приети от Комитета на неговата петдесет и трета сесия, 1-19 октомври 2012 г. (24 ноември 2012 г.). Виж също член 36 от Истанбулската конвенция – Сексуално насилие, включително изнасилване.

според Индекса на EIGE за равенство между половете за 2017 г., България е с най-ниското ниво на оповестяване на домашно насилие в ЕС.<sup>48</sup>

64. Някои разпоредби на ЗЗДН също са проблематични. По-конкретно член 10(1) предвижда едномесечен срок, в който пострадалите лица могат да подадат молба за заповед за защита. След изтичането му, това право се погасява по давност и жертвата трябва да стане обект на нов акт на насилие, преди да може да потърси защита. Комисарят отбелязва, че Комитетът CEDAW вече е призовал властите да изменят тази разпоредба и да премахнат въпросния давностен срок.<sup>49</sup>

### 2.2.3 НАЛИЧИЕ И ДОСТЪПНОСТ НА УСЛУГИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ЖЕРТВИТЕ НА ДОМАШНО НАСИЛИЕ

65. Комисарят изразява загриженост от острата липса на услуги за подкрепа на жертвите на домашно насилие в България, повечето от които са достъпни само в по-големите градове, но не във всички региони. В това отношение тя приветства плана на властите да разкрият такива услуги във всички 28 области.
66. Понастоящем в цялата страна съществуват едва 13 кризисни центъра за жени и техните деца, пострадали от домашно насилие. В София комисарят посети единствения кризисен център от такъв тип, функциониращ в града, който към онзи момент беше със запълнен капацитет, като в него живееха шест жени и четири деца. Центърът се управлява от фондация „Анимус“, като предоставяните услуги частично се финансират от държавата. Фондацията поддържа, с финансова подкрепа от Министерство на правосъдието, една от двете горещи линии в България, като другата се поддържа от фондация „ПУЛС“. В допълнение комисарят отбелязва, че макар по Закона за правната помощ жертвите на домашно и сексуално насилие да имат право на безплатна правна помощ, има данни, че процедурите са продължителни и тромави, което оставя жертвите с неотложна нужда без незабавната защита, от която се нуждаят.

### 2.2.4 КООРДИНАЦИЯ И ФИНАНСОВИ РЕСУРСИ

67. Комисарят приветства мерките за установяване на координация между прокуратурата и полицията, както и изработването на насоки и инструкции, очертаващи работната методология при случаи на домашно насилие. Тя обаче изразява безпокойство във връзка със сигналите от гражданското общество, разкриващи обща липса на координация, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие.<sup>50</sup> В този смисъл комисарят с удовлетворение научи за извършваната понастоящем подготвителна работа в Министерство на правосъдието за създаване на координационен механизъм (Комисия за борба с домашното насилие) и насърчава властите да сформират същия колкото е възможно по-скоро.
68. По отношение на финансовите ресурси, комисарят получи информация, че средствата, разпределяни ежегодно от Министерство на правосъдието за разработването и изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие до този момент са били недостатъчни за покриване на съществуващите нужди. Както бе посочено, финансирането на НПО, работещи с жертви на насилие над жени и домашно насилие, неотдавна е било орязано. Според получената от комисаря информация, финансовата подкрепа за ключови услуги, предоставяни от НПО, включително и за кризисни центрове, като правило е ограничена и нестабилна.

## 2.3 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

69. Комисарят изразява съжаление, че дебатите, започнали в България преди няколко години във връзка с Истанбулската конвенция, са ескалирали до обезпокоителни тенденции, пораждащи сериозна

<sup>48</sup> <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2017/compare-countries/violence/3/bar>

<sup>49</sup> Комитет CEDAW, Заключителни наблюдения (2020) (бел. 47 по-горе).

<sup>50</sup> Как България спазва Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, 2017 (бел. 46 по-горе).

заплаха за правата на човека, и по-конкретно за правата на жените, децата и ЛГБТИ хората. Продължаващите атаки срещу НПО, оттеглянето на Стратегията за закрила на детето от страна на правителството и отлагането на влизането в сила на новия Закон за социалните услуги са сред най-печалните примери за тези развития.

70. Комисарят настоятелно призовава властите да подновят дебата за ратификацията на Истанбулската конвенция, да се борят с вредните наративи и да подобрят осведомеността на обществото относно нуждата от по-добра защита за жертвите на насилие над жени и домашно насилие. Правителството следва да се възползва от случая, за да участва по-активно в публичния дебат и да разсее погрешните схващания относно Конвенцията, битуващи в публичния дискурс в България. Комисарят държи да подчертае, че Истанбулската конвенция има за цел предотвратяването и борбата с насилието над жени и домашното насилие. С ратификацията ѝ България ще се присъедини към мнозинството от държавите-членки на Съвета на Европа, признали нейната значимост като уникален инструмент за справяне с насилието над жени изцяло и във всички негови форми.<sup>51</sup>
71. Комисарят насърчава властите да използват съответните публикации на Съвета на Европа и други материали по темата, за да информират адекватно публичния дебат относно основното предназначение, целите и важността на Истанбулската конвенция.<sup>52</sup>
72. През 2016 г. България беше домакин на конференцията на високо равнище, дала началото на [Стратегията на Съвета на Европа за правата на детето \(2016-2021 г.\)](#). Комисарят подчертава, че закрилата на детето, социалната закрила и защитата на правата на жените са фундаментални правозащитни задължения, които не могат да бъдат пренебрегвани с аргумента за липса на консенсус в обществото или за обществено противопоставяне на определени идеи. Тя приканва властите да приемат Стратегията за закрила на детето без забавяне и да обезпечат навременното и ефективно прилагане на Закона за социалните услуги.
73. Насърчаването на равнопоставеността между жените и мъжете е жизненоважен инструмент за предотвратяване на насилието над жени и домашното насилие. Комисарят призовава властите да водят борба със сексистките предразсъдъци, произтичащи от идеята за подчиненото положение на жените или от стереотипните роли на жените и мъжете в обществото, които подхранват погрешни представи и социална търпимост към насилието над жени и домашното насилие, както и значително възпрепятстват, на системно ниво, способността на властите адекватно да защитят жертвите и да гарантират подвеждането на извършителите под отговорност. Тя призовава властите да се борят с всички форми на дискриминация срещу жени в правоприлагащата и съдебната системи, както и да подобрят изграждането на капацитета на всички длъжностни лица в съдебната система, за да се гарантира подход, съобразен с пола, към дела, отнасящи се до насилие над жени и домашно насилие. Тя насочва вниманието към Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа [CM/Rec\(2019\)1](#) относно предотвратяването и борбата със сексизма, предоставяща подробни насоки за справянето със сексизма в различни области, включително при достъпа до правосъдие.
74. Националното законодателство следва да бъде изменено и приведено в съответствие с международните стандарти във връзка с основаното на пола насилие над жени и домашното насилие. Комисарят призовава властите да изменят Наказателния кодекс така, че изрично да криминализират изнасилването в брака, както и да изменят определението за изнасилване съобразно стандартите и препоръките, по-специално съдържащите се в [Обща препоръка № 35](#) относно основаното на пола насилие над жени, приета от Комитета на ООН за премахване на дискриминацията срещу жените. Властите следва да внесат измененията, необходими за премахване на изискването за „системност“ като условие за наказателно преследване и да обезпечат незабавното издаване на заповеди за защита

---

<sup>51</sup> Виж също [писмо](#) от Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа, г-н Нилс Мюйзниекс (Nils Muižnieks), до г-жа Цвета Караянчева, председател на Народното събрание на Република България, 19 януари 2018 г.

<sup>52</sup> Виж на: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/publications>. Виж също Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), [Армения - становище](#) относно конституционните последици от ратификацията на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция), № 961/2019, 14 октомври 2019 г.



в полза на жертвите на насилие над жени и домашно насилие. Комисарят също така призовава властите да облекчат тежестта на доказване при разследвания *ex parte* и да гарантират достъпа на жертвите до безплатна правна помощ, за да се осигури ефективният им достъп до правосъдие и до ефективни средства за правна защита.

75. Властите следва в спешен порядък да предприемат стъпки за увеличаване на броя на кризисните центрове и други социални услуги за жертвите на насилие над жени и домашно насилие, и да им осигурят лесен достъп до правна помощ във всички региони на България. Тя би желала да припомни на властите, че съгласно минималните стандарти на Съвета на Европа за услугите за подкрепа, на всеки 10 000 души следва да се пада поне по едно място за настаняване в кризисен център.<sup>53</sup> Накрая, комисарят призовава властите да насърчават и подпомагат, на всички равнища, включително чрез адекватно финансиране, работата на НПО, ангажирани в борбата с насилието над жени и домашното насилие. От ключово значение е да се гарантира, че защитниците на правата на жените работят в благоприятна среда, защитени от посегателствата на частни извършители, и че извършителите на подобни посегателства няма да останат безнаказани.
76. Комисарят препоръчва на властите системно да събират данни за всички форми на насилие над жени, основано на пола, включително и домашно насилие, разбити по съответните фактори, включително пол, възраст и връзка между жертвата и извършителя, както и да обезпечат наличието на точни и достъпни данни за броя на подадените сигнали, разследванията, наказателните преследвания, осъдителните присъди и санкциите, наложени на извършителите, както и за всички правни средства за защита, предоставени на жертвите.

### 3 СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

77. Комисарят отбелязва със съжаление очевидното влошаване на свободата на медиите в България през последните години. Световният индекс за свободата на пресата понастоящем поставя България на 111-то място от 180 държави от цял свят, което представлява спад спрямо предходните ѝ позиции.<sup>54</sup> Редица съобщения посочват продължаващите проблеми в българската медийна среда, като отрицателните тенденции се засилват в сферата на концентрацията на собственост върху медиите; политическото влияние върху медиите; съдебния натиск върху разследващите журналисти и използването на наказателни дела за клевета срещу журналистите; и недостатъците в саморегулирането.<sup>55</sup>
78. Предишният комисар е отправил подробни препоръки към властите по отношение на тези предизвикателства в доклада си след посещението му в България през 2015 г.<sup>56</sup> По-долу комисарят ще наблегне на отделни въпроси, които, по нейно мнение, продължават да представляват съществена заплаха за свободата на медиите в страната. Тя би желала да подчертае от самото начало, че независимите и плуралистични медии са особено важна предпоставка за упражняване на правото на получаване и разпространяване на информация, залегнало в член 10 на Европейската конвенция за правата на човека. Комисарят подчертава, че наличието и достъпността на разнообразна информация

<sup>53</sup> Съвет на Европа, [Combating violence against women: minimum standards for support services](#), стр. 38.

<sup>54</sup> Репортери без граници, Световен индекс за свободата на пресата за 2019 г., <https://rsf.org/en/bulgaria>. България е класирана на 87-о и 100-о място, съответно, за 2013 г. и 2014 г.

<sup>55</sup> Виж Парламентарна асамблея на Съвета на Европа, [Резолюция 2296\(2019\)](#), 27 юни 2019 г., Постмониторингов диалог с България, т. 18.3.1.; Съюз на издателите в България, [Бяла книга за свободата на медиите в България](#), 2018; Репортери без граници, <https://rsf.org/en/bulgaria#alerteszone>.

<sup>56</sup> [Доклад](#) на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа г-н Нилс Мюйзникс (Nils Muižnieks) от посещението му в България от 9 до 11 февруари 2015 г., 22 юни 2015 г., CommDH(2015)12.

и мнения, позволяващи на гражданите да обменят информация и идеи и да правят информиран избор, е от жизнено значение за функционирането на демокрацията.<sup>57</sup>

### 3.1 ЗАПЛАХИ ЗА ПЛУРАЛИЗМА НА МЕДИИТЕ И ЛИПСА НА ПРОЗРАЧНОСТ НА СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ МЕДИИТЕ И ТЯХНОТО ФИНАНСИРАНЕ

79. Комисарят отбелязва, че няколко проучвания продължават да посочват концентрацията на собственост върху медиите и липсата на прозрачност в това отношение като основни предизвикателства пред плурализма и свободата на медиите в България.<sup>58</sup> Медийният пазар често бива описван като заплетен възел от отношения между политици, бизнес и медии, в който малък брой собственици контролира мнозинството от медиите. По всичко личи, че повечето медии в България са в ръцете на няколко влиятелни субекти, които контролират и друг бизнес или участват в политиката. Според медийните анализатори, до 80% от печатните медии към момента са концентрирани в една-единствена медийна група, която е и основен акционер в единствената в страната фирма за разпространение на печатни издания.<sup>59</sup>
80. Комисарят получи информация, че през ноември 2018 г. Законът за задължителното депозиране на печатни и други произведения е бил изменен по такъв начин, че да изисква от медиите да подават информация за собствениците си и за всички получени финансови средства, в това число и имената на дарителите. Комисарят научи, че някои от разпоредбите в измененията са били критикувани от наблюдатели, според които те прекомерно натоварват малките независими медии, финансирани предимно чрез дарения, включително чрез колективно финансиране (crowdfunding), и биха могли да възпрат частни лица от оказване на подкрепа на такива медии. Глобите, които законът предвижда за непредоставяне на информация и които са от 10 000 лв (приблизително 5 000 евро) до 15 000 лв (приблизително 7 500 евро) при първоначално и в двоен размер при последващо нарушение, също се възприемат като непропорционални и като потенциален инструмент за ограничаване на свободата на изразяване на малките медии.<sup>60</sup> В допълнение, събеседниците на комисаря изразиха загриженост, че законът поверява контрола върху редовността на декларациите за собственост и финансиране на Министерство на културата, а не на независим специализиран орган.
81. Комисарят също така получи информация, че различни разпоредби относно оповестяването на собствеността продължават да се прилагат частично и че в редица случаи прозрачността не може да бъде гарантирана, тъй като медиите често се регистрират чрез доверени лица или офшорни компании. Освен това са налице данни, че офшорни компании продължават своята дейност, въпреки че от 2014 г. законът забранява на такива фирми да притежават телевизионни или радио лицензи.
82. Друг източник на продължаващо безпокойство е липсата на законови разпоредби, указващи прагове, основани на обективни критерии (като дялов капитал, тираж, приходи или дял от аудиторията), и имащи за цел предотвратяването на висока концентрация на медийна собственост. Нещо повече, по всичко личи, че определени видове данни относно медийния пазар, като тези за тиража на печатните издания, не се събират.<sup>61</sup> Медийната конвергенция все още се обхваща от общите разпоредби за пазарната конкуренция, съдържащи се в Закона за защита на конкуренцията (2008), където, както отбелязва и предишният комисар през 2015 г., липсват конкретни правила, които да отчитат нуждата от медийен плурализъм.<sup>62</sup> Във всеки случай събеседниците на комисаря отбелязаха, че до този момент

<sup>57</sup> Виж [Препоръка CM/REC\(2018\)1](#) на Комитета на министрите на държавите-членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите, 7 март 2018 г.

<sup>58</sup> Виж, например, Ресурсен център за свобода на медиите в Европа, специално досие, [Свобода на медиите в България](#), май 2018 г., и цитираните там ресурси; Европейски център за свобода на печата и медиите (ECPMF), Osservatorio Balcani e Caucasio, S.E.E.M.O., [България: собствеността върху медиите в една „превзета държава“](#), 2019;

<sup>59</sup> *Idem*; Съюз на издателите в България, Бяла книга за свободата на медиите, 2018 (бел. 55 по-горе).

<sup>60</sup> Виж Асоциация на Европейските журналисти (АЕЖ) – България (17 септември 2018 г.), [Съдбата на прозрачността на медийната собственост се решава между първо и второ четене](#).

<sup>61</sup> IREX, [Индекс за устойчивост на медиите за 2019 г. – България](#), стр. 10.

<sup>62</sup> Доклад на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа г-н Нилс Мюйзникс (Nils Muižnieks) от посещението му в България, 2015 г., (бел. 56 по-горе), абзац 157.



антитръстовият регулатор, Комисията за защита на конкуренцията, не е предприел никакви действия срещу прекомерната концентрация на медийна собственост.

### 3.2 ПОЛИТИЧЕСКО ВЛИЯНИЕ И НАМЕСА В РЕДАКЦИОННАТА НЕЗАВИСИМОСТ

83. Комисарят изразява тревога от големия брой сигнали за повсеместно политическо влияние върху медиите. Според проучване на АЕЖ – България, проведено в средата на 2017 г.,<sup>63</sup> над две трети от 200 интервюирани български журналисти са заявили, че голяма част от намесата в медиите идва от политици, а 92% са определили опитите за намеса като „обичайни“ и „широкоразпространени“. Запитаните смятат, че ежедневниците, както национални, така и регионални, са най-тежко засегнати. В това отношение няколко доклада посочват, че спадането на приходите от реклама е направило медиите по-зависими от държавното финансиране и, като последица, по-уязвими.<sup>64</sup> Комисарят също така изрази загриженост във връзка със съобщенията за продължаващата практика медиите да се държат в състояние на зависимост посредством преференциалното разпределение на европейски средства в полза на онези от тях, които симпатизират на правителството.<sup>65</sup> В своите наблюдения върху България от 2018 г., Комитетът на ООН за правата на човека изразява безпокойство във връзка с политическия натиск върху журналисти и медии чрез, *inter alia*, рекламно финансиране и заплахи за клевета с цел обезпечаване на благоприятно медийно отразяване и потискане на критиката, включително за корупция.<sup>66</sup>
84. За разлика от положението с частните медии, комисарят отбелязва всеобщото мнение, че проблемът с липсата на независимост не е толкова остър при обществените медии. Тя обаче научи, че Фондът за радио и телевизия, който би трябвало да бъде създаден в съответствие с приетия през 1998 г. Закон за радио и телевизия, за да обезпечи независимо финансиране за радио и телевизионната дейност, все още не е сформирал. С особено безпокойство комисарят научи за неотдавнашен сериозен инцидент в Българското национално радио (БНР). Според предоставената ѝ информация, на 13 септември 2019 г. БНР е прекъснало излъчването си за пет часа, след като работещите там журналисти отказали да приемат отстраняването на водещата Силвия Великова.<sup>67</sup> Впоследствие е прекратен мандатът на генералния директор на БНР и след първоначална проверка от страна на медийния регулатор, Съвета за електронни медии (СЕМ), случаят е прехвърлен на прокуратурата за по-нататъшно разследване.
85. Накрая, предоставената на комисаря информация показва, че скритата политическа реклама в медиите остава проблем в България. Въпреки че Изборният кодекс изисква всички радио- и телевизионни оператори да отделят платеното съдържание от редакционното и новинарското отразяване, и ясно да го обозначават като такова, неотдавнашните предизборни кампании за изборите за Европейски парламент през май 2019 г., както и за местните избори през октомври 2019 г., са показали, че платената политическа реклама все още не е достатъчно разграничима от неплатените материали, които са резултат от журналистическата редакционна работа.

### 3.3 ДРУГИ ЗАПЛАХИ ЗА СВОБОДАТА НА МЕДИИТЕ

#### 3.3.1 НАСИЛИЕ, ТОРМОЗ И СПЛАШВАНЕ НА ЖУРНАЛИСТИ

86. Комисарят изразява дълбока загриженост във връзка със съобщенията за прояви на насилие и други посягателства срещу журналисти, няколко от които са отразени на Платформата на Съвета на Европа за

<sup>63</sup> АЕЖ – България, [Голямото завръщане на политическия натиск в България](#), декември 2017 г.

<sup>64</sup> Ресурсен център за свобода на медиите в Европа, специално досие, Свобода на медиите в България, май 2018 г., (бел. 58 по-горе).

<sup>65</sup> IREX, [Индекс за устойчивост на медиите за 2019 г. – България](#).

<sup>66</sup> Комитет на ООН по правата на човека, [Заключителни наблюдения](#) върху четвъртия периодичен доклад за България, 15 ноември 2018 г., абзац 37.

<sup>67</sup> Виж [сигнала](#), подаден до Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите на 17 септември 2019 г., “Преустановяването на излъчването на Българското национално радио разкрива уязвимостта на редакционната независимост”.

насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.<sup>68</sup> Най-сериозните посегателства и заплахи включват побоя с бейзболна бухалка на редактора на местен новинарски портал в началото на 2016 г.; нападението и нанасянето на телесна повреда на телевизионен водещ в центъра на София през юли 2017 г. и палежа на автомобила на друг журналист през октомври 2017 г.; отправянето на смъртни заплахи срещу журналист по време на заснето интервю през октомври 2017 г.; заплахи срещу журналист от страна на заместник министър-председател и народен представител в живо предаване на 6 октомври 2017 г.; и нанасянето на телесни повреди на двама журналисти, отразяващи сблъсъци между протестиращи и полиция по време на инцидентите в Габрово през април 2019 г.<sup>69</sup> Представителят на ОССЕ за свободата на медиите Арлем Дезир също заклеми тези атаки и заплахи срещу журналисти в редица изявления.<sup>70</sup> Комисарят реагира на убийството на журналистката Виктория Маринова през октомври 2018 г.<sup>71</sup> Според предоставената от властите информация, извършителят е осъден, а убийството не е било свързано с работата на журналистката. Цялостното впечатление обаче е, че не се провеждат ефективни и своевременни разследвания в подобни случаи.

87. Комисарят изразява безпокойство и от широко разпространеното използване на очернящи кампании и други форми на тормоз и сплашване на журналисти. Вниманието на комисаря бе конкретно привлечено от арестуването и задържането през септември 2018 г. на репортер на българския уебсайт за разследваща журналистика *Биволъ* и на колегата му от Румъния, които се опитали да предотвратят и документират унищожаването на материали във връзка с мащабна измама по проекти с финансиране от ЕС, както и от продължаващите данъчни проверки от страна на прокуратурата на основателя и главен редактор на *Биволъ* след публикацията им през март 2019 г. относно имотен скандал, в който се твърди, че са замесени високопоставени лица от правителството.<sup>72</sup> Комисарят научи със загриженост, че е възможно обект на този тормоз да са и семействата на двамата журналисти.
88. Като положително развитие комисарят отбелязва, че на 23 октомври 2015 г., 7 юни 2016 г. и 22 юли 2016 г. административните съдилища във Враца и София са потвърдили, след обжалване, че глобите, наложени от Комисията за финансов надзор на три медии по обвинения в разпространение на фалшиви новини относно функционирането на банковия сектор и финансови инструменти, са незаконни.<sup>73</sup>

### 3.3.2 НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕКРИМИНАЛИЗИРАНЕ НА КЛЕВЕТАТА

89. Комисарят изразява съжаление, че България все още не е декриминализирала обидата и клеветата (членове 146 - 148 от Наказателния кодекс), въпреки че санкцията лишаване от свобода за тези деяния е отменена през 2000 г. и заменена с наказателно-правни глоби и обществено порицание. Тя припомня, че размерът на глобите - до 3 000 лева (приблизително 1 500 евро) за обида и до 7 000 лева (приблизително 3 500 евро) за клевета - в отделни случаи може да бъде увеличен или, ако ответникът отговаря на определени критерии, те да бъдат заменени с административни глоби и забрана за упражняване на професията за срок до три години (член 78а от Наказателния кодекс). Комисарят изразява загриженост по повод решението на българските съдилища от юни 2019 г. да осъдят журналист от седмичника „Капитал“ по обвинение за оклеветаване на бившия председател на Комисията за финансов надзор и да го глобят с 1000 лева (приблизително 500 евро).<sup>74</sup> Комисарят получи информация, че като част от изпълнението на решението на Съда по делото *Божков срещу*

<sup>68</sup> <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/bulgaria>

<sup>69</sup> Виж абзац 16 от този доклад.

<sup>70</sup> Виж, например, [“Неприемливото физическо посегателство срещу журналист в България, казва представителят на ОССЕ за свободата на медиите, изисква разследване”](#), 27 септември 2018 г.

<sup>71</sup> Виж [изявлението](#) на комисаря във връзка с убийството на журналистката, 8 октомври 2018 г.

<sup>72</sup> Международен институт за пресата (2 октомври 2019 г.), [Български новинарски сайт подложен на тормоз от правителството](#).

<sup>73</sup> Виж Доклад на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа г-н Нилс Мюйзниец (Nils Muižnieks) от посещението му в България, 2015 г., (бел. 56 по-горе), раздел 3.3.1, Санкции срещу медиите във връзка с отразяване на банковия и финансовия сектор, и информация за съответния [сигнал](#), регистриран на Платформата за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

<sup>74</sup> Репортери без граници (7 юни 2019 г.), [Присъда на български журналист за клевета задава опасен прецедент](#).

България,<sup>75</sup> във връзка с подобни присъди през 2018 г. властите са създали междуведомствена работна група, изготвила проект за изменение на Наказателния кодекс.<sup>76</sup> Предложените изменения включват освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административна санкция в случаите, когато оклеветяването се отнася до публичен орган или длъжностно лице, както и премахване или намаляване на долната граница на глобите.

### 3.3.3 НЕДОСТАТЪЦИ В САМОРЕГУЛИРАНЕТО И ДРУГИ ФОРМИ НА РЕГУЛИРАНЕ

90. Комисарят отбелязва със загриженост, че усилията за саморегулиране на медиите не са постигнали успех в България. Един от въпросите, повдигнат неколккратно по време на нейното посещение, се отнася до едновременното съществуване на два етични кодекса, приети през 2004 г. и 2014 г., никой от които не се смята за ефективен, но което при все това, поне формално, внася разцепление в етичните стандарти, към които се предполага да се придържат различните медийни групи. В допълнение, както се отбелязва в няколко доклада,<sup>77</sup> значителна част от медиите не е подписала никой от двата кодекса.
91. Въпреки въпросните кодекси, комисарят със съжаление отбелязва, че защитата на статута и социалните права на журналистите се е влошила. Комисарят получи информация, че медиите редовно предлагат на журналистите граждански, вместо трудови договори. Работното време често е нерегулирано, към което се прибавят малки или никакви социални придобивки и сравнително ниски заплати. Няма колективни трудови договори за журналисти и усилията от страна на Съюза на българските журналисти да насърчи приемането на такова законодателство са се оказали безплодни. Нещо повече, комисарят научи, че в частните медии синдикална подкрепа на практика не съществува и журналистите не са защитени от промени в редакционните политики на техните работодатели. Има данни, че няколко разследващи журналисти са били принудени да напуснат една от водещите телевизии, след като през февруари 2019 г. същата е била придобита от български бизнесмен, за когото се твърди, че има тесни връзки с парламентарно представена политическа партия.
92. В допълнение, събеседниците на комисаря изразиха съгласие относно необходимостта от реформиране на правилата, регулиращи състава и работата на СЕМ,<sup>78</sup> така че неговата дейност да бъде професионализирана и да стане по-прозрачна. Комисарят отбелязва, че доверието в независимостта на СЕМ изглежда подкопано, *inter alia*, от политическите назначения и избор на негови членове, съответно, от президента на България и от парламента. Съгласно съществуващите правила, журналистите не участват в назначаването на членове на СЕМ и само малък брой от тях са представени в този орган.

### 3.4 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

93. В хода на посещението на комисаря бе казано неведнъж, че в редица дебатирани области медиите са въздействали върху общественото мнение в ущърб на усилията на правителството да защити правата на човека. Комисарят отбелязва, че това мнение, както изглежда, влиза в противоречие с многобройните съобщения, посочващи наличието на здрави връзки между правителствената политическата сфера и медиите. В този смисъл комисарят изразява загриженост от липсата на реакция от страна на властите във връзка с намаляващия медиен плурализъм в България. Тя обаче би желала да подчертае, че както посочват и Съдът, и Комитетът на ООН, държавата е върховният гарант на принципа на плурализма и нейна отговорност е да насърчава разнообразието и независимостта на медиите.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Божков срещу България, №. 3316/04, решение от 19 април 2011 г.

<sup>76</sup> Виж статуса на изпълнение на решението на: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-1909>.

<sup>77</sup> Виж, например, IREX (2018), [Индекс за устойчивост на медиите за 2018 г. – България](#).

<sup>78</sup> Доклад на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа г-н Нилс Мюйзникс (Nils Muiznieks) от посещението му в България, 2015 г., (бел. 56 по-горе), абзац 203.

<sup>79</sup> ЕСПЧ, *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, No. 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90, 24 ноември 1993 г., абзац 38; Комитет по правата на човека, [Общ коментар № 34](#) по член 19: свобода на мнение и изразяване (2011), абзац 14.

94. Властите се призовават настоятелно да покажат политическа воля за справяне с недостатъците в нормативната уредба и нейното прилагане, които понастоящем позволяват прекомерната концентрация на медийна собственост, като ползват насоките, съдържащи се в стандартите на Съвета на Европа.<sup>80</sup>
95. Като отправна точки, властите следва да обезпечат събирането и наличието на надеждни и достъпни пазарни данни, което ще позволи наблюдението и оценяването на медийния плурализъм в България. Властите следва да насърчават публикуването на редовни доклади за собствеността върху медиите от Съвета за електронни медии или от други определени за целта органи или институции.
96. Комисарят препоръчва българските власти да обмислят, като проведат консултации със специалисти по свобода на медиите и представители на медийните професионалисти, приемането на правила, насочени към предотвратяване на придобиването на значителна медийна мощ от страната на отделни субекти на целия национален медиен пазар или в конкретни медийни сектори. Както препоръчва Комитетът на министрите на Съвета на Европа, тези правила могат да включват установяването на прагове на собствеността въз основа на обективни критерии, като дялов капитал, права на глас, тираж, приходи или дял от аудиторията.<sup>81</sup>
97. Властите, отговорни за прилагането на тези правила, следва да бъдат оправомощени да реагират на всякакви видове операции, целящи медийна концентрация, и да налагат съответните санкции при необходимост. Комисарят препоръчва българските власти да създадат или определят независим орган, който да отговаря за прилагането на правилата за собственост и концентрация в медийния сектор и който да бъде длъжен да взема под внимание неговата специфика и нуждата от свобода, плурализъм и независимост на медиите.
98. Комисарят смята за необходимо въвеждането на прозрачно и недискриминационно регулиране на начина, по който правителството разпределя държавната реклама и публичните средства между медиите, заедно с ясни правила за отчетност на ведомствата, разпределящи средствата, и на получателите на финансиране.
99. Властите се призовават да приемат механизмите, необходими за защита на редакцията на независимост на обществените медийни организации от политическо или икономическо влияние. Тези механизми могат да бъдат установени в сътрудничество с гражданското общество.<sup>82</sup>
100. Комисарят приканва властите да вземат мерки за гарантиране на по-строгото спазване на разпоредбите на Изборния кодекс относно разграничаването на платеното от редакцияното съдържание в политическото отразяване.
101. В съответствие с установената съдебна практика на Европейския съд за правата на човека, държавите имат положителното задължение да насърчават благоприятна за свободата на изразяване среда, в която всеки може да упражни правото си на свободно изразяване и да участва в обществения дебат ефективно, независимо от това дали мненията му се приемат с одобрение от властите или други субекти.<sup>83</sup> Комисарят също така припомня Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и други медийни субекти, която подчертава, че държавите-членки следва да създадат цялостна законодателна рамка, даваща възможност на журналистите и на други медийни субекти да участват в обществения

---

<sup>80</sup> Виж <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/adopted-texts>.

<sup>81</sup> Препоръка [CM/Rec\(2007\)2](#) на Комитета на министрите на държавите-членки относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание, абзац I.2.3.; Препоръка [CM/Rec\(2018\)1](#) на Комитета на министрите на държавите-членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите, Приложение, Насоки за медиен плурализъм и прозрачност на собствеността върху медиите, абзац 3.4.

<sup>82</sup> Препоръка CM/Rec(2007)2, абзац I.3.4.

<sup>83</sup> ЕСПЧ, *Dink v. Turkey*, Applications Nos. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 and 7124/09, 14 септември 2010 г., абзац 137.

дебат ефективно и без страх.<sup>84</sup> Българските власти трябва да дадат изключително ясен сигнал, че заплахите и атаките срещу журналисти са неприемливи и няма да остават безнаказани. Те следва да предприемат своевременни, щателни и прозрачни разследвания, да изправят извършителите пред правосъдието и да обезпечат налагането на възпиращи наказания на извършителите на подобни посегателства. Тяхното разследване трябва добросъвестно да взема под внимание всякакви възможни връзки с журналистически дейности по прозрачен начин.

102. Комисарят призовава българските власти да отменят наказателноправните разпоредби срещу деяния, свързани с клевета, и да прилагат към подобни прояви единствено строго пропорционални гражданскоправни санкции. Съществуващите наказателноправни разпоредби, макар да не предвиждат лишаване от свобода, продължават да изпращат негативен сигнал към широката общественост и имат сковаващо въздействие върху работата на разследващите журналисти.
103. Комисарят препоръчва властите да предприемат мерки за насърчаване на по-добра професионална защита и условия на работа за журналистите. Те се приканват да преразгледат нормативната уредба относно състава, независимостта и ефективността на Съвета за електронни медии и да осигурят включването на журналисти и други представители на медиите в състава на СЕМ, както и участието им в наблюдаването на решенията и отчетността на същия.

---

<sup>84</sup> Препоръка [CM/Rec\(2016\)4](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и други медийни субекти, приета на 13 април 2016 г.