

# ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2022г.



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

# ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2021 г.

Българският хелзинкски комитет е независима неправителствена организация за защита на правата на човека. Създаден е на 14 юли 1992 г.

Настоящият доклад е изготвен в резултат на мониторингова дейност на БХК по проекти, изпълнявани с подкрепата на Фондация „Оук“, Фондации „Отворено общество“, Върховния комисариат на ООН за бежанците, Европейския съюз и „Фонд Активни граждани България“.

## **Правата на човека в България през 2022 г.**

(CC-BY-NC) Публикацията може да бъде цитирана и адаптирана свободно с некомерсиална цел с изричното позоваване на източника.

### **Автори**

Агела Качаунова, Анета Генова, Антоанета Ненкова, Босилена Мелтева, Велислав Ковачев, Диана Драгиева, Ивета Савова, Илиана Савова, Красимир Кънев, Надежда Цекулова, Мария Янакиева, Радослав Стоянов, Славка Кукова

### **Коректор**

Павлина Върбанова

### **Графично оформление**

Надежда Дренска и Радослав Стоянов

### **Издава**

Български хелзинкски комитет

ул. „Върбица“ № 7, ет. 4

1504 София

България

тел.: 02 943 4876

[www.bghelsinki.org](http://www.bghelsinki.org)

ISSN 2367-6922

В изданието са използвани снимки и графики от следните автори и източници: пресслужбата на Министерски съвет, Цветомир Димов, Dencake, Dumitru Ochievshi, Graphinir (Image #46600864 at VectorStock.com), Karl Magnuson (Unsplash), Sashettu, Sergey Demushkin (Noun Project), RawPixel, Vecteezy.com.

# СЪДЪРЖАНИЕ

Използвани съкращения. . . . .	4
<b>1</b> Политическо развитие в България през 2022 г. . . . .	6
<b>2</b> Сътрудничество с международните и местните организации за защита на правата на човека . . . . .	8
<b>3</b> Право на живот, защита от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне . . . . .	12
<b>4</b> Право на лична свобода и сигурност. . . . .	22
<b>5</b> Независимост на съдебната власт и справедлив процес. . . . .	33
<b>6</b> Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията . . . . .	44
<b>7</b> Свобода на съвестта и религията . . . . .	62
<b>8</b> Свобода на изразяване . . . . .	71
<b>9</b> Свобода на сдружаване и на мирно събрание . . . . .	81
<b>10</b> Условия в местата за лишаване от свобода. . . . .	89
<b>11</b> Защита от дискриминация . . . . .	101
<b>12</b> Право на убежище и международна закрила. . . . .	108
<b>13</b> Право на здраве . . . . .	123
<b>14</b> Права на жените . . . . .	128
<b>15</b> Права на лицата с психо-социални и/или интелектуални увреждания . . . . .	140
<b>16</b> Права на децата. . . . .	153
<b>17</b> Права на ЛГБТИ хората. . . . .	163

# Използвани съкращения

<b>АВ</b>	Агенция по вписванията
<b>АЕЖ – България</b>	Асоциацията на европейските журналисти – България
<b>АСП</b>	Агенция за социално подпомагане
<b>АССГ</b>	Административен съд – София-град
<b>БНР</b>	Българско национално радио
<b>БНТ</b>	Българска национална телевизия
<b>БСП</b>	Българска социалистическа партия
<b>БХК</b>	Български хелзинкски комитет
<b>ВАС</b>	Върховен административен съд
<b>ВДС</b>	вещствени доказателствени средства
<b>ВКП</b>	Върховна касационна прокуратура
<b>ВКС</b>	Върховен касационен съд
<b>ВМРО – БНД</b>	Вътрешна македонска революционна организация – Българско национално движение
<b>ВСС</b>	Висш съдебен съвет
<b>ВУИ</b>	Възпитателно училище интернат
<b>ГДИН</b>	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“
<b>ГЕРБ</b>	„Граждани за европейско развитие на България“
<b>ДАБ</b>	Държавна агенция за бежанците
<b>ДАЗД</b>	Държавна агенция за закрила на детето
<b>ДБ</b>	„Демократична България“
<b>ДМСГД</b>	Дом за медико-социални грижи за деца
<b>ДП</b>	госъдебно производство
<b>ДПБ</b>	Държавна психиатрична болница
<b>ДПС</b>	Движение за права и свободи
<b>ДРМ</b>	Дружество на репресираните македонци в България, жертви на комунистическия терор
<b>ЕКПЧ</b>	Европейска конвенция за правата на човека
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕСПЧ</b>	Европейски съд по правата на човека
<b>ЗДОИ</b>	Закон за достъп до обществена информация
<b>ЗЗДискр</b>	Закон за защита от дискриминация
<b>ЗЗДН</b>	Закон за защита от домашно насилие
<b>ЗИДЗЗДН</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие
<b>ЗИДНПК</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно- процесуалния кодекс
<b>ЗО</b>	Затворническо общежитие
<b>ЗООТ</b>	Затворническо общежитие от открит тип
<b>ЗСРС</b>	Закон за специалните разузнавателни средства

<b>ЗСУ</b>	Закон за социалните услуги
<b>ЗУБ</b>	Закон за убежището и бежанците
<b>ИТН</b>	„Има такъв народ“
<b>КЖЕ</b>	Комисия по журналистическа етика
<b>КЗД</b>	Комисия за защита от дискриминация
<b>КМСЕ</b>	Комитет на министрите на Съвета на Европа
<b>КПИ</b>	Европейски комитет за предотвратяване на изтезанията, нечовешкото и унижително отнасяне и наказание
<b>КПКОНПИ</b>	Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
<b>КПХУ</b>	Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания
<b>КС</b>	Конституционен съд
<b>КТБ</b>	Корпоративна търговска банка
<b>ЛГБТИ</b>	лесбийки, гей мъже, бисексуални, трансгендър и интерсекс хора
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи
<b>МЗ</b>	Министерство на здравеопазването
<b>МОН</b>	Министерство на образованието и науката
<b>МП</b>	Министерство на правосъдието
<b>МРРБ</b>	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
<b>МТСП</b>	Министерство на труда и социалната политика
<b>НБКРС</b>	Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства
<b>НЗОК</b>	Национална здравноосигурителна каса
<b>НК</b>	Наказателен кодекс
<b>НКНПА</b>	Национален класификатор на настоящите и постоянните аг्रेसи
<b>НПК</b>	Наказателно-процесуален кодекс
<b>НПМ</b>	Национален превантивен механизъм
<b>НПО</b>	неправителствена организация
<b>НСИ</b>	Национален статистически институт
<b>ОСБ</b>	Окръжен съд – Благоевград
<b>ОССЕ</b>	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
<b>ПП</b>	„Продължаваме промяната“
<b>ПСИ</b>	Подкомитет срещу изтезанията на ООН
<b>САС</b>	Софийски апелативен съд
<b>СДВНЧ</b>	Специален дом за временно настаняване на чужденци
<b>СДС</b>	Съюз на демократичните сили
<b>СЕС</b>	Съд на Европейския съюз
<b>СЕМ</b>	Съвет за електронни медии
<b>СПИ</b>	Социално-педагогически интернат
<b>СРС</b>	специални разузнавателни средства
<b>УНИЦЕФ</b>	Детски фонд на обединените нации
<b>ЦНСТДМУ</b>	Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания
<b>ЦНСТДМУППМГ</b>	Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи с потребност от постоянни медицински грижи

# 1 Политическо развитие в България през 2022 г.

2022-ра бе година на политическа нестабилност в България. През първата ѝ половина страната бе управлявана от правителството на Кирил Петков – коалиция, съставена от спечелилата парламентарните избори през ноември 2021 г. партия „Продължаваме промяната“ (ПП), коалицията „Демократична България“ (ДБ), Българската социалистическа партия (БСП) и партията „Има такъв народ“ (ИТН) на шоумена Слави Трифонов – организация с неясен политически профил. Правителството управлява в условия на остра политическа конфронтация и вътрешни напрежения, които се усилиха след военната интервенция на Русия срещу Украйна от 24 февруари 2022 г. В края на юни, след оттегляне на подкрепата от страна на ИТН, правителството изгуби поискания вот на недоверие в парламента и на 2 август 2022 г. то бе заменено с назначеното от президента служебно правителство на Стефан Янев. Заедно с това президентът разпусна Народното събрание и насрочи нови парламентарни избори, които бяха проведени на 2 октомври 2022 г. На тях най-добър резултат – 25,3%, получи управлявалата до април 2021 г. партия „Граждани за европейско развитие на България“ (ГЕРБ). Другите партии, които получиха парламентарно представителство, бяха ПП, БСП, Движението за права и свободи (ДПС), ДБ, крайнонационалистическата, евроскеп-



**Кирил Петков, министър-председател на 99-ото правителство на България**

тична и прокремълска партия „Възраждане“, както и партията на бившия служебен премиер Янев „Български възход“. До края на годината представените в парламента партии не успяха да сформират коалиция, която да избере редовно правителство. През целия период след изборите България бе управлявана от назначеното от президента служебно правителство на Гълъб Донев.

Изборите се проведоха при действието на Изборния кодекс, който бе променен през февруари 2022 г., но тези промени не

бяха съобразени с препоръките на местните и международните наблюдатели, включително на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), която организира мисии за наблюдение на всички проведени избори в България през 2021 и



**Служебният премиер Гьълб Донеv**

2022 г. Изборите не дадоха възможност на лишените от свобода с ефективни присъди, на лицата, поставени под запрещение, да гласуват, а на двойните граждани – да се кандидатираат за народни представители и за президент, в нарушение на международните стандарти. Член 181, ал. 2 от Изборния кодекс забранява предизборната кампания да се води на друг език, освен на български, и предвижда административни санкции в случаите, когато такава се води на друг език. Гласуването се проведе по правило чрез машини и само по изключение – чрез

хартиени бюлетини. След изборите обаче Изборният кодекс бе променен за пореден път и възможността за гласуване с хартиени бюлетини бе възстановена.

Краткият живот на редовното правителство на Кирил Петков, сериозните предизвикателства, пред които то бе изправено в резултат на агресията на Русия срещу Украйна, както и липсата на функциониращ парламент след 2 август направиха правата на човека странична тема в българската политика. Назначените преди и след парламентарните избори служебни правителства бяха с ограничен мандат и не предприеха значими инициативи в сферата на правата на човека. Дори когато имаха възможност при двукратните изменения на Изборния кодекс през годината, депутатите бяха съсредоточени основно върху собствените си политически интереси и загърбиха изцяло препоръките на международните органи, както и осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) срещу България и не предприеха никакви законодателни реформи, за да се съобразят с тях.





## 2 Сътрудничество с международните и местните организации за защита на правата на човека

През 2022 г. България продължи да не изпълнява ключови решения на ЕСПЧ. Нито една от групите дела на усилено наблюдение от Комитета на министрите на Съвета на Европа (КМСЕ) не бе затворена за наблюдение на изпълнението. През 2022 г. за пръв път от много години както водещите, така и повтарящите се решения на ЕСПЧ на наблюдение за изпълнението им в Комитета на министрите на Съвета на Европа отбелязаха увеличение. През годината Европейският комитет против изтезанията (КПИ) и Подкомитетът по предотвратяване на изтезанията на ООН публикуваха своите доклади за посещенията си през 2021 г. И двата доклада очертават редица проблеми в местата за лишаване от свобода и формулират множество препоръки. През октомври Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността публикува поредния си доклад за България, в който направи редица важни препоръки за изменение на законодателството и политиките за борба с нетолерантността, основана на раса и сексуална ориентация. През декември Комитетът по правата на човека на ООН публикува доклад за оценка на изпълнението на неговите препоръки от България. Оценката е твърде негативна в основните сфери, в които Комитетът е формулирал препоръки.

През 2022 г. не бе постигнат никакъв прогрес в изпълнението от България на решенията на ЕСПЧ на усилено наблюдение. През март и декември КМСЕ разгледа групата дела ОМО „Илинден“ и други срещу България и няколко други дела, свързани с реституция на земя и гори, колективизирани по време на комунизма. По първата група дела, засягаща отказите от регистрация на сдружения на македонци в нарушение на чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) КМСЕ изрази дълбока загриженост относно продължаващата практика на откази да се регистрират подобни сдружения на основания, които са били разгледани и отхвърлени от ЕСПЧ, както и от продължителния период, почти 16 години, в който подобни практики продължават.<sup>1</sup> По групите дела, свързани с реституция на земя и гори, колективизирани по време на комунизма, КМСЕ приветства някои законодателни изменения, прикани правителството да предостави повече информация за използването на правното средство, осигуряващо своевременно приключване на реституцията, и остави усиленото наблюдение на тези дела.

През юни КМСЕ разгледа групите дела *Колеви срещу България* и *С.З. срещу България*, засягащи проблеми на наказателното разследване, включително в случаи на данни за престъпления, извършени от главния прокурор. Изпълнението на решенията по двете групи бяха разгледани също така и през декември. КМСЕ отново отказа да прекрати усиленото наблюдение по тях. По *Колеви* Комитетът приветства инициативите за законодателни изменения, свързани с разследвания на главния прокурор, но отбеляза, че тяхното приемане е несигурно. По *С.З.* той приветства проекта за изменения в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), включващи съдебен контрол над отказите на прокуратурата да образува наказателно производство, използването на различни правни средства в полза на лицето, уведомяване за престъпление на досъдебната фаза, детайлизиране на уредбата за възобновяване на наказателното производство, но подчерта и необходимостта от допълнителни законодателни промени.<sup>2</sup> На заседанието си през юни КМСЕ разгледа и изпълнението на решенията по друга група дела – *Станев срещу България*, засягащи настаняването и условията на живот в социалните домове за лица с психични разстройства. Комитетът отбеляза публичното изявление на КПИ от 2021 г. и изрази силна загриженост относно лошите условия в домовете. Той прикани правителството да предостави информация за мерките, предприети за решаване на този проблем, до декември и инструктира Секретариата да подготви междинна резолюция по тази група дела за заседанието си през март 2023 г. при

*България не отбеляза напредък по изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ, поставени на засилено наблюдение.*

<sup>1</sup> Вж. по-году *Свобода на сдружаване и мирно събрание*.

<sup>2</sup> CoM. 1436th meeting, 8–10 June 2022 (DH), H46-6 S.Z. group/*Kolevi v. Bulgaria*.

липса на такава информация.<sup>3</sup>

През септември КМСЕ разгледа групата дела *Йорданова и други срещу България*, която засяга нарушаването на правото на личен и семеен живот, както и на жилище, в резултат на премахване на незаконни жилищни постройки по силата на законодателство, което не изисква преценка на пропорционалността на мярката. Комитетът остави и тази група дела на усилено наблюдение поради липса на каквито и да е законодателни изменения, както и на положително развитие на съдебната практика в подобни ситуации.<sup>4</sup>

През декември наред с другите дела КМСЕ разгледа и групата дела *Асоциация за европейска интеграция и Екимджиев срещу България*, засягаща липсата на гаранции срещу тайно подслушване. Комитетът отбеляза със загриженост липсата на прогрес в прилагането на мерки за адресиране на неговите препоръки, както и новите проблеми, които повдига решението на ЕСПЧ по делото *Екимджиев и други срещу България* от януари 2022 г.<sup>5</sup> Комитетът призова българските власти да направят законодателни изменения, с които да адресират както старите проблеми, така и тези, породени от новото решение, преди избора на нови членове на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства през 2023 г.<sup>6</sup>



През октомври Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността публикува своя доклад от шестия мониторингов цикъл за България.<sup>7</sup> В него направи редица важни препоръки, свързани с борбата с нетолерантността спрямо ромите и лесбийките, гей мъжете, бисексуалните, трансджендър и интерсекс (ЛГБТИ) хората, както и с насърчаването на интеграцията на уязвимите общности в българското общество. По важните от тези препоръки включват: приемане на законодателство, даващо възможност за правно признаване на промяната на пола; провеждане на изследвания за формите на дискриминация спрямо ЛГБТИ хората и приемане на план за действие за борба с нетолерантността спрямо тях; предприемане на мерки за предотвратяване на заплахите и насилието срещу ромите; премахване на фактическата сегрегация на ромското образование; защита на ромските жилища от евикции без адекватни гаранции; насърчаване на ромската интеграция чрез събиране на данни в сферите на образованието, заетостта, жилищата и здравеопазването; засилване на интеграционните мерки спрямо бежанците и другите лица, ползващи се от международна закрила.

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> CoM. 1443rd meeting, 20–22 September 2022 (DH), H46-8 *Yordanova and Others v. Bulgaria*.

<sup>5</sup> Вж. *Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията*.

<sup>6</sup> CoM. 1451st meeting, 6–8 December 2022 (DH), H46-7 *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev group v. Bulgaria*.

<sup>7</sup> ECRI. *ECRI report on Bulgaria: Sixth monitoring cycle*, Council of Europe, 4 October 2022.



През декември Комитетът по правата на човека на ООН направи оценка на изпълнението на препоръките на Комитета, формулирани в последните му заключителни наблюдения от октомври 2018 г.<sup>8</sup> Комитетът оцени положително предприетите мерки в редица сфери. Той също така изрази загриженост за липсата на прогрес и настоя за предоставяне на повече информация по-специално по отношение на борбата с речта на омраза и престъпленията от омраза, правата на малцинствата и защитата от дискриминация на етническа и религиозна основа, както и на основа сексуална ориентация и джендърна идентичност.

<sup>8</sup> HRC. *Report on follow-up to the concluding observations of the Human Rights Committee*, CCPR/C/136/2/Add.3, достъпен на: <http://undocs.org/CCPR/C/136/2/Add.3>.

# 3 **Право на живот, защита от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне**

През октомври 2022 г. КПИ публикува своя доклад за посещението си през октомври 2021 г. В него отбеляза някои подобрения, но също така и липса на напредък в превенцията на малтретирането и в материалните условия в посетените институции. През октомври 2022 г. беше публикуван и докладът на Подкомитета срещу изтезанията на ООН (ПСИ) за посещението му в края на октомври 2021 г. В този доклад ПСИ направи редица констатации и препоръки относно превенцията на нечовешкото и унижително отнасяне, както и относно материалните условия в посетените институции. През 2022 г. БЖК публикува резултатите от представителното анкетно проучване, което организацията направи в периода юни – ноември 2021 г. Това изследване показва широко разпространение на физическото малтретиране по време на полицейското задържане на заподозрените в извършване на престъпления и никаква позитивна динамика в сравнение с подобни предишни изследвания.

## Доклад на КПИ

На 18 октомври 2022 г. КПИ публикува своя доклад за периодичното си посещение от 1 - 13 октомври 2021 г.<sup>9</sup> КПИ посети голям брой институции на Министерството на вътрешните работи (МВР), Министерството на правосъдието (МП), Министерството на здравеопазването (МЗ) и Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Комитетът съобщи за физическо малтретиране и психически натиск върху задържани от страна на полицията по време на разпит. Той за пореден път изрази съжаление, че

**основните гаранции срещу малтретиране – правото на достъп до адвокат и лекар и правото да бъде информирано трето лице за полицейското задържане – не се прилагат.**

В този пункт КПИ отбелязва липса на напредък след констатациите от предишните си посещения.

По отношение на пенитенциарните институции КПИ отбелязва, че националната правна норма от 4 кв. м на затворник като цяло се спазва главно поради намаляване на броя на затворниците в България, с изключение на Затвора – Пловдив, който е бил пренаселен.

**Сред другите констатации най-сериозни са тези за лошите материални условия в Софийския централен затвор и в Затворническото общежитие от закрит тип „Кремиковци“ към него. По отношение на това общежитие КПИ препоръчва неговото извеждане от употреба.**

Комитетът отбелязва сериозен проблем с медицинското обслужване и психиатричната помощ, както и с липсата на приспособяване на архитектурната среда на затворите към затворниците с увреждания. Другите проблеми включват насилието между затворниците и употребата на наркотици.<sup>10</sup>

По отношение на институциите за активно лечение на психичноболни КПИ отбелязва

**сериозни проблеми с физическото насилие над пациентите от страна на персонала в психиатричната болница (ДПБ) в Карлуково, както и (в по-малка степен) в психиатричните болници в Ловеч и Кърджали.**

Комитетът отбелязва неадекватното лечение във всички посетени психиатрични болници – липса на достатъчно персонал в отделенията, липса на мултидисциплинарен клиничен подход и акцентирание върху фармакотерапията. Сериозен проблем са също така практиките на имобилизиране и изолиране на пациентите – връзването им в неудобни пози,

<sup>9</sup> CPT. Report to the Bulgarian Government on the periodic visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 13 October 2021, CPT/Inf (2022)20, Strasbourg, 18 October 2022. Резюме на български е достъпно на <https://rm.coe.int/1680a88ebf>.

<sup>10</sup> Вж. по-подробно Условия в местата за лишаване от свобода.

оставянето им продължително време имобилизирани сами и липса на записи в журналите.<sup>11</sup>

През 2021 г. КПИ посети три дома за социални грижи за лица с психични разстройства – в гр. Баня, в гара Лакатник и с. Петково. В два от тях – в гр. Баня и в с. Петково – Комитетът констатира физическо насилие върху гомуващите, упражнявано от персонала и охранителите. Той също така констатира проблеми с лошите материални условия, недостатъчния персонал и произтичащото от това лошо качество на грижата и компрометиране на безопасността на гомуващите. Въпреки забраната за имобилизиране в социалните домове КПИ за пореден път констатира прилагането му в два от трите посетени дома.<sup>12</sup> Поради сериозните дълггодишни системни проблеми с условията и третирането на настанените в домове за социални грижи в България през ноември 2021 г. КПИ направи безпрецедентно и остро критично публично изявление. В него той разкритикува физическото малтретиране на гомуващите от персонала, лошите материални условия в домовете, недостига на персонал, както и незаконното използване на имобилизации и изолации. Комитетът също така заяви, че реформата на грижата за лицата с ментални проблеми в социалните домове „в най-добрия случай представлява трансинституционализация, а не смислен опит за истинска геинституционализация“. Настанените в социалните домове са „фактически изоставени от държавата“.<sup>13</sup>

## Доклад на Подкомитета срещу изтезанията на ООН

През октомври 2022 г. ПСИ направи публичен своя доклад за посещението си в края на октомври 2021 г.<sup>14</sup> В този доклад ПСИ обобщи своите наблюдения за посетените места за лишаване от свобода и отправя редица общи препоръки към България за превенция на изтезанията, нечовешкото и унижително отнасяне. Сред последните са:

- ✓ *въвеждане на специфичен състав за изтезание в Наказателния кодекс (НК) в съответствие с определението на Конвенцията против изтезанията;*
- ✓ *въвеждане на гаранциите срещу малтретиране (информирание за правата, достъп до адвокат, достъп до независим медицински преглед, информирание на трето лице) в Закона за Министерството на вътрешните работи;*
- ✓ *реформа на правосъдието за деца в конфликт със закона;*

---

<sup>11</sup> Вж. по-подробно *Права на лицата с психо-социални и/или интелектуални увреждания*.

<sup>12</sup> Вж. по-подробно пак там.

<sup>13</sup> ЕКПИ. *Публично изявление относно България*, СРТ/Inf (2021) 26, Страсбург, 04.11.2021 г., достъпно на: <https://rm.coe.int/1680a465f9>.

<sup>14</sup> ПСИ. *Посещение в България, проведено от 24 до 30 октомври 2021 г.: препоръки и забележки, агресирани до държавата-страна*, CAT/OP/BGR/ROSP/R.1, 18.03.2022 г., достъпно на адрес: <http://undocs.org/CAT/OP/BGR/ROSP/R.1>.

- ✓ *предоставяне на право на условно предсрочно освобождаване на всички затворници, включително на осъдените на доживотен затвор;*
- ✓ *въвеждане на мерки извън лишаването от свобода като алтернатива на задържането.*

ПСИ установи редица проблеми и в институциите, които неговата делегация посети. Като цяло той констатира лоши материални условия в килиите за задържане във всички посетени полицейски управления: лоша хигиена, липса на матраци, ограничен достъп до естествена светлина, лоша вентилация и неосигуряване на храна и спално бельо. Сериозен проблем според ПСИ са също така и регистрите на задържаните. Те са само на хартия, не се съхраняват в съответствие със стандартизирана система и не дават възможност за проследяване на статуса на задържаните.

По отношение на следствените арести и затворите ПСИ констатира лоши материални условия, хигиена и храна. Особено сериозен проблем са гървениците, които са широко разпространени, а борбата с тях е неефективна. Тези наблюдения на ПСИ са в пълно съответствие с наблюденията на БХК при посещението на сътрудници на организацията в няколко затвора през годината. Проблем за ПСИ са и изолациите в посетените затвори, които са прекомерни и повтарящи се, а в някои затвори (Софийския) те се изтърпяват в твърде тесни килии. Подкомитетът изрази особена загриженост за липсата на рехабилитационни програми на лишените от свобода, целящи по-добрата им интеграция в обществото след изтърпяване на наказанията. Липсва и адекватно медицинско обслужване, основно поради недостатъчния медицински персонал. Сред многото проблеми с медицинското обслужване в затворите е и проблемът за докладването на травматичните увреждания. ПСИ изисква те да бъдат незабавно довеждани до знанието на съответния прокурор дори при липса на твърдение или жалба.

Особено сериозни са констатациите на ПСИ по отношение на Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) в кв. „Бусманци“, София. Подкомитетът констатира, че българските власти задържат мигрантите по подразбиране, а не като крайна мярка. Освен това те задържат рутинно деца мигранти – нещо, което е забранено при всякакви обстоятелства.<sup>15</sup> Според ПСИ сериозен проблем са материалните условия в дома: разпространение на гървеници, липса на достъп до тоалетни през нощта, пренаселеност в отделни сектори, липса на дейности, както и на достъп аудио- и видеокомуникация с хора извън дома.<sup>16</sup> Сериозен проблем са също така и оплакванията на настанените в дома от малтретиране от страна на персонала. Оплакванията са за удари, ритници, блъскане и

<sup>15</sup> При посещението си в Бусманци в края на юли 2022 г. НПМ при омбудсмана не установи непридружени малолетни или непълнолетни лица (НПМ. Доклад за извършени проверки в структура на Дирекция „Миграция“ към МВР и ДАБ, с. 9, достъпен на: <https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20221012141950%20Доклад%20проверка%20бежанци%20-%20юли%202022.pdf>).

<sup>16</sup> При посещението си в Бусманци в края на юли 2022 г. НПМ при омбудсмана също установи наличието на хлебарки и гървеници и получи многобройни оплаквания от ухапвания от настанени (нак там, с. 12).



вербална агресия. Подкомитетът констатира, че здравната грижа в дома е крайно неадекватна поради липса на достатъчно медицински персонал и поради липса на преводачи по време на медицинските прегледи. При посещението си в Бусманци в края на юли 2022 г. Националният превантивен механизъм (НПМ) при омбудсмана не констатира съществени промени в ситуацията с медицинското обслужване на настанените и отправя редица препоръки.<sup>17</sup>

## Проучване за употребата на сила от полицията

През 2022 г. БХК публикува резултатите от своето анкетно проучване в българските затвори в периода юни – ноември 2021 г. върху представителна извадка от 1010 лишени от свобода, чиито досъдебни производства са започнали след 1 юли 2019 г. Те бяха анкетирани лице в лице от изследователи на БХК във всички затвори и в голяма част от затворническите общежития в България. Целта на изследването е да се получи информация за различни аспекти на досъдебното производство. Изследването е сравнено с две други подобни изследвания, проведени от БХК в периода 2015 – 2017 г. по сравнима методология. Част от въпросите в анкетната карта са насочени към събиране на информация за физическото малтретиране по време на задържането и вътре в полицейското управление. Делът на респондентите, които твърдят, че спрямо тях е била употребена физическа сила или по време на задържането, или вътре в полицейското управление, или и в двата случая, е 32,6%. Тези числа са още по-стряскащи, когато се изключат респондентите, които казват, че не са били задържани от полицията изобщо. В такъв случай лицата, които твърдят, че спрямо тях е била използвана физическа сила по време на задържането, стават 26,9%, а малтретираните вътре в полицейското управление – 24,1%. Резултатите от изследването не показват никаква позитивна динамика в сравнение с данните, които са получени в рамките на цитираните по-горе две изследвания, проведени в периода 2015 – 2017 г.

Ключов проблем при малтретирането на задържаните в полицията са т.нар. разузнавателни беседи, регламентирани в чл. 10, ал. 1, т. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи, които се провеждат най-често без присъствието на адво-



<sup>17</sup> Пак там, с. 13 – 14.

кат. Голямото мнозинство от респондентите (61,4%), които са били задържани, твърдят, че изобщо не са имали адвокат по време на 24-часовото им задържане в полицията. Към тези задържани следва да се добавят и почти всички, които твърдят, че са се срещнали с адвокат, преди да изтекат 24 часа от задържането им (22,4%), т.е. общият дял на двете групи е 83,8%. В случаите, когато задържаното лице не желае да направи самопризнание или да съобщи друга информация, „разузнавателната беседа“ се състои в заплахи и физическо малтретиране, докато се получи желаният резултат. Технически, съобщената по този начин информация сама по себе си не може да се превърне във валидно доказателство, но чрез нея се получават сведения, които след образуване на досъдебно производство се „оформят“ като такова. Ромите, съобщаващи за физическо малтретиране по време на задържането в полицейското управление, са повече от два пъти повече от съответния дял сред българите.<sup>18</sup>

Тази масирана употреба на физическа сила по време на полицейското задържане и вътре в полицейските управления продължи да бъде безнаказана. По данни на прокуратурата, публикувани в нейния годишен доклад през 2022 г., през 2021 г. в съда са внесени само два прокурорски акта за полицейско насилие (един обвинителен акт и едно предложение по чл. 78а от НК) срещу две лица. Няма осъдени/санкционирани или оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт през годината.<sup>19</sup>

## Решения на ЕСПЧ по дела срещу България относно правото на живот, защитата от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне

През 2022 г. ЕСПЧ разгледа няколко дела срещу България, свързани с правото на живот и защитата от нечовешко и унижително отнасяне. По делото **И. и други срещу България**<sup>20</sup> ЕСПЧ намира, че България е нарушила позитивното си задължение да опази живота на млада жена, убита от своя съпруг в центъра на София през лятото на 2017 г. Макар властите да са разполагали с достатъчно сведения, че съпругът многократно е заплашвал жена си с убийство заради желанието ѝ да го напусне, не са били предприети действия, за да се предотврати убийството. Жалбата пред ЕСПЧ е подадена от майката и двете дъщери на убитата с оплаквания по чл. 2 от ЕКПЧ – право на живот, и по чл. 14 – право на защита от дискриминация. Съдът не намира нарушение на правото на защита от дискриминация

<sup>18</sup> Вж. целия доклад от изследването на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/problemite-s-ravnoto-tretirane-v-dosadebnoto-nakatelno-proizvodstvo>.

<sup>19</sup> Прокуратура на Република България. Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2021 г., София, 2022, с. 76, достъпен на: [https://prb.bg/bg/pub\\_info/dokladi-i-analizi](https://prb.bg/bg/pub_info/dokladi-i-analizi).

<sup>20</sup> ECtHR. *Y and Others v. Bulgaria*, No. 9077/18, Judgment of 22 March 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221148>.

във връзка с правото на живот, тъй като не смята, че разполага с достатъчно данни да заключи, че пропуските на властите се дължат на общо оправдаване на насилието над жени. Съдът обаче обръща специално внимание, че липсват статистически данни, събирани от властите, относно начина на справяне с различни аспекти на домашното насилие. ЕСПЧ намира, че това е сериозен пропуск, подчертаван и от други международни организации, които са призовавали страната да започне да провежда сериозен анализ на проблема. Съдът намира, че българските власти не са предприели навременни действия, за да реагират на достоверните оплаквания на жертвата, да анализират риска, на който тя е била изложена в светлината на специфичната динамика на домашното насилие. „Ако бяха сторили това, властите щяха да разберат, че съпругът на г-жа В. представлява реална и непосредствена заплаха за нейния живот, щяха да отнемат незаконно притежаваното огнестрелно оръжие, да задържат съпруга за нарушаване на заповедта за въздържане от домашно насилие и да поставят г-жа В. под полицейска закрила“, установява съдът. Всички тези стъпки са били възможни според българското законодателство към процесния период, но те не са предприети от властите. ЕСПЧ внимателно и подробно проследява действията на полицията, като анализира пропуските, довели до убийството. Съдът обръща внимание и на действията на прокуратурата, които изцяло се основават на полицейските мнения, че не са налице данни за извършено престъпление, и отказват да образуват досъдебно производство, без да проведат никакви собствени действия. Властите е следвало да преценят, че е налице реална и непосредствена опасност за живота на жертвата. Този пропуск според Съда се дължи отчасти на липсата на обучения на полицейските служители по въпросите на домашното насилие. В резултат ЕСПЧ установява нарушение на чл. 2 от Конвенцията.

Делото **Игнатов срещу България**<sup>21</sup> е свързано с твърдения за малтретиране от страна на полицията по време на полицейска операция на 20 ноември 2017 г. Според жалбоподателя той е работил на автомивка, когато двама непознати мъже в цивилно облекло, които по-късно се оказват полицейски служители, го извеждат насила от автомобила на клиент, повалят го на земята и му нанасят няколко удара с палка. След това жалбоподателят бил вкаран в сградата на автомивката, съборен на земята и отново бит. По-късно той бил разпитван и главата му била ударена в стената. Полицейските служители обаче отричат да са удряли жалбоподателя и да са използвали палки, като твърдят, че автомобилът, в който жалбоподателят е пътувал, е бил обявен за откраднат и че жалбоподателят се е съпротивлявал на опитите им да го задържат. Софийската районна прокуратура отказва да образува наказателно производство срещу двамата полицейски служители, като заявява, че няма достатъчно доказателства за извършване на престъпление. Въпреки това прокуратурата стига до заключението, че жалбоподателят е нападнал полицейските служители и че за задържането му е била необходима физическа сила и белезници, като се основава единствено на писмените показания на полицейските служители и без да взема

---

<sup>21</sup> ECtHR. *Ignatov v. Bulgaria*, No. 50494/19, Judgment of 3 May 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-217110>.

предвид показанията на жалбоподателя и на други очевидци. ЕСПЧ констатира, че представеното от жалбоподателя медицинско удостоверение, което свидетелства за нараняванията му, съответстващи на неговия разказ за събитията, сочи, че той е бил удрян с тъпи предмети. Съдът стига до заключението, че обяснението, дадено от властите, не е било убедително и че интензивността на използваната срещу жалбоподателя сила е била непропорционална. Освен това Съдът отбелязва, че предварителната проверка по делото не е била достатъчно задълбочена и заключенията на прокурорите относно липсата на престъпление са били преждевременни и неубедителни. Поради това ЕСПЧ намира, че е налице нарушение на чл. 3 от Конвенцията както в материален, така и в процесуален аспект.

По делото **И.П. срещу България**<sup>22</sup> ЕСПЧ се произнася, че българските власти не са разследвали ефективно сексуално посегателство над малолетна. Случаят се отнася за сексуален контакт на ненавършило 14-годишна възраст момиче с четирима мъже от неговия квартал. След като научава за случилото се, през май 2015 г. майката на детето подала жалба в полицията, назовавайки и извършителите, посочени от дъщеря ѝ, които са познати от квартала. В същия ден четиримата са разпитани, а в домовете им е извършено претърсване и изземване на доказателства. На следващия ден прокурор при Софийската окръжна прокуратура се произнася, че фактите по случая не могат да се квалифицират като изнасилване по чл. 152 от НК, а като по-леко наказуемото престъпление съвкупление с лице, ненавършило 14-годишна възраст, по чл. 151 от НК. Делото е препратено на районния прокурор в Ботевград, който е компетентен да проведе наказателното разследване на посоченото престъпление. През юли районният прокурор обаче намира, че е налице принуда при осъществяване на сексуалния акт с детето, поради което отново изпраща материалите на окръжната прокуратура. През септември 2017 г. окръжният прокурор се произнася, че показанията, събрани по случая, са противоречиви. Като признава, че съгласно материалите по делото детето, изглежда, е участвало в сексуален контакт през април или май 2015 г., тази прокуратура изпраща отново делото на районната. През юни 2018 г. районната прокуратура намира, че извършителите на деянието не са установени, и спира производството. През октомври районният съд потвърждава това произнасяне, както и че данни за изнасилване не са установени. Разследването на хипотезата за съвкупление с малолетно лице изобщо не е продължено от прокуратурата, въпреки несъмнените данни за това престъпление. ЕСПЧ намира, че разследването е било навременно и достатъчно задълбочено в началния си етап. Въпреки това след постановлението от септември 2017 г. са изминали девет месеца, без да бъдат предприети каквито и да било допълнителни действия по разследването, докато районният прокурор вземе решение за спиране на производството през юни 2018 г. След това минават повече от петнадесет месеца, преди районният съд да се произнесе по жалбата на жалбоподателя срещу постановлението за

<sup>22</sup> CEDH. УР. с. *Bulgarie*, No. 23614/20, Arrêt du 17 mai 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217255>.

спиране на производството. Такива забавяния, посочва Съдът, очевидно могат да подкопаят ефективността на разследването. Същевременно, въпреки многобройните доказателства, указанията на прокурора и бележките на адвоката на пострадалата, не е постигнато никакво заключение относно престъплението съвкупление с малолетно лице, не е внесено обвинение и не са давани указания за действия по разследването. ЕСПЧ не намира решението на прокурора да спре разследването за основано на внимателен и обективен анализ на събраните доказателства. Това решение, сочи Съдът, компрометира разследването. ЕСПЧ не намира извършеното разследване за ефективно, каквито са изискванията на чл. 3 и 8 от ЕКПЧ, поради което установява нарушение на тези разпоредби.

В решение по делото **Стоянова срещу България**<sup>23</sup> ЕСПЧ установи, че българската държава е нарушила чл. 2 (правото на живот) във връзка с чл. 14 (свобода от дискриминация при упражняване на правата) от ЕКПЧ, като не е признала, че предполагаемата сексуална ориентация на жертва на престъпление е мотивирала извършителите. Делото се отнася до убийството на Михаил Стоянов – 25-годишен студент по медицина, убит при нападение в Борисовата градина в София през 2008 г. Жалбоподателка по делото е майката на убития – Христина Стоянова. В делото прег българските съдилища е установено, че тримата нападатели на Стоянов са били част от група от шестима гимназисти, които



**Михаил Стоянов**

често се събирали в парка и нападали хомосексуални мъже, наричайки инициативата си „чистка“. Присъдата, наложена от Върховният касационен съд (ВКС), не отчита специфичния мотив на извършителите и така не отчита утежняващите вината обстоятелства. ЕСПЧ намира, че хомофобският мотив е бил установен от властите, но законодателната рамка на България не позволява да се реагира по подходящ начин на хомофобските мотиви на нападението. Той подчертава, че в своето решение ВКС, обсъждайки отегчаващите и смекчаващите отговорността обстоятелства дори не е споменал хомофобските побуди на нападателите. По делото ЕСПЧ прилага чл. 46 от Конвенцията и задължава властите да съобразят българското законодателство така, че да се избегнат бъдещи нарушения. България следва да гарантира, че насилствените нападения, мотивирани от действителната или предполагаемата сексуална ориентация на жертвата, се третират като тежко наказуеми деяния в наказателното ни право.

По делото **Куцарови срещу България**<sup>24</sup> родителите на Пламен Куцаров, починал в полицейски арест през януари 2009 г., твърдят, че полицаите, които са конвоирали сина им, са отговорни за смъртта му и че разследването на събитията не е било достатъч-

<sup>23</sup> ECtHR. *Stoyanova v. Bulgaria*, No. 56070/18, Judgment of 14 June 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217701>.

<sup>24</sup> ECtHR. *Kutsarovi v. Bulgaria*, No. 47711/19, Judgment of 7 September 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217879>.

но ефективно. Според фактите през януари 2009 г. полицията разследва предполагаемо отвлечане на бизнесмен на име К.Б. По време на разследването полицията установява, че Пламен Куцаров е лицето, което се е свързало по телефона със съпругата на К.Б., за да поиска откуп. Той е арестуван и отведен в полицейския участък за разпит, но по време на прехвърлянето му на друго място получава здравословен проблем и е откаран в болница, където е обявен за мъртъв. Причината за смъртта е спиране на сърдечната дейност. На замесените полицейски служители са повдигнати обвинения в небрежност, но впоследствие са оправдани. Жалбоподателите твърдят, че не са били изяснени всички обстоятелства, че не всички отговорни лица са били подведени под отговорност и че съдилищата са оправдали служителите, като са пренебрегнали доказателствата срещу тях. Правителството твърди, че разследването е било в съответствие с изискванията на чл. 2 от Конвенцията, проведено е от независими органи и са били взети всички необходими мерки. Впоследствие ЕСПЧ разглежда действията, предприети от властите при разследването на смъртта на Пламен Куцаров, като отбелязва, че незабавно е започнало наказателно разследване за убийство и че лицата, отговарящи за разследването, са били независими от лицата, участвали в събитията около смъртта на Пламен Куцаров. ЕСПЧ отбелязва също така, че следователите са положили значителни усилия за събиране на доказателства от самото начало на разследването и събраните доказателства са довели до повдигане на обвинения на две лица. Съдът заключава, че властите са предприели разумни мерки за събиране на доказателства, свързани със смъртта на Пламен Куцаров, и че разследването е проведено адекватно. Родителите на починалия също са участвали в разследването и са получили достъп до доказателствата. Относно смъртта на задържаня правителството твърди, че Куцаров е починал внезапно от сърдечен удар, а не от действия на полицейските служители. ЕСПЧ констатира, че националните съдилища са имали възможността да разпитат всички свидетели и да преценят тяхната достоверност, да разгледат доказателствата, събрани по време на разследването и съдебния процес, и да предоставят добре обосновани решения. Съдът също така смята, че по това дело не са представени нови доказателства, които да оспорят констатациите на националните съдилища. Поради това съдът определя, че смъртта на Куцаров не може да бъде приписана на каквито и да било насилствени действия от страна на полицията и следователно не е налице нарушение на чл. 2 от Конвенцията. Относно отговорността на полицейските служители да предоставят помощ, съдът стига до заключението, че незабавната намеса на полицията за оказване на помощ на задържаното лице след пристъпа му, бързата заповед за транспортирането му до болницата и незабавното изпълнение на тази заповед от страна на полицейските служители изключват всякакъв пропуск на властите да защитят живота на сина на жалбоподателите. Следователно ЕСПЧ единодушно решава, че няма нарушение на чл. 2 от Конвенцията в неговите процесуални или материални аспекти по отношение на задълженията на държавата.

## 4 Право на лична свобода и сигурност

През 2022 г. поетапно бяха премахнати мерките срещу COVID-19. През ноември Конституционният съд (КС) обяви за противоконституционна процедурата за настаняване на психичноболни лица на задължително лечение чрез видеоконференция. Никакви изменения не бяха направени и в законодателството, свързано с настаняването в институции за деца за целите на възпитателния надзор. КМСЕ продължи засиленото наблюдение на изпълнението на решението на ЕСПЧ Станев срещу България и през 2022 г. Въпреки това България все още не предоставя изискуемите правни гаранции срещу произволно лишаване от свобода при настаняване на поставени под пълно запрещение хора с увреждания в социални институции и резидентни услуги, дори с процедурата по влезлия в сила през 2020 г. Закон за социалните услуги (ЗСУ). От произвол при настаняването не са защитени и хората с увреждания, които не са поставени под запрещение или са поставени под ограничено запрещение.

### Решение на КС за видеоконференцията при настаняване на задължително лечение

През 2022 г. поетапно бяха премахнати мерките срещу COVID-19. На 17 ноември КС произнесе решение, с което обяви за противоконституционна процедурата за настаняване на психичноболни лица на задължително лечение чрез видеоконференция. Тази процедура бе въведена през декември 2020 г. с изменения в чл. 158, ал. 5 от Закона за здравето, които влязоха в сила в края на юни 2021 г. Според измененията, когато здравословното състояние

на лицето не позволява да се яви в съдебното заседание, както и „при обявено извънредно положение, военно положение, бедствие, епидемия, извънредна епидемична обстановка или други форсмажорни обстоятелства, лицето, чието настаняване се иска, както и вещото лице, назначено да даде експертно мнение, може да участва в делото и чрез видеоконференция, като самоличността им се удостоверява от директора на болничното заведение или от упълномощено от него лице“. Психичноболните лица се явяваха пред съда чрез видеоконференция от лечебните заведения, в които те бяха настанени по спешност, а техните адвокати (най-често служебни), както и вещите лица участваха в съдебното заседание от друго място.

Тази разпоредба бе атакувана от омбудсмана в КС през юли. КС приема, че предвид значимостта на засегнатото право на лична свобода и неприкосновеност и уязвимото състояние на лицето, чието настаняване се иска, „въпреки легитимната цел, обусловила въвеждането на мярката по чл. 158, ал. 5, изречение трето от Закона за здравето, а именно – опазване на живота и здравето на участниците в съдебното производство по настаняване за задължително лечение в контекста на извънредна епидемична обстановка, свързана със заразата от COVID-19, ефектът от нея засяга в конституционно нетърпима степен нормативно заложените процесуалноправни гаранции, защитаващи основното право на лична свобода и неприкосновеност на лицата в рамките на справедлив съдебен процес. Поради това КС следва да обяви разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето, позволяваща участие на лицата в съдебното производство по прилагане на принудителна мярка задължително настаняване и лечение чрез видеоконферентна връзка, за противоконституционна поради противоречие с чл. 30, ал. 1 от Конституцията<sup>25</sup>. Според КС не може да се приеме, че дигиталното провеждане на съдебния процес би могло да бъде равностойно по своя ефект на присъствено във физическия смисъл съдебно заседание с непосредствен контакт между решаващия орган, от една страна, и лицето, неговия защитник и експерта, от друга. КС установи също така нарушения на правото на защита чл. 56 във вр. с чл. 122 от Конституцията поради липсата на ефективен личен контакт между защитника и настаняваното лице. Доколкото в действащото законодателство не са предвидени изрични дефиниции за бедствие, епидемия и форсмажорни обстоятелства, „въвеждането им обуславя неограничени възможности за злоупотреба при ограничаването на основните права на гражданите“. Поради посоченото по-горе следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 158, ал. 5, изр. трето от Закона за здравето не отговаря на стандартите на принципа на правовата държава във формален смисъл, които изискват законите да са ясни, точни и непротиворечиви, засяга основното право на лицата за лична свобода и неприкосновеност, както и не съответства на стандартите за ефективна защита във всички етапи на процеса, заложен в Конституцията.

<sup>25</sup> КС. Решение №14 от 17.11.2022 г. по к.г. №14/2022 г., достъпно на: <https://constcourt.bg/act-9398>.



## Наблюдение на КМСЕ на делото Станев срещу България

През 2022 г. КМСЕ продължи засиленото наблюдение на изпълнението на решението на ЕСПЧ *Станев срещу България*. България все още не предоставя изискуемите правни гаранции срещу произволно лишаване от свобода при настаняване на поставени под пълно запрещение хора с увреждания в социални институции и резидентни услуги, дори с процедурата по влезлия в сила през 2020 г. ЗСУ. ЕСПЧ приема, че съгласието е невалидно, ако не е доказано, че лицето е получило цялата необходима информация, позволяваща му да даде валидно съгласие.<sup>26</sup> Съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), по която България е страна от 2012 г., хората с увреждания имат право на независим живот в общността.<sup>27</sup> Конвенцията изисква, в изпълнение на това право, на хората с увреждания да се осигурят подкрепа, разумни улеснения и други, за да им се даде възможност да упражняват своята дееспособност. Концепцията за информирано съгласие е механизмът, чрез който те изразяват волята и предпочитанията си. Съгласно чл. 5 и чл. 13 от КПХУ държавите са длъжни да осигурят процедурни и разумни улеснения, за да гарантират възможност на хората с увреждания да дадат валидно и информирано съгласие. Никакъв аргумент, основан на увреждането и свързаните с него затруднения, не може да послужи като основание за изключване на задължението на държавата да осигури процедурни улеснения.

Съгласно действащата българска правна рамка, лице с увреждания може да бъде настанено в резидентна услуга само ако даде изрично съгласие за това. Според чл. 76 от ЗСУ, съдиите могат да изискват от доставчиците на социални услуги да подкрепят хората с увреждания при разбирането на информация и да предлагат информация в подходящ формат.

## Настаняване на хора, поставени под запрещение, в социални институции и услуги според националното право: правната рамка накратко

ЗСУ<sup>28</sup> влезе в сила на 1 юли 2020 г. Според него настаняването в резидентна услуга (социален дом или център за настаняване от семеен тип (ЦНСТ), защитено жилище, преходно жилище и т.н.) на пълнолетни лица, поставени под пълно запрещение, се извършва от районния съд по настоящия адрес на лицето. Искането за настаняване се прави от дирекция „Социално подпомагане“ въз основа на писмено декларирано желание от лицето

<sup>26</sup> CEDH. *Stankov c. Bulgarie*, No. 25820/07, Arrêt du 17 mars 2015, § 90, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-218040>.

<sup>27</sup> КПХУ, в сила за България от 21.04.2012 г., чл. 19.

<sup>28</sup> ЗСУ (01.07.2020 г.), достъпен на: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137191914>.

и становище на настойника му, както и приложени доклад, който съдържа и становище относно възможностите за полагане на грижи за лицето в домашна среда; предварителната оценка на потребностите и справка относно съществуващите подходящи социални услуги за резидентна грижа в рамките на областта и свободните места.<sup>29</sup> При разглеждане на гела за настаняване съдът може да събира доказателства по своя инициатива и задължително изследва волята на лицето, чието настаняване е поискано, включително чрез участие на вещи лица.<sup>30</sup> Съдът разглежда незабавно искането в открито заседание с участието на дирекция „Социално подпомагане“, на лицето и на неговия настойник. В случай че лицето, чието настаняване е поискано, не може да участва лично в заседанието, то се провежда извън сградата на съда. Съдът се произнася в едномесечен срок от датата на искането с решение, което се обявява на страните и се изпълнява незабавно. Съдът може да уважи искането за настаняване в резидентна услуга на лице под пълно запрещение само в случай че в рамките на производството не се установи възможност за полагане на грижи и осигуряване на подкрепа за лицето в домашна среда и в общността.<sup>31</sup> В решението се посочва срокът на настаняването, който не може да е по-дълъг от три години.

Въпреки че ЗСУ възприема настаняването като временна мярка, за срок не по-дълъг от три години, налице е възможност за продължаване на настаняването. Срокът на настаняването в резидентна грижа на лице под пълно запрещение може да бъде удължаван, ако за лицето няма възможност за подкрепа и грижа в домашна среда.<sup>32</sup> Практиката показва, че продължаването на настаняването е обичайна практика. С изграждането на нови резидентни услуги, максималната промяна, която настъпва за много хора с увреждания, настанени в институции, е преместването им от институция в резидентна услуга. За хората поставени под запрещение, преместването се извършва по съдебен път.

<sup>29</sup> Пак там, чл. 95, ал. 2 и 3.

<sup>30</sup> Пак там, чл. 97, ал. 2.

<sup>31</sup> Пак там, чл. 98, ал. 2.

<sup>32</sup> Пак там, чл. 101.

## Съдебната практика по дела за настаняване на хора, поставени под пълно запрещение по реда на ЗСУ в резидентни услуги: примери и проблеми

В края на 2022 г. проучване<sup>33</sup> на 81 съдебни решения по настаняване, постановени след 1 юли 2020 г. и публикувани в правноинформационна система,<sup>34</sup> си постави за цел да установи как съдът изследва съществуващите възможности за подкрепа и грижа за хората с увреждания под запрещение в домашна среда и в общността, преди да допусне настаняването им в резидентна грижа. В нито едно от тези 81 съдебни решения не е проучена възможността за подкрепа в общността чрез предоставяне например на набор от мерки като комбинация от настаняване в общинско жилище и предоставяне на личен асистент – мерки, които са възможни, допустими и поне теоретично съществуващи в България (макар и недоразвити). В нито едно съдебно решение не се установи, че са осигурени процесуални улеснения на хората, чието настаняване се иска, така че да бъде гарантирано, че те разбират естеството на съдебния процес и участват информирано<sup>35</sup>. Процесуалната роля на настаняваните лица е неясна<sup>36</sup> и в нито един случай те не ползват каквато и да е правна помощ. Няма данни и гали изобщо са уведомявани за постановените решения, а още по-малко гали информацията за решенията им е съобщена по достъпен начин. Няма и никакви данни на настаняваните лица да е предлагана друга алтернатива освен институция или друга форма на резидентна грижа. Всичко това очертава картината на прилагане на закона за постигане на формално или привидно съгласие, без да са налице необходимите законови гаранции за действително информирано съгласие, което би могло да квалифицира настаняването в резидентна грижа по друг начин, а не като лишаване от свобода.

Няколко основни тенденции бяха забелязани при прегледа на цитираните по-горе съдебни решения. Най-напред, изследват се само резидентните услуги като възможност за оказване на социална подкрепа и никакви алтернативни възможности. Така например в някои решения изрично са изброени документите, които съдът е събрал, за да установи

*В мотивите по нито едно от 81 съдебни дела за настаняване в социална услуга на хора под пълно запрещение не е изследвана възможността за подкрепа и грижа в домашна среда.*

<sup>33</sup> Изследването е изготвено от адв. Анета Генова, адвокат от „Независима експертна мрежа – НИЕ“, организация, работеща в партньорство с Фондация „Валидигити“ – Будапеща, в процеса на разработване на становището на 8 НПО до КМСЕ по делото Станев срещу България, изпратено на 23.01.2023 г.

<sup>34</sup> Правноинформационната система „Лакорга“.

<sup>35</sup> Процесуалните улеснения са задължителен елемент от правото на достъп до правосъдие, гарантирано от КПХУ, чл. 13.

<sup>36</sup> Вж. чл. 99 от ЗСУ.

наличните алтернативи<sup>37</sup>. В изброяването на установените възможности за оказване на социална подкрепа се съдържат бройки институции и резидентни услуги, но в нито едно решение не се съдържа обсъждане на друга алтернатива извън тях, например възможна комбинация от ползване на социално жилище, асистентска подкрепа, подкрепена заетост и др. В много други решения изобщо липсва каквото и да е изследване на алтернативите, дори подобно на посоченото по-горе. Проучените 81 решения илюстрират ясно подхода на българските съдилища към въпроса за процесуалните улеснения по чл. 76 от ЗСУ. Казано накратко, такива липсват. Това изцяло подменя смисъла на закона и го превръща във формална и бюрократична процедура, насочена да оправдае задържането на хора в резидентни услуги, а не в способ за намиране на действително работещо решение за спазване на правата им и включването им в общността, каквото е изискването на КПХУ и каквото е изначалната идея на ЗСУ.

Проучените решения могат да се разделят на няколко групи: такива, в които присъства по някакъв начин съгласие, макар и формално; такива, в които липсва, защото било „невъзможно“ да бъде получено; и решения, в които липсва съгласие.

## Формални съгласия за настаняване

В някои от проучените решения е записано, че лицето е дало съгласие да живее в институция. Отбелязванията са кратки, лаконични и не съдържат никаква информация за причините лицето да изразява съгласие; не съдържат и алтернативи, които да са били предложени на лицето (т.е. избор между какво и какво е направен; в много случаи, когато не е предложена алтернатива, съгласието отразява само приемане на неизбежното). В нито едно решение не се съдържа каквато и да е информация за предприети мерки за информирание и подкрепа на лицето във връзка с участието му в съдебната процедура. Неясно остава дали изобщо лицето е знаело в каква процедура участва и защо, какви други възможности има и как да ги упражни, какви последици имат процесуалното му поведение и казаното пред съда. В тези решения не се съдържа никаква конкретна информация по въпросите, касаещи процедурните улеснения. Не бива да забравяме, че всички тези хора са хора с увреждания, поставени под запрещение, което предполага нуждата от подкрепа и процедурни улеснения, за да може да се приеме, че дават съгласието си информирано. Ако пък не са имали потребност от такива улеснения, възниква необходимостта да се предприемат стъпки за отмяната на запрещението им – ако съдът е констатирал по ясен и безспорен начин, че те разбират напълно смисъла на съдебната процедура. Вместо това решенията съдържат пространни цитати на социални доклади, свързани с диагнозите им, историята на трайна институционализация и „невъзможност“ за самостоятелен живот. Последното също в нито един случай не е поставяно под въпрос.

<sup>37</sup> Например решение, постановено на 15.05.2021 г. по дело №1430/2021 г., Районен съд – Враца; Решение №260339 от 01.06.2021 г. на Районен съд – Враца.

## Произволни изводи за наличие на съгласие

В някои решения се правят произволни изводи (на базата на жестове и мимики) за наличие на съгласие, да е гарантирано без (както и по-горе), че лицето разбира процедурата, алтернативите и последиците, че е направен дори минимален опит да му се обясни смисъла на това, в което е било въввлечено.<sup>38</sup>

## Проблемни мотиви за изразяване на съгласие

Липсата на процедурни улеснения и критичност на съдебните състави води до това да се приемат за валидни мотиви за съгласие, които нямат нищо общо със същността на процедурата.<sup>39</sup> В някои решения прозира съзнанието на хората, че нямат никаква алтернатива, макар да не е ясно казано. В друг съдебен процес е констатирано, че лицето отговаря ясно и точно и е напълно в състояние да разбира ситуацията, в която е поставено. Не става ясно какво точно казва жената и как възприема ситуацията си, но се изяснява, че няма близки, които да го подкрепят и това е „единствената причина да се поиска настаняването ѝ“<sup>40</sup>. Един особен случай на настаняване, в което лицето е дало съгласие, е постановен с решение от 18.06.2021 г. по гр. дело 851/2021 г. на I състав на Районен съд – Видин. В съдебната процедура за настаняване, завършила с цитираното решение, се разглежда случаят на човек с диагноза „лека умствена изостаналост“ и „громоманни прояви“, както и „груби поведенчески проблеми“, без да става ясно в какво се изразяват последните. Съдебният състав изобщо не изследва алтернативи за подкрепа в общността, като се задоволява да каже, че близките не могат и не желаят да се грижат за него. Изводът за условията в посочения дом са напълно безкритични. През 2020 г. домът в с. Куделин бе посетен от КПИ, който е констатирал нечовешки и унижителни условия, на които са подложени хората там.

---

<sup>38</sup> В решение №264 от 27.07.2020 г. по дело №615/2020 г. на Районен съд – Кърджали е посочено че лицето „не общува вербално, но възприема изявленията на участниците в процеса“ и чрез жестове и мимики излага мнението си, а именно че харесва мястото, в което живее, и иска да остане там. Идентични мотиви се съдържат и в Решение №267 от 28.07.2020 г. по дело №635/2020 г., постановено от същия състав на същия съд. Идентичните мотиви на поредици от съдебни решения, постановени от един и същи състав в рамките на няколко дни, също говорят за формален подход към процедурата.

<sup>39</sup> Така например в Решение №265 от 27.07.2020 г. по дело №616/2020 г. на Районен съд – Кърджали се казва, че лицето е посочило, че желае да остане в услугата, защото и сестра ѝ (близначка) е там. Очевидната привързаност на жената към нейната сестра и човешкият страх от раздяла не могат да се приемат като валидни основания за съгласие за настаняване, още повече че няма никакви данни да са изследвани алтернативи за подкрепа на тези две жени заедно и в общността.

<sup>40</sup> Решение №260339 от 01.06.2021 г. по дело №1610/2021 г. на Районен съд – Враца.

## Липса на процесуални улеснения при затруднения в общуването

Няколко решения косвено се отнасят до затруднения в общуването. В нито едно от тези решения съдилищата не разглеждат използването на комуникационен експерт за предаване на желанията на хора с увреждания, които не могат да общуват вербално. В други съдебни решения мнението на лицето изобщо не е търсено и липсват мотиви защо. В някои дела съдилищата са положили известни усилия да изслушат лицето, но са сметнали, че това е „невъзможно“. Например е прието, че поради „особеното естество на своето заболяване“ лицето не може да изрази мнение. Изводът на съдебният състав не е, че лицето има нужда от процедурни улеснения, а че лицето „не може да изрази мнение“ или че „контактът е невъзможен“. Подобни твърдения са лаконични, не разкриват опити за контакт с лицето и прилагане на мерки за подкрепа въпреки възможностите, предоставени от ЗСУ (в чл. 97, ал. 2). Някои съдебни решения документират, че съдът се е опитал да комуникира с лицето, но не е успял да извлече информация относно желанията и предпочитанията на лицето. Решенията са разнородни, а мотивите да се приеме, че е налице „невъзможност“, са най-малкото неубедителни. В някои случаи „невъзможността“ е установена в условията на видеоконферентна връзка (чрез Viber).<sup>41</sup> В друг случай изводът е направен въз основа на отказ да се отговори на въпроси на съда.<sup>42</sup> В други решения съдът е направил опит, но не е успял да постигне комуникация с лицето<sup>43</sup> или е преценил, че такава е „невъзможна“<sup>44</sup>. И накрая, има и решения по дела, в които не е изразено съгласие или лицето ясно е изразило различни предпочитания. Така например в решение №56 от 27.02.2020 г. по дело №147/2020 г. на Районен съд – Ихтиман лицето изразява несъгласие с настаняването. Въпреки това то е настанено в резидентна услуга. В решение №260220 от 13.04.2021 г. по гр.г. №943/2021 г. на Районен съд – Враца е посочено, че лицето иска да бъде настанено „в новите жилища“, които очевидно не съвпадат с институцията, в която е бил. Тези съдебни решения показват, че хора без особени медицински нужди могат да бъдат настанени в институция само защото са загубили близките си.

Това изследване на съдебната практика навежда на следните изводи: българските

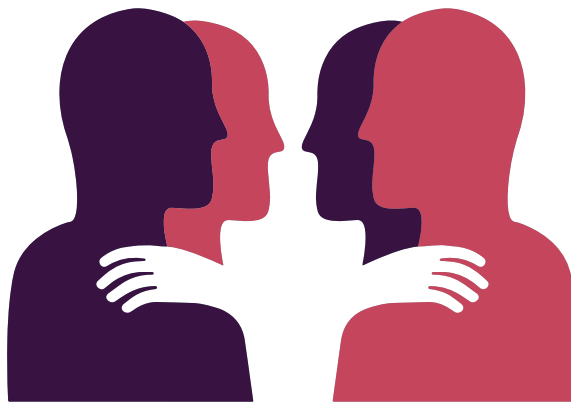
<sup>41</sup> Например Решение №260273 от 29.04.2021 г. по дело №1474/2021 г. на Районен съд – Враца; Решение №260318 от 25.05.2021 г. по дело №1480/2021 г. на Районен съд – Враца. В последното решение се касае за лице, което страда от „глухота“.

<sup>42</sup> Решение №445 от 29.07.2020 г. по дело №1463/2020 г. на Районен съд – Враца. Решението е интересно с това, че съдът очевидно разполага с доказателства, че лицето има неясна диагноза – „може би от аутистичния спектър“, както и с ясно установено друго лице, което е било в състояние да комуникира успешно с него. Очевидно е бил необходим специфичен подход, както и процесуално улеснение, което по никакъв начин не е било обременяващо за съда (използването на подкрепа от доверено лице), но съдът е пропуснал тези възможности.

<sup>43</sup> Решение №260004 от 22.01.2021 г. по дело №1066/2020 г. на Районен съд – Велинград.

<sup>44</sup> Решение №250 от 23.07.2020 г. по дело №572/2020 г. на Районен съд – Кърджали.

съдилища рядко, ако изобщо, се стремят да осигурят процесуални улеснения на хората с увреждания, така че те да могат да изразят съгласието си по валиден начин; не се разпознава специалната уязвимост на хората с увреждания и не се предприемат конкретни стъпки за адаптиране на съдебния процес към тази уязвимост; процесуалната роля на засегнатото лице в съдебния процес за настаняването му в социална институция/услуга е изключително неясна (в много съдебни решения изобщо не става ясно дали е било призовано, дали е уведомено за решението, дали има право на адвокат и ако има – при какви условия; непредставянето на мотиви (изобщо) или на обобщени или стереотипни мотиви води до практическа невъзможност за наблюдение на спазването на националното и международното право.



Прегледът по-горе показва, че начините за установяване на желанията на хората с увреждания да живеят в институции не отговарят на изискванията на чл. 5 от ЕКПЧ, както е посочено в решението по делото Станев срещу България. Социалните институции и резидентни услуги се превръщат в опция по подразбиране за хора с увреждания, а не в крайна мярка, както се изисква съгласно чл. 5 от ЕКПЧ. До края на 2022 г. правителството не представя подробен инвестиционен план за услуги, които биха довели до независим живот на хора с

увреждания в общността. Освен че е в нарушение на понятието за услуги, базирани в общността, както е посочено от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания (в Насоките за деинституционализация, параграф 22 – 28<sup>45</sup>), липсата на създаване на смислени алтернативи на институциите не е в съответствие с изискването на ЕСПЧ хората с увреждания да не се настаняват в социални институции единствено по социални причини. Липсата на алтернативни услуги в общността засяга хората с увреждания, независимо дали са лишени от дееспособност, или не. За съжаление, и през 2022 г. пътят на хората с увреждания, настанени в институции и друг тип резидентни услуги, е затворен. Те не могат да кандидатстват за социални жилища, нито пък имат право на личен асистент.<sup>46</sup>

Това прави невъзможно излизането извън институцията, защото просто няма къде да отидат и няма кой да ги подкрепи, дори да опитат. Изборът им е сведен до живот на улицата или в институция, което реално не представлява избор.

<sup>45</sup> КПХУ. *Насоки за деинституционализация, достъпни на английски език* на: <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpdc5-guidelines-deinstitutionalization-including>.

<sup>46</sup> Законът приема, че веднъж настанени в институция, те са получили всичко, което им е необходимо. Вж. чл. 9, ал. 2 от Закона за личната помощ.

## Решения на ЕСПЧ по дела срещу България относно правото на лична свобода и сигурност

През 2022 г. ЕСПЧ се произнесе с две решения по дела, свързани с правото на лична свобода и сигурност. Делото **Али Реза срещу България**<sup>47</sup> касае издадена заповед за експулсирането на иракски гражданин. В него е установено нарушение на чл. 5, § 1f поради това, че в продължение на повече от седем месеца лицето е задържано в СДВНЧ в Бусманци, без властите да предприемат каквито и да било мерки през първите 6 месеца, за да установят необходимите документи за експулсирането на лицето, и така лишаването му от свобода е било неоправдано за по-голямата част от този период. Съдът счита, че основанието, което е било първоначално в основата на задържането на жалбоподателя – висящата процедура по експулсиране, – не е било валидно за целия срок на неговото лишаване от свобода предвид липсата на достатъчно усърдие от властите при изпълнението на тази мярка. За това нарушение на жалбоподателя е присъдено обезщетение. В жалбата са повдигнати и оплаквания по чл. 5, § 4, което е обявено за недопустимо, тъй като жалбоподателят не е изчерпал вътрешноправните средства за защита, предвидени в чл. 2, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, съгласно който може да се претендира обезщетение при наличието на нарушение на чл. 5, § 1 – 4 от Конвенцията и по чл. 3, 8 и 13, но Съдът приема, че е налице основанието на чл. 37, § 1b от Конвенцията и жалбата следва да бъде заличена от списъка от делата, тъй като заповедта за експулсиране не е била изпълнена.

Делото **И.Г.Д. срещу България**<sup>48</sup> се отнася за настаняването на малолетно момче с девиянтно поведение в социално-педагогически интернат (СПИ), за липсата на адекватни психологически и възпитателни грижи в тази институция и невъзможността за прекратяване на възпитателната мярка освен по искане на местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, както и за нарушеното право на семеен живот на момчето поради невъзможността за ефективен контакт с майката и липсата на ефективно вътрешноправно средство за защита. ЕСПЧ установява нарушения на чл. 5, § 4, чл. 8 и чл. 13 във връзка с чл. 8. Оплакването за нарушение на чл. 5, § 4 е поради това, че в законодателството не е предвидена възможност за осъществяване на периодичен съдебен контрол върху настаняването в специализираните възпитателни заведения, което представлява форма на лишаване от свобода. Съдът констатира, че съдебен контрол съществува само във връзка с първоначалното настаняване в такава институция, обаче в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните не е предвидена възможност малолетните и непълнолетните да

<sup>47</sup> ECtHR. *Ali Reza c. Bulgarie*, No. 35422/16, Arrêt du 17 mai 2022, гостъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222633>.

<sup>48</sup> ECtHR. *I.G.D. c. Bulgarie*, No. 70139/14, Arrêt du 7 juin 2022, гостъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222631>.



*ЕСПЧ: При настаняване в СПИ е необходим периодичен съдебен контрол, който да позволява на съдилищата да защитават непълнолетния от продължително лишаване от свобода, когато са налице алтернативи.*

сезират съда с искане за преразглеждане на възпитателната мярка. Такава възможност е предоставена само на местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. ЕСПЧ подчертава, че една подобна мярка като настаняването в СПИ, макар и да се предприема с възпитателна цел, оказва влияние върху емоционалното, психическото, социалното и

когнитивното развитие на детето или юношата. Затова е от първостепенна важност националната съдебна система да предвижда периодичен съдебен контрол върху законността на подобна мярка, който да се осъществява достатъчно редовно. Тази периодичност би следвало да позволи на съдилищата бързо да изготвят адекватни решения, съобразена със ситуацията на непълнолетния, и така да го защитят срещу всяко удължаване на лишаването от свобода, когато могат да бъдат намерени алтернативи. Съдът напомня, че задължение на властите е да гарантират, че задържането на непълнолетно лице следва да бъде крайна мярка и има за цел да предотврати сериозни рискове в неговото развитие. Когато този критерий не е изпълнен, лишаването от свобода губи своята оправданост. Другите оплаквания са по чл. 8 и чл. 13 във връзка с чл. 8. Жалбоподателят твърди, че настаняването му в СПИ и липсата на ефективни контакти с неговата майка представлява нарушаване на правото му на личен и семеен живот. Наред с това той повдига оплакване и за това, че тези индивидуални аспекти никога не са били предмет на разглеждане от страна на националните власти в хода на прилагането на възпитателната мярка. ЕСПЧ стига до извода, че настаняването на жалбоподателя в СПИ представлява намеса в правото му на личен и семеен живот. Тази намеса е била предвидена в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и е преследвала законна цел. Що се отнася обаче до нейната необходимост в едно демократично общество, той припомня, че най-добрият интерес на детето изисква от националните власти приемането на възможно най-слабите ограничителни мерки, когато се засяга упражняването на правото на зачитане на семейния живот. Вместо това административните власти, които са сезирали националните съдилища, са се концентрирали основно върху капацитета на майката да осъществи своите родителски задължения и да предложи стабилна семейна среда. Установявайки липсата на достатъчен капацитет, те са препоръчали най-тежката мярка (настаняване в институция) вместо да потърсят други, по-малко сериозни, които биха могли да укрепят семейния живот на жалбоподателя. Липсва и обяснение защо такива мерки не биха били ефективни.

# 5 Независимост на съдебната власт и справедлив процес

2022 година беше бурна на събития в областта на съдебната власт. Най-значимото постижение остава закриването на специализираното правосъдие, което беше възприето положително и от европейските партньори въпреки повтарящите се тези на главния прокурор, че така олигархията си гарантира спокойствие или че се обслужват руски интереси. Друга значима тема остава борбата за реализирането на съдебна реформа, макар тя да не се увенча с успех през годината, включително и заради закъснялото ѝ начало. Главният прокурор затвърди своето място на медийна звезда благодарение на личния си пиар и удобната позиция на безконтролна власт – въпреки обилните му изяви, включително пред деца, постижения в борбата с корупцията липсват, а синхронът между главния прокурор и т.нар. партии на статуквото е все по-видим. За кратко през годината позицията на главния прокурор беше разклатена заради разваленото сътрудничество с МВР през управлението на ведомството от Бойко Рашков и само за кратко от служебния министър Иван Демерджиев, но бързо Иван Гешев възстанови надмощие и над разследващите органи. Останалите събития в областта остават в сянката на борбата между нереализираната съдебна реформа и запазване на властта.

## Закриване на специализираното правосъдие

На 14 април 2022 г. Народното събрание след продължителни дебати прие изменения в Закона за съдебната власт, с които се закриха Специализираният наказателен съд, Апелативният специализиран наказателен съд, Специализираната и Апелативната специализирана прокуратура, а Софийският градски и Софийският апелативен съд (САС) станаха съответни правоприменици на активите, пасивите, правата и задълженията на закритите съдилища и продължиха гледането на делата от съответната фаза.<sup>49</sup> Промените бяха подкрепени от управляващата коалиция, както и от „Възраждане“, а против гласуваха само ГЕРБ и ДПС. Същия ден главният прокурор обяви, че промените противоречат на Конституцията, и ги нарече „юридическа катастрофа“, а на 4 май с.г. внесе в КС искане за обявяване на текстовете, свързани със закриването на специализирания съд и прокуратура, както и текстовете относно квотите за преназначаване на магистратите, за противоконституционни. КС реши, че предвиденият режим за преназначаване на съдиите, прокурорите и следователите от специализираните наказателни съдилища и прокуратури накърнява независимостта на съдебната власт и поради това противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, и отхвърли искането по отношение на останалите разпоредби.<sup>50</sup> Закриването на специализираните институции стана факт от 28 юли 2022 г., но магистратите бяха преназначени по тяхно желание, без да се спазва квотен принцип, и това позволи „наводняването“ на Софийския градски съд и САС със „специализирани“ съдии, а цялото ръководство на Специализирания наказателен съд се премести в Административен съд – София-град (АССГ) – ефект, който трябваше да бъде избегнат, за да могат да се гарантират независимостта и безпристрастността при решаването на делата.

## Отчетност на главния прокурор

КС отхвърли и друго искане на главния прокурор – срещу текстове от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.). В искането си Гешев не беше съгласен с регулярното му изслушване пред Комисията по конституционни и правни въпроси в 47-ото Народно събрание, която може да отправя и препоръки към работата на прокуратурата и на главния прокурор. Според него атакуваните разпоредби разширяват парламентарния контрол и така накърняват независимостта на съдебната власт и принципа за разделение на властите. КС реши, че „[с]ферата на борбата с престъпността не е резервирана единствено за органите на прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи. В една парламентарна република в тази сфера има място и за общодържавния представителен орган – Народното събрание“. Впечатление

---

<sup>49</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г., достъпен на: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=172209>.

<sup>50</sup> КС. Решение №7 от 14.07.2022 г. по к.г. №9 от 2022 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/616>.

направиха становищата на ВКС и на Върховния административен съд (ВАС), които бяха взаимно изключващи се. За разлика от ВКС, ВАС беше на мнение, че е недопустимо главният прокурор на страната да докладва на всеки три месеца пред парламентарната комисия, а даване на препоръки според съдиите от ВАС е недопустимо вменяване на задължения от законодателната на съдебната власт, както и че така се изземват функции от съдебната власт.<sup>51</sup> Такова искане към КС главният прокурор беше отправил и по отношение на Правилника за организацията и дейността на предходното 46-о Народно събрание, но то беше отклонено поради разпускането му.

По-рано през годината главният прокурор оспори пред КС и преминаването на управлението на гьлготрайните активи на Бюрото по защита на застрашени лица към МП. До този момент имотите се управляваха от Пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС), а още между първото и второто четене на законопроекта за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство главният прокурор предприе мащабно прехвърляне на скъпи автомобили от Бюрото към прокуратурата. КС не видя противоконституционност в прехвърлянето на управлението на активите от съдебната към изпълнителната власт.<sup>52</sup>

## Искане за оставка на Иван Гешев

Темата за оставката на главния прокурор Иван Гешев беше водеща през първите месеци на 2022 г. след като в края на 2021 г. главният прокурор подари букет на встъпващата в длъжност министър на правосъдието Надежда Йорданова, а тя му отвърна, че трябва да обсъдят условията за неговата оставка.<sup>53</sup> Смяната на Иван Гешев като главен прокурор и на Сотир Цацаров като председател на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) бяха заложили в коалиционното споразумение на кабинета Петков. Още в началото на годината министър Йорданова заяви, че Гешев трябва да освободи съдебната власт от присъствието си в нея и че се работи по поправяне на Плана за възстановяване и устойчивост в частта за върховенство на правото. Основен момент е именно механизмът за разследване на главния прокурор.



**Главният прокурор Иван Гешев**

<sup>51</sup> КС. Решение №6 от 12.07.2022 г. по к.г. №6 от 2022 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/613>.

<sup>52</sup> КС. Решение №2 от 17.02.2022 г. по к.г. №20 от 2021 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/606>.

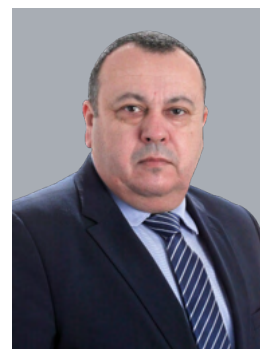
<sup>53</sup> И букет не спаси Гешев от искане за оставката му, Сега, 16.12.2021 г., достъпно на: <https://www.segabg.com/node/201242>.

Председателят на парламентарната група на ПП в 47-ото Народно събрание Андрей Гюров прочете декларация от името на управляващата коалиция, в която се призовава главният прокурор да подаде оставката си и така да поеме отговорност за действията си и да даде възможност на прокуратурата да упражнява конституционните си функции. ГЕРБ, ДПС и „Възраждане“ не подкрепиха декларацията и редица техни представители се изказаха негативно, като Хамид Хамид я определи като цирк, палячовщина, молбичка и едно нищо.<sup>54</sup>



**Андрей Гюров**

Озадачаващо действията на управляващата коалиция бяха насочени предимно към персоналните промени, а темата за съдебната реформа се активизира по-късно. Народният представител Станислав Балабанов от ИТН дори определи, че ако Гешев не подаде оставката си, управляващите ще се заемат със съдебната реформа.<sup>55</sup>



**Хамид Хамид**

В началото на годината КС прие, че министърът на правосъдието може да повдига въпроса за отстраняването на главния прокурор пред ВСС, след като през 2021 г. ВСС отказа да гледа предложението на министър Стоилов за предсрочното отстраняване на Гешев от поста му.<sup>56</sup> Малко по-късно и ВАС възобнови делото за отстраняване на главния прокурор и върна преписката във ВСС, като задължи органа да се произнесе по същество.<sup>57</sup> В допълнение на искането на министър Стоилов, министър Йорданова също внесе във ВСС допълнителни основания за предсрочното отстраняване на Гешев, които се основаваха на медийно известни случаи, макар да липсваше яснота как ще се обоснове по тях.<sup>58</sup> ВСС отхвърли частично искането на Йорданова, тъй като намери, че събития отпреди встъпването на Иван Гешев в длъжността главен прокурор са неотносими.<sup>59</sup> Министър Йорданова оспори решенията на Пленума на ВСС пред ВАС, които окончателно се произнесе на 29 юни 2022 г., като потвърди становището на ВСС,



**Надежда  
Йорданова**

<sup>54</sup> Искането за оставката на Гешев беше посрещнато с аплодисменти, прокуратурата видя погизване на правото, Дневник, 14.01.2022 г., достъпно на: <https://www.dnevnik.bg/4302843>.

<sup>55</sup> Пак там.

<sup>56</sup> КС. Решение №1 от 08.02.2022 г. по к.г. №17 от 2021 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/603>.

<sup>57</sup> Определение №1674 от 22.02.2022 г. на ВАС, 6. отг., по адм.г. №9025/2021 г.

<sup>58</sup> Надежда Йорданова внесе искането за уволнение на Гешев, Медианул, 02.03.2022 г., достъпно на: <https://www.mediapool.bg/nadezhda-yordanova-vnese-iskaneto-za-uvolnenie-na-geshev-news332879.html>.

<sup>59</sup> ВСС. Пълен стенографски протокол от заседанието на Пленума на ВСС от 04.04.2022 г., достъпен на: [https://vss.justice.bg/root/f/upload/34/pr\\_12\\_04-04-2022-Plenum.pdf](https://vss.justice.bg/root/f/upload/34/pr_12_04-04-2022-Plenum.pdf).

че събития отпреди встъпването в длъжност на главния прокурор са неотнормими и не могат да служат като основание да се иска неговото предсрочно отстраняване.<sup>60</sup> ВСС изчака окончателното произнасяне на ВАС и гласува по същество двете искания едва на 7 юли 2022 г., когато вотът изглеждаше предрешен предвид решенията на ВАС и оставката на кабинета на Кирил Петков, както и предвид стабилното мнозинство във ВСС, което безусловно подкрепя главния прокурор и прибъзва до всякакви процедурни хватки, за да отлага гласувания по същество, да допуска тон, който не е присъщ на престижа на съдебната власт и да подменя действителните теми за обсъждане.<sup>61</sup> Така цялата сага с исканията на двама бивши министри на правосъдието за предсрочно отстраняване на главния прокурор



**Сотир Цацаров**

продължи повече от година и ангажира значителен държавнически ресурс. Предвид мястото, което заема главният прокурор в българската съдебна власт остава озадачаващо защо двама министри на правосъдието насочиха толкова големи ресурси към предварително обречена битка, а пристъпиха към реална съдебна реформа след това.

За разлика от Иван Гешев, Сотир Цацаров побърза да подаде оставка като председател на КПКОНПИ, след като Държавна агенция „Национална сигурност“ отне допуска му до класифицирана информация.<sup>62</sup>

Цацаров бързо беше назначен за завеждащ отдел „Нормативен анализ“ във Върховна касационна прокуратура (ВКП) – специално създаден за него непосредствено преди това, за което Гешев се погрижи, увеличавайки щатното разписание във ВКП.<sup>63</sup>

## Механизъм за контрол и отчетност на главния прокурор

Първите месеци на годината предизвикаха учудването на мнозина от това, че управляващата коалиция не внесе веднага свой законопроект за въвеждането на механизъм за разследване на главния прокурор – т.нар. съдебна реформа. Очакването беше, че тази коалиция няма да се задържи дълго на власт, и трябваше да бъде използвано крехкото мнозинство в парламента. Предлогът за забавянето беше, че в Националния план за възстановяване и устойчивост повишаването на отчетността и отговорността на главния прокурор беше заложен като мярка, която трябва да бъде осъществена през четвъртото

<sup>60</sup> Определение №6451 от 29.06.2022 г. на ВАС, петчленен състав, по адм.г. №5410/2022 г.

<sup>61</sup> ВСС. Пълен стенографски протокол от заседанието на Пленума на ВСС от 07.07.2022 г., достъпен на: [https://vss.justice.bg/root/f/upload/36/pr\\_23-07-07-2022-Plenum.pdf](https://vss.justice.bg/root/f/upload/36/pr_23-07-07-2022-Plenum.pdf).

<sup>62</sup> Парламентът прие оставката на Сотир Цацаров. Той се връща в прокуратурата от 1 март, Свободна Европа, 02.02.2022 г., достъпно на: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/31683240.html>.

<sup>63</sup> Сотир Цацаров оглави отдел във Върховната прокуратура, [bgonair.bg](https://www.bgonair.bg), 04.04.2022 г., достъпно на: <https://www.bgonair.bg/a/2-bulgaria/261175-sotir-tsatsarov-oglavil-otdel-vav-varhovnata-prokuratura>.

тримесечие на 2022 г. Въпреки това забавянето на работата по реформата беше от ключово значение тя да не се осъществи в периода на работа нито на 47-ото, нито на 48-ото Народно събрание.

Министър Йорданова издаде заповед за свикване на работна група, която да изработи нужните изменения и допълнения в НПК и в Закона за съдебната власт едва на 8 април 2022 г. Ръководител на работната група беше заместник-министърът на правосъдието Емил Дечев и в нея участваха представители на всички заинтересовани институции, както и неправителствени организации (НПО). Работата продължи до 23 юни 2022 г., когато работната група се обедини около конкретни предложения. В края на юли 2022 г. законопроектът беше изпратен от министъра в оставка Йорданова на Венецианската комисия за становище.<sup>64</sup> Изненадващо беше, че някои от текстовете в Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ЗИДНПК) бяха по-рестриктивни от одобреното в работната група – например по отношение на съдебния контрол на отказите за образуване на досъдебно производство.

Венецианската комисия обяви своето становище на 24 октомври 2022 г. след като проведе консултации с всички заинтересовани институции и НПО.<sup>65</sup> Комисията е на мнение, че с приемането на тези изменения може да се засили отговорността на главния прокурор и да се даде важен принос за реформата на българската наказателноправна система, но в същото време счита, че по-добрата отчетност на главния прокурор не може да бъде постигната само чрез промяна на правилата за наказателно разследване, а се налага по-цялостен подход, включващ преразглеждане на институционалната структура на ВСС и неговата прокурорска колегия, както и ограничаване на функциите на прокуратурата извън наказателноправната сфера.

В първите дни от работата на 48-ото Народно събрание Надежда Йорданова и други членове на парламентарната група на ДБ внесоха ЗИДНПК във вида му, в който беше изпратен за консултация с Венецианската комисия.<sup>66</sup> Служебният министър на правосъдието Крум Зарков изчака мнението на Венецианската комисия, негов екип преработи съответно законопроекта, чиято обновена версия беше публикувана в Портала за обществени консултации в началото на декември 2022 г.<sup>67</sup> Министерският съвет внесе този вариант

---

<sup>64</sup> Изпратиха на Венецианската комисия правила за наказателна отговорност на главния прокурор, news.bg, 27.07.2022 г., достъпно на: <https://news.bg/politics/izpratiha-na-venetsianskata-komisiya-pravila-zanakazatelna-otgovornost-ot-glavnija-prokuror.html>.

<sup>65</sup> Венецианска комисия. Мнение от 24.10.2022 г., достъпно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)032-e).

<sup>66</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, сигнатура 48-254-01-1, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164330>.

<sup>67</sup> Проект за закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, Портал за обществени консултации, достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7312>.

на ЗИДНПК в Народното събрание на 30 декември 2022 г.<sup>68</sup> Други парламентарни групи и народни представители също внесоха свои законопроекта, свързани с отговорността на главния прокурор. В началото на 2023 г.

**бяха проведени две обсъждания в Комисията по правни въпроси, в която основна роля имаха главният прокурор и неговите поддръжници, докато подкрепящите законопроекта на Министерския съвет имаха ограничена възможност да вземат думата и да изложат своите становища.**

Дебат по съществуването на промените не беше проведен и личността на Иван Гешев отново беше на преден план, който се опита да прокара тезата, че това е законопроект, писан за него самия, омаловажавайки необходимостта от реформа по този начин. В рамките на второто обсъждане на първо четене на ЗИДНПК в Комисията по правни въпроси на 19 януари 2023 г. народният представител Бранимир Балачев от парламентарната група на ГЕРБ – СДС изрази тезата, че няма необходимост изобщо от реформа във фигурата на главния прокурор, тъй като решението на ЕСПЧ Колеви срещу България се отнася за изолиран случай, а убитият прокурор Николай Колев „си е заслужавал“ убийството.<sup>69</sup> Ведущият заседанието на комисията Радомир Чолаков, също от групата на ГЕРБ – СДС, веднага заличи тези думи от протокола.

Законопроектът на Министерския съвет беше приет в Комисията по правни въпроси на първо четене „като жест“ към служебния министър Зарков. На първо четене в пленарната зала Народното събрание подкрепи четири варианта, които трябваше да бъдат обединени в един общ законопроект.<sup>70</sup> Впечатление направи обединената подкрепа на депутатите за ЗИДНПК, внесен от народни представители на „Възраждане“, в който ролята да разследва главния прокурор е предоставена на националното следствие, макар това да не може да гарантира независимост на разследването. Преди да се изработи общ законопроект от Правната комисия, президентът разпусна 48-ото Народно събрание и насрочи нови парламентарни избори поради невъзможността да се състави редовно правителство.

## Медийни изяви и инициативи на главния прокурор

През 2022 г. главният прокурор продължи да е в орбитата на медийното и обществено внимание с многобройни свои изяви и изказвания, които повече могат да се характеризират

<sup>68</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, сигнатура 48-202-01-46, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164590>.

<sup>69</sup> Г-н Балачев, кой убит си е заслужавал убийството?, Капитал, 20.01.2023 г., достъпно на: <https://www.capital.bg/4440879/>.

<sup>70</sup> Общ законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, сигнатура: 48-353-03-13, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164690>.



като политически заявки, отколкото като изпълнение на работата му по методическо ръководство на прокурорите в България. С типичния си ироничен и неуважителен стил на говорене Иван Гешев постоянно подменя разговора за необходимостта от съдебна реформа, която наред с другото цели да въведе механизъм за контрол и отчетност именно на главния прокурор, с т.нар. „правна“ реформа. Правната реформа по Гешев е концентрирана върху изменения в НК и в НПК, които са изготвени от специално наети за целта експерти, включително и от настоящия съветник на Гешев Никола Филчев. Тези изменения целят да концентрират още власт в ръцете на главния прокурор и изместват обществения дебат от преосмисляне на основни структури в държавата.<sup>71</sup> В продължение на своеобразното медийно промотиране на „правната“ реформа Иван Гешев поде и инициативата „Правосъдие в бъдещето – прокурори и ученици говорят за право“, организирана от Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България. В рамките на тази инициатива Иван Гешев и прокурори и следователи посещават училища в цялата страна и провеждат разговори с ученици, обикновено в гимназиалния, но също и в прогимназиалния етап. Учениците биват запознавани основно с личността на Иван Гешев и с неговите виждания за промени в законодателството. Част от тезите, които Гешев излага пред ученици, са недопустими в демократичния правов ред и представляват въвличане на деца в политическа дейност. Нито една от отговорните институции не намери за проблемно поведението на Гешев пред ученици, макар да се появиха твърдения в медиите, че учениците са били принуждавани да присъстват на тези срещи.<sup>72</sup>

## Изтекли мандати

Много институции или останаха с непълнен състав, или съставът им продължи работа при изтекъл мандат на членовете му. Особено тревожен е случаят с Инспектората на ВСС, който работи повече от 2 години с изтекъл мандат, а КС затвърди това положение, като прие, че с изтичането на срока, за който са избрани, главният инспектор и инспекторите в Инспектората на ВСС изпълняват своите функции, докато Народното събрание избере нови.<sup>73</sup> Самият КС работи с едва 10 от 12 съдии, след като две места останаха непълнени и от 47-ото, и 48-ото Народно събрание. КС е единствената институция, чиито членове прекратяват работата си с изтичането на срока, за който са избрани поради изричния текст на чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Близко 70 институции остават да работят с изтекъл мандат на своите членове и стават заложенници на политически задку-

---

<sup>71</sup> Иван Гешев: *Комплексна правна реформа и диалог между институциите*, БНР, 19.10.2022 г., достъпно на: <https://bnr.bg/post/101723167/ivan-geshev-kompleksna-pravna-reforma-i-dialog-mejdu-instituciite-zar-shavane-na-problemite-s-prestapnostta-i-sigurnostta>.

<sup>72</sup> Гешев се чуди с какво да се захване, Сега, 17.01.2023 г., достъпно на: <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/geshev-se-chudi-kakvo-da-se-zahvane>.

<sup>73</sup> КС. Решение №12 от 27.09.2022 г. по к.г. №7 от 2022 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/614>.

лисни договорки – сред тях може да се посочат Българската народна банка, Комисията за защита от дискриминация (КЗД), ВСС, Комисията за защита на личните данни, КПКОНПИ, Националният осигурителен институт и много други. Въпреки призивите за навременен избор, отправян към всяко новосформирано народно събрание, депутатите в повечето случаи дори не излъчват предложения за нови членове на тези органи, освен ако не са постигнали предварителна договорка, че предложението ще срещне гостатъчна подкрепа. Продължаване на работата на органите при изтекъл мандат разрушава демократичното упражняване на власт, нарушава принципите на законността и правовата държава.

## Доклад на Европейската комисия за върховенство на закона и Доклад на GRECO за състоянието на корупцията в България

На 13 юли 2022 г. Европейската комисия обяви доклада си за върховенство на закона.<sup>74</sup> Докладът отново бе критичен по отношение на България в няколко направления: липса на присъди за корупция по високите етажи на властта, бездействие на КПКОНПИ, липса на прозрачност в собствеността на медиите. Сериозно внимание Европейската комисия обръща и на безконтролността на българския главен прокурор и липсата на механизъм за отчетност и за разследване на евентуални престъпления, извършени от него. Комисията обръща внимание, че правителството (има се предвид кабинетът Петков) се е ангажира-ло в Плана за възстановяване и устойчивост да създаде такъв механизъм и да се намали неговото влияние върху ВСС. Специално внимание се обръща и на изтеклите мандати на членовете на ВСС и на Инспектората на ВСС, който няма как да бъде попълнен при разпуснат парламент. Комисията също така обръща внимание на съмненията за независимостта на магистратите, особено при липсата на редовни конкурси за повишаване в длъжност и многото временни премествания на съдии, които на практика заобикалят законовите процедури за издигане в длъжност.

През 2022 г. GRECO – Групата на държавите, борещи се с корупцията, към Съвета на Европа – проведе мониторинг на ситуацията в България и проведе срещи с широк кръг участници, включително с представители на неправителствения сектор. На 19 януари 2023 г. GRECO обяви заключенията си, като намери, че контрастът между възприетото за корупция в страната и изключително малкото присъди за корупция, е шокиращ.<sup>75</sup> Групата направи важни изводи и за състоянието на върховенството на правото в България: безнаказаност на изпълнителната власт; проблеми в начина, по който се проверяват

<sup>74</sup> Европейска комисия. Доклад за върховенството на закона за 2022 г., достъпен на: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_bg](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_bg).

<sup>75</sup> GRECO. Пети кръг на оценка. Доклад за оценка. България, 02.12.2022 г., достъпен на: <https://rm.coe.int/-/1680a9cab6>.

имотните декларации на висшите длъжностни лица; непрозрачност за политическите кабинети и съветници и др.

## Избори за членове на ВСС

През 2022 г. се проведеха избори за попълване на съдийската и прокурорската колегия на ВСС. Магистратите гласуваха за запазване на статуквото. И в двете колегии бяха избрани началници, в съдийската колегия не попадна нито един редови съдия, а най-много гласове за прокурорската колегия получи заместничката на главния прокурор Красимира Филипова. Съдиите оспориха електронното гласуване пред съда, тъй като системата има много уязвимости, за които е сигнализирано многократно преди изборите. В началото на 2023 г. беше изготвена тройна съдебна компютърно-техническа експертиза, която показва стряскащи данни: 200 гласа са подадени от сградата на ВАС в събота сутрин, като заявките към системата са подавани на къси интервали един след друг; в неделния ден отново е имало струпване за гласуване в следобедните часове.<sup>76</sup> Така съмненията за дирижиране на вота на съдиите се затвърдиха. През 2023 г. предстои да се разбере дали съдът ще касира изборите за съдийската колегия.

## Други избори

През 2022 г. се проведе и избор за председател на ВКС, след като мандатът на Лозан Панов изтече. За председател върховните съдии избраха Галина Захарова. Европейските делегирани прокурори останаха обаче с непопълнен състав, след като прокурорската колегия на ВСС така и не успя да предложи на Лаура Къовешу достатъчно кандидати за одобрение. Тя от своя страна обяви намеренията си прокурорите за България да бъдат увеличени от 10 на 15 заради сериозната натовареност.<sup>77</sup>

## Решения на ЕСПЧ по дела срещу България относно правото на справедлив процес

През 2022 г. ЕСПЧ разгледа няколко дела срещу България, свързани с правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от ЕКПЧ. През май в решението по делото **Димов срещу България**<sup>78</sup> ЕСПЧ установи нарушения на правото на справедлив процес, защитено от чл.

---

<sup>76</sup> Стотици гласове на върховни съдии са за ВСС са подавани от едно място през 2 минути, Медианул, 27.01.2023 г., достъпно на: <https://www.mediapool.bg/stotitsi-glasove-na-varhovni-sadii-za-vss-sa-podavani-ot-edno-myasto-prez-2-minuti-news344307.html>.

<sup>77</sup> Прокурорската колегия на ВСС избра трима европейски делегирани прокурори от България, Дарик Нюз, 21.11.2022 г., достъпно на: <https://dariknews.bg/novini/bulgaria/prokurorskata-kolegiia-na-vss-izbra-trima-evropejski-delegirani-prokurori-ot-bulgaria-2331285>.

<sup>78</sup> ECtHR. *Dimov v. Bulgaria*, no. 14642/15, Judgment of 03 Mai 2022., достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216936>.

6, § 1 и на чл. 1 от Протокол №1 от Конвенцията, във връзка с прогължилото петнадесет години неизпълнение на съдебно решение, с което се признава право на реституция, поради отказите на земеделската служба да го изпълнят.

В края на август 2022 г. ЕСПЧ постанови решение по делото **Корпоративна търговска банка срещу България**<sup>79</sup> по жалбите на изпълнителните директори на Корпоративна търговска банка (КТБ) АД, като намери нарушение на правото на справедлив процес по чл. 6, § 1 и нарушение на правото на мирно ползване на собствеността – чл. 1, Протокол №1 от Конвенцията. ЕСПЧ установява, че законодателството в България, както и начинът, по който то е тълкувано и приложено от българския съд, са лишили КТБ от надлежен съдебен контрол на решението за отнемане на лиценза ѝ, респективно са довели до погазване на правото на справедлив съдебен процес на КТБ, а оттам и на правото на собственост. Отнемането на лиценза на банката не е било обезпечено от никакви гаранции срещу произвол.

По делото **Бойчев срещу България**<sup>80</sup> от 15.11.2022 г. жалбоподателят завежда дело срещу Столичната община и Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), като твърди, че в резултат на тяхното бездействие е станал жертва на животозастрашаващ инцидент. Жалбоподателят претендира обезщетение в размер на 5000 лв. (приблизително 2500 евро) за неимуществени вреди и 305 лв. (приблизително 152 евро) за имуществени вреди. Съдът присъжда на ищеца цялата претендирана сума за имуществени вреди и част от претендираната сума за неимуществени вреди. Освен това съдът осъжда ищеца да заплати на ответните публични институции за работата, извършена от техните юристи, общата сума от 459,78 лв. (приблизително 230 евро) съгласно чл. 78, ал. 3 от Гражданския процесуален кодекс, който гласи, че ответникът трябва да бъде обезщетен за разходите, съответстващи на отхвърлената част от иска. Жалбоподателят обжалва решението, като твърди, че подлежащите на възстановяване разходи за представителство са прекомерни в сравнение с присъденото обезщетение. Жалбата обаче е отхвърлена от Софийския районен съд и ВКС. ЕСПЧ установява, че националните съдилища не са извършили оценка на пропорционалността, въпреки че от тях е било поискано да направят това въз основа на доводите на жалбоподателя. Съдът намира, че това е довело до ограничаване на правото на жалбоподателя на достъп до съд, което е било непропорционално, а оттам и до нарушение на чл. 6, § 1 от Конвенцията.

---

<sup>79</sup> ECtHR. *Korporativna Targovska Banka AD v. Bulgaria*, No. 146564/15, 68140/161, Judgment of 30 August 2022., достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-218922>.

<sup>80</sup> ECtHR. *Boychev v. Bulgaria*, No. 59667/14, Judgment of 15 November 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-220783>.

# 6 Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията

Решението на ЕСПЧ от 11 януари 2022 г. по делото **Екимджиев и други срещу България** очерта в детайли основните задълбочаващи се проблеми на българското законодателство и практика по прилагане на специалните разузнавателни средства (СРС). На 4 октомври 2022 г. ЕСПЧ установи, че българските власти са нарушили правото на личен и семеен живот (чл. 8 от ЕКПЧ) и на недискриминация (чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията) на ромите, които в началото на 2019 г. бяха прогонени от пловдивското село Войводовиново. През 2022 г. България продължи да не предприема законодателни промени, които да гарантират, че при принудително разрушаване на единственото им жилище (макар и незаконно построено), на пострадалите ще бъде прилаган тест за пропорционалност на мерките и ще бъде предлаган алтернативен подслон. Не последва и никаква правителствена реакция на междинната резолюция, приета на 3 декември 2020 г. от КМСЕ по групата осъдителни решения **Йорганова и други срещу България** на ЕСПЧ поради системния отказ на държавата да изпълни решенията.

## Прилагане на специални разузнавателни средства

### Значително намалена употреба на СРС

Според доклада на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (НБКРС) за 2021 г., през годината са били прилагани СРС по отношение на 2632

лица<sup>81</sup>. Изготвени са 4580 искания за използване на СРС, по които съдиите са постановили 4056 разрешения и 524 отказа. В сравнение с 2020 г. процедурите през 2021 г. по искане и прилагане на СРС са намалели със 788 броя, или с 14,68%, разрешенията – с 947 броя, или с 18,93%, и лицата – с 410, или с 13,48%, а за обекти – с 43, или с 25%. В резултат на приложените СРС са изготвени 1007 броя веществени доказателствени средства. Спрямо 2020 г. намалението при тях е с 82 броя, или със 7,53%<sup>82</sup>.

Най-много искания за прилагане на СРС са дошли от МВР (53,08%) и прокуратурата (33,86%), следвани от исканията от Държавна агенция „Национална сигурност“ (10,02%) и КПКОНПИ (0,59%).

Най-често исканията за прилагане на СРС са били по адрес на: организирани престъпни групи (1732), престъпления, свързани с наркотични вещества (787), акцизни стоки (197), кражби (167) и подкуп (104)<sup>83</sup>.

През 2021 г. издадените разрешения за прилагане на СРС са 4056 (2602 по първоначални искания и 1454 за продължаване на срока). Най-много са дадени от Специализирания наказателен съд (2002), следван от окръжните съдилища в Пловдив (350), Стара Загора (198), Софийския градски съд (120), Русе (118), Бургас (111). През 2021 г. по искане на главния прокурор, както и по искане на ВКП са разрешени по 2 СРС<sup>84</sup>.

През 2021 г. са постановени откази в 524 случая, което е двойно по-малко спрямо 2019 и 2018 г., като Специализираният наказателен съд е постановил най-много откази – 325. Най-много откази са постановени по искания на прокуратурата – 16,31%, Държавна агенция „Национална сигурност“ – 13,51%, и МВР – 8,39%. От доклада на НБКСРС става ясно, че основните причини за отказите отново са „липса/недостатъчно данни за съпричастност на лицето към описаната престъпна дейност, липса на данни за наличие на организирана престъпна група, липса на мотиви за невъзможност или изключителни трудности за събиране на необходимите данни без използване на СРС, непосочване на постигнатите резултати в исканията за продължаване срока за прилагане“<sup>85</sup>.

Общият брой разрешени способности през 2021 г. е 11 963. Най-много се е разрешавало подслушване (в 3796 случая) и проследяване (в 3500 случая), следвани от наблюдение (в 3496 случая) и далеч по-рядко – проникване, белязване, служител под прикритие и проверка на кореспонденция. От всички методи най-често прилаганите са също подслушването, проследяването

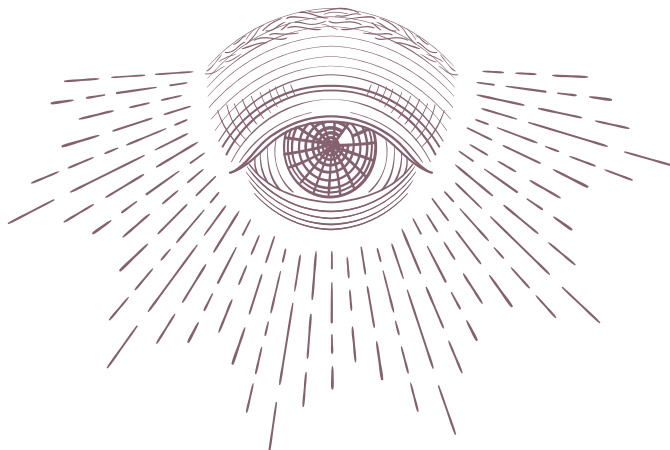
<sup>81</sup> НБКСРС. Доклад на Националното бюро за контрол на специални разузнавателни средства за извършената дейност през 2021 г., достъпен на: <https://www.nbksrs.bg/media/2919/зодушен-на-нбк-срс-за-2021-г.pdf>, с. 6.

<sup>82</sup> Пак там, с. 6.

<sup>83</sup> Пак там, с. 11.

<sup>84</sup> Пак там, с. 16.

<sup>85</sup> Пак там, с. 17.



**4580** искания за използване на специални  
разузнавателни средства

**4056** разрешения за използване на специални  
разузнавателни средства

**2632** наблюдавани лица

**7** случая на незаконно подслушване по време  
на масовите протести през 2020 г.

и наблюдаването.

В резултат на прилагането на СРС са изготвени 1007 веществени доказателствени средства. Съотношението между броя изготвени веществени доказателствени средства и броя лица с временно ограничени от СРС основни права е 38,26%<sup>86</sup>.

През 2021 г. НБКРС е извършило 291 инцидентни проверки за неправомерно прилагане на СРС. Постъпили са 142 сигнала от граждани с твърдения, че спрямо тях са прилагани неправомерно СРС. По отношение на 149 лица Националното бюро се е самосезирало. Приключени са 246 от тях. По 33 преписки проверките продължават през 2022 г.

### **Само 7 случая на незаконно СРС по време на масовите протести 2020 г.**

През месец май 2021 г. в медиите бяха изнесени твърдения за незаконно прилагане на СРС спрямо политици, представители и членове на политически партии, водачи на листи в изборите през 2021 г. и участници в масовите протести от лятото на 2020 г. В тази връзка в НБКРС са постъпили 65 сигнала от лица, посочили данни, че по отношение на тях са прилагани незаконосъобразни СРС в качеството им на ръководители или членове на политически партии или участници в протестите през лятото на 2020 г. По сигналите НБКРС е извършило проверки за неправомерно прилагане на СРС<sup>87</sup>. На основание постъпило писмо от Временната комисия за разследване на факти и обстоятелства при използване на сълзотворен газ, употребата на сила и помощни средства от МВР, извършени на 10 юли и 2 септември 2020 г. срещу протестиращи граждани, както и за разследване на факти и обстоятелства, свързани с прилагане на СРС на протестиращи граждани, опозиционни лидери и членове на политически партии от опозицията при 46-тото Народно събрание на Република България, НБКРС се е самосезирало по отношение на 141 граждани. От извършените проверки в седем случая са установени данни за неправомерно прилагане на СРС, за което са уведомени компетентните държавни институции. Предстои гражданите да бъдат уведомени при спазване на разпоредбите на чл. 34ж от Закона за специалните разследвателни средства (ЗСРС).

### **Само едно дело за незаконна употреба на СРС**

След извършена проверка за законосъобразност на процедурите по искане, разрешаване и използване на СРС, НБКРС уведомява през 2016 г. гражданин, че спрямо него са били прилагани неправомерно СРС. Въз основа на предявен иск с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 7 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, Софийският градски съд през 2019 г. образува гражданско дело за претърпени неимуществени вреди от незаконосъобразно използване на СРС. С решение от 07.04.2021 г. съдът осъжда заявителите,

<sup>86</sup> Пак там, с. 29.

<sup>87</sup> Пак там, с. 32.



поискали използване на СРС спрямо ищцата, да заплатят обезщетения за претърпените от тях неимуществени вреди от незаконосъобразното им използване.

### **Внесени законодателни предложения в Министерството на правосъдието и парламента**

На 25 януари 2021 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие Резолюция №2358 (2021), в която изразява сериозното си безпокойство от броя осъдителни решения на ЕСПЧ, чието изпълнение не е приключило и се наблюдава от КМСЕ в продължение на повече от пет години след постановяването им. Република България е цитирана като една от държавите членки на Съвета на Европа с най-висок брой неизпълнени решения. Затова през март 2021 г. беше създадена междуведомствена работна група за изготвяне на Пътна карта за изпълнението на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България с участието на институциите, отговорни за изпълнението на мерките. Тя съдържа детайлен списък на установените от ЕСПЧ нарушения на Конвенцията по различните осъдителни решения, отбелязва необходимите мерки за тяхното преодоляване, посочва отговорните за тях институции в рамките на изпълнителната власт и обвързва изготвянето на законодателни или други предложения в тази връзка с конкретни срокове. НБКРС е изготвило и представило на МП своите предложения за подобряване на режима на процедурите при използване на СРС съгласно действащото законодателство, включително и чрез синхронизиране на някои текстове от ЗСРС и НПК, свързани с дейностите на органите, използващи СРС.

В края на 2021 и началото на 2022 г. е бил изготвен анализ на тема „Използване на специални разузнавателни средства по искане на прокуратурата“. Анализът е разработен от изследователска общност в състав: съдии във ВКС, прокурори във ВКП, Апелативната специализирана прокуратура и в Апелативна прокуратура – София и представител на НБКРС и координатор на изследователската общност – Огнян Стоичков. Анализът е публикуван на сайта на Националния институт на правосъдието.<sup>88</sup> Той съдържа следните предложения:

- ✓ *В разпоредбата на чл. 174, ал. 5 и ал. 6 от НПК, както и на чл. 15, ал. 4 от ЗСРС, актуални понастоящем, е налице твърде притеснителна неяснота, доколкото нормативните текстове предвиждат, че в тези случаи, т.е. на осъществени от лица, заемащи магистратски позиции, разрешенията за използване на СРС се дават предварително „по отношение на всички участници“. Необходимо е следователно да бъде отстранена неяснотата при формулиране на нормата, в частта относно лицата, спрямо които може да бъде дадено разрешение в обсъжданата хипотеза.*
- ✓ *В ЗСРС законодателят не е изцяло последователен в употребата на термините „из-*

---

<sup>88</sup> Използване на специални разузнавателни средства по искане на прокуратурата, Национален институт на правосъдието, 02.03.2022 г., достъпно на: <https://nij.bg/обучение/eoup/използване-на-специални-разузнавателни-средства-по-искане-на-прокуратурата-8815>.

ползва“ и „прилага“, като очевидно в тях е вложено различно смислово съдържание.

✓ Липсва съгласуваност между действащото изискване на чл. 14, ал. 1, т. 2 от ЗСРС за описване в искането на заявителя на „резултатите от предварителната проверка“ с факта, че относимото законодателство понастоящем не предвижда извършване на „предварителната проверка“, която отпадна като институт на НПК още при действието на вече отменения НПК. Очевидна е поради това необходимостта от синхронизиране на правната регламентация за отстраняване на посочения проблем.

✓ Да се допълни разпоредбата на чл. 173, ал. 5 от НПК, като към престъпленията, за които е допустимо прилагане на СРС спрямо свидетел, се включат и тези по чл. 142 – 142а от НК, а също и по чл. 213а – чл. 214 от НК. Аргументите за това са изводими от съответната част от изследването. По конкретно, свързани са с това, че престъпленията по чл. 142 – 142а от НК и чл. 213а – чл. 214 от НК са включени в обхвата на чл. 172, ал. 2 от НПК, от една страна, а от друга – с това, че в началния етап на разследване на отвлечания и противозаконно лишаване от свобода по правило липсват данни за извършителя и съучастниците му, липсват данни и за обекти, чрез които би могла да се установи самоличността на извършителя и съучастниците му, поради което не е възможно използване на СРС по чл. 12, ал. 1, т. 4 от ЗСРС. В този порядък използването на СРС по отношение на свидетели по наказателното производство, които са в близки родствени или други отношения с пострадалия, се явява важен източник за установяването на обстоятелства за деянието и извършителите, като тези обстоятелства в началния етап на разследването не могат да бъдат установени по друг начин.

✓ Възможно е допълване на чл. 172, ал. 2 от НПК, като освен престъплението по чл. 253 от НК бъде включено в предметния обхват и друго от тежките престъпления по глава VII, конкретно – това по чл. 255 от НК. В момента използването на способа СРС за данъчни престъпления не е допустимо. Както е коментирано в глава II на изследването, в случаите, когато разследването е за извършено в реална съвкупност данъчно и друго престъпление по чл. 172, ал. 2 от НПК – например такова по чл. 321, 253, 301 и сл. от НК, няма пречка за използване на СРС. Резултатът от използването на СРС не би следвало обаче и в този случай да се ползва за доказване на данъчното престъпление. Затова, за да не се допуска заобикаляне на закона, би могло да се обмисли включване на престъплението по чл. 255 от НК в обхвата на престъпленията по чл. 172, ал. 2 от НПК.

✓ Конституира се противоречие между разпоредбата на чл. 13, ал. 4 от ЗСРС, касаеща предотвратяване на „незапочнало“ престъпление, и тази на чл. 14, ал. 3, т. 1 от ЗСРС, която визуира тежко умишлено престъпление от изброените, което се подготвя, извършва или е извършено. Тази съществена колизия между двете норми би могла да бъде решена от законодателя.

✓ Не цялата информация, която е получена чрез СРС, се използва за изготвяне на веществе-

ни доказателствени средства (ВДС) и това каква част от нея се използва за изготвяне на ВДС, зависи от заявителя. Също така, съобразно практиката на ЕСПЧ, унищожаването на материали, добити чрез използване на СРС, може да постави сериозни въпроси за нарушаване на чл. 6 от Конвенцията (делото Натунен срещу Финландия, 2009 г.) В този смисъл се предлага да се осмисли процедура, даваща възможност за преценка каква част от събраната информация да бъде унищожена, така че да се гарантира правото на защита на привлечения към наказателна отговорност. Доколкото се касае до госта съществено изменение в режима на СРС, е необходимо предварително проучване на законодателните решения в други държави, както и задълбочено професионално обсъждане на модела, който може да бъде предложен.

✓ Предвид специфичните характеристики на СРС като таен способ на доказване и за потенциране на обществения контрол, би било удачно да се въведат изисквания към съдържанието на годишния доклад на главния прокурор до Народното събрание, който да съдържа, освен броя на получени веществени доказателствени средства (ВДС), изготвени при прилагането на СРС, но и брой на тези ВДС приобщени в наказателното производство; брой на използваните в процеса на доказване ВДС. Наличието на такива данни би дало възможност за преценка на действителното значение на използваните СРС в процеса на доказване.

✓ Изследователската група настоява и за отгавна съществуващата идея да се въведе единен регистър на исканията, разрешенията и отказите за СРС.

През 2021 г. Националното бюро е внесло в парламента предложения за изменения и допълнения на ЗСРС и НПК. Предложенията целят усъвършенстване на процедурите по искане, разрешаване и прилагане на СРС, както и по съхраняване и унищожаване на получената чрез тях информация. Предложенията се отнасят до:

✓ Създаване на ред и условия за унищожаване на ВДС, които няма да послужат за нуждите на наказателното производство, и на ВДС, които са част от наказателното производство.

✓ Увеличаване на десетдневния срок по чл. 31, ал. 3 от ЗСРС за унищожаване на информацията по чл. 24 от ЗСРС, която няма да се използва за изготвяне на ВДС, и информацията по чл. 25 от ЗСРС, тъй като в немалко случаи той се явява крайно недостатъчен.

✓ Отпадане на задължителното текстово възпроизвеждане на съдържанието на ВДС в протокола за неговото изготвяне – да бъдат отменени т. 4 на ал. 2 в чл. 132 от НПК и т. 4 на ал. 2 в чл. 29 от ЗСРС.

✓ Отпадане на изискването относно даването на разпореждане от органа по чл. 174 от НПК за унищожаване на информацията, събрана при използване на СРС и непослужила за изготвяне на ВДС – да бъде отменено изречение 2 на чл. 175, ал. 7 от НПК. Унищожаването

да се извършва по реда на ЗСРС.

На 28.10.2022 г. НБКСРС е провело работната среща с органите по чл. 15 от ЗСРС. Срещата е била с цел преодоляване на пропуските, които са идентифицирани от надзорните органи, търсенето на решения по поставените проблеми и уеднаквяване на практиката при прилагане на процедурите, разписани в НПК и ЗСРС. В резултат на проведените дискусии е било постигнато съгласие около решения, свързани със съдебния контрол по искане, разрешаване и прилагане на СРС:

- ✓ да се мотивира невъзможността необходимите данни да бъдат събрани по друг начин или описание на изключителните трудности, с които е свързано събирането им;
- ✓ да се мотивира необходимостта от прилагане на оперативните способности;
- ✓ да се мотивира продължителността на срока за прилагане;
- ✓ в разрешението за използване на СРС не следва да се допуска промяна на правната квалификация на престъплението, за което е направено искането;
- ✓ да се спазва 48-часовият срок за произнасяне по искания за използване на СРС;
- ✓ престъплението по чл. 321 от НК е самостоятелно основание за искане и разрешаване на използването на СРС. Следва да се посочва конкретното изпълнително деяние на престъпната дейност за всяко от лицата, както и да се конкретизират времето и мястото на неговото осъществяване.

Ако са налице данни за вторична престъпна дейност, осъществена в съвкупност с образуване/ръководене/участие в организирана престъпна група, в искането и разрешението следва да се съдържат факти и обстоятелства за тази дейност.

- ✓ прилагащата структура да отправя искане до органа по чл. 13 от ЗСРС, с копие до органа по чл. 15 от ЗСРС, да бъдат предприети действия по чл. 23 от ЗСРС или по чл. 22, ал. 2, т. 2 от ЗСРС по отношение на комуникатор, който не се ползва от лицето, за което е дадено разрешение за използване на СРС;
- ✓ между първоначалното искане за използване на СРС и искането за продължаване на срока не трябва да има прекъсване. При определяне на датата, от която започва продължаването на срока за прилагане на СРС, да не се надвишава максимално допустимият законоустановен срок от 6 месеца (3 години за дейности, свързани с националната сигурност);
- ✓ от срока за прилагане на СРС по отношение на определеното лице да се приспада срокът по приложената процедура по чл. 12, ал. 1, т. 4 от ЗСРС за времето, през което същото лице е било контролирано. Информацията да се предоставя от заявителя при искане на основание чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗСРС;
- ✓ да се създаде единна информационна система за съдебните актове, постановени по искания за използване на СРС.

## Принудителни евикции на роми от техни жилища

Въпреки постановеното през октомври ново решение на ЕСПЧ по делото *Пакетова и други срещу България*<sup>89</sup>, през 2022 г. не бяха направени необходимите законови изменения, изисквани нееднократно от КМСЕ, за да се изпълнят решенията по вече постановени дела, засягащи евикции на роми от техните жилища. През годината в различни медии бе съобщено за няколко такива евикции в ромски квартали. През май общинската администрация на Стралджа започна събаряне на незаконни къщи в ромската махала като „наказателна мярка срещу битовата престъпност“<sup>90</sup>. През декември в София за пореден път бяха съборени незаконни ромски постройки в кв. „Малинова долина“.<sup>91</sup> В края на декември бе съборена една постройка в Пловдив.<sup>92</sup> Българското законодателство не изисква преценка на пропорционалността на подобни мерки и не предвижда алтернативно настаняване на лицата, които са прогонени от единствения им дом.

## Все повече хора без лични документи

През 2022 г. БХК продължи да оказва съдействие и защита за преодоляване на последиците от масовите евикции през предходните години. Принудителните евикции генерират внушителен брой лица с проблеми в гражданската регистрация. Децата на родителите без изряден постоянен адрес са поставени в невъзможност да извършат адресната си регистрация съобразно изискванията на закона. В резултат на това сме свигетели на

**непрекъснато нарастване на броя на лицата без документ за самоличност: броят на българските граждани без валидна лична карта към 10 март 2021 г. е 123 749 души, към 1 декември 2021 г. – 150 169 души, а към 15 юли 2022 г. – 187 883 души. Огромен брой от тези българи са регистрирани по настоящ адрес и живеят в България: към 15 юли 2022 г. това са 109 233 души.**<sup>93</sup>

Същевременно информацията колко са лицата с „невалиден“ адрес според инфор-

<sup>89</sup> Вж. по-долу.

<sup>90</sup> В Стралджа започна събаряне на незаконни къщи в ромската махала, Zonanews.bg, 17.05.2022 г., достъпно на: <https://zonanews.bg/regioni/yambol/v-straldzha-zapochna-sabaryane-na-nezakonni-kashti-v-romskata-mahala>.

<sup>91</sup> Проведе се поредната акция по премахване на незаконни постройки в кв. „Малинова долина“, Столична община – район „Студентски“, 12.12.2022 г., достъпно на <https://studentski.bg/проведе-се-поредната-акция-по-премахв/>.

<sup>92</sup> Бутат незаконния палат в Аджисана на ромския лидер Ашим Асан, Fakti.bg, 27.12.2022 г., достъпно на: <https://fakti.bg/bulgaria/742719-butat-nezakonnia-palat-v-adjisana-na-romskia-lider-ashim-asan>.

<sup>93</sup> Данните са предоставени от МВР по реда на Закона за достъп до обществена информация.

мационния масив на МВР, се укрива и не се предоставя по реда за достъп до обществена информация – съдебното производство по жалба срещу отказа на министъра на вътрешните работи е висящо.<sup>94</sup>

Съществуването на голям брой български граждани без лична карта е обусловено от практиката на общинските кметове да заличават от Националния регистър на настоящите и постоянните адреси (НКНПА) тези адреси, на които са се намирали подлежащите на разрушаване незаконни строежи. Това заличаване, както и самото разрушаване се извършват от общинските власти, без да се прави преценка дали е отнето или се отнема единственото жилище на засегнатите семейства. Упражняването на правомощията за заличаване на адрес от НКНПА, както и на правомощията за събаряне на незаконно строителство са поставени от закона изцяло в преценката на кметовете и тяхното изпълнение не е обвързано със срокове.

Към тази практика на ръба на закона се прибавя незаконната практика на органите на МВР да отправят заявителите, чийто адрес е отбелязан като „невалиден“ към информационната система на МВР. Такава порочна практика вече е установена в няколко съдебни производства по жалби, заведени от адвокатите на Програмата за правна защита на БХК<sup>95</sup>. С решенията по тези дела началникът на отдел „Български документи за самоличност“ чрез служителите си в районните управления е осъден да приема подадените от гражданите заявления за издаване на лична карта.

Ситуацията с част от жертвите на тези нарушения е допълнително усложнена от невъзможността самоличността им да бъде идентифицирана и от самите НПО при предоставяне на правна помощ. Дори да успеят да ангажират адвокат и с негова помощ да преодолеят съпротивата на служителите на МВР, като подадат заявление за лична карта, потърпевшите неизменно получават отказ да им бъде издадена с мотиви, че адресът в системата на МВР излиза като „невалиден“. Тези откази също са незаконни и се отменят при съдебен контрол.<sup>96</sup> Според мотивите на съда в практиката му по дела на БХК от края на миналата година „премахването на обекта, където се намира последният заявен от лицето постоянен адрес, на основание на издадената от кмета [...] заповед [...], както и проведената след това служебна процедура, при която адресът е заличен от НКНПА, не е основание да се приеме, че жалбоподателят няма постоянен адрес, поради което не може да му бъде издадена лична карта.

### **„Заличаване на адресна регистрация“ съгласно § 1, т. 3 от допълнителните**

<sup>94</sup> Вж. адм.г. №7257/2022 г., АССГ, 23. състав.

<sup>95</sup> АССГ. Решение №6389 от 30.10.2019 г. по адм.г. №12601/2018 г., Решение №4501 от 01.07.2019 г. по адм.г. №12602/2018 г.

<sup>96</sup> ВАС. Решение №9331 от 30.08.2021 г. по адм.г. №4111/2021 г.; АССГ. Решение №7307 от 16.12.2020 г. по адм.г. №3082/2020 г.; Решение №7509 от 08.12.2022 г. по адм.г. №749/2022 г. – неокончателно; Решение №7939 от 21.12.2022 г. по адм.г. №11694/2021 г. – неокончателно.

**разпоредби на Закона за гражданска регистрация е автоматизирано възстановяване на предходния постоянен и/или настоящ адрес на лицето [...] дори единственият фигуриращ адрес на лицата да е заличен, съгласно закона те пак се водят на този постоянен адрес, защото такъв е законът – § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закона за гражданската регистрация**<sup>97</sup>.

За незаконните административни практики на органите на МВР БХК сезира както министъра на вътрешните работи, така и заместника на главния прокурор при Върховната административна прокуратура<sup>98</sup>. Министърът се ангажира с организиране на работна среща, а Върховната административна прокуратура – с отправяне на предложение до МВР и МРРБ за усъвършенстване организацията на работата им.

За да се преодолее произволното тълкуване на закона от страна на МВР, БХК направи конкретни предложения за допълнение на Закона за българските лични документи при общественото обсъждане на проектозакона за неговото изменение и допълнение в началото на 2022 г. В таблицата за отразяване на коментарите върху законопроекта се съдържа отказ да се съобразят направените предложения с аргумент за „реална опасност лицето да не бъде своевременно информирано за предприети спрямо него съдебни процедури, такива по принудително изпълнение, както и да се извърши дейност по установяване наличието на условия за упражняване на правото за социално подпомагане“.

**МВР отказва лична карта на български граждани с „нередовен“ постоянен адрес с аргумент, че това ще създаде опасност за тях да не бъдат намерени на този адрес от държавните органи, в това число от социалните служби.**

Проблемът е особено тежък, тъй като непропорционално засяга семейства, живеещи около прага на бедността, страдащи или застрашени от бездомност. Липсата на лична карта допълнително, крайно и често невъзвратимо маргинализира български граждани, които живеят при трайно ограничаване на техни основни права: на образование, на труд, на достъп до здравеопазване, на гласуване и на свободно придвижване. Без лична карта не може да се сключи брак, да се припознае дете, да се влезе в съдебна сграда, да се заявят социални услуги, да се получат социални помощи, да се получи животоспасяваща терапия от аптеката, да се сключи договор с банка, с работодател, с оператор на комуникационни услуги, да се ползват нотариални услуги и пр. Без лична карта лицата загубват своята

<sup>97</sup> АССГ. Решение №7939 от 21.12.2022 г. по адм.г. №11694/2021 г. – неокончателно.

<sup>98</sup> Отворено писмо до министъра на вътрешните работи по повод неиздаването на лични карти на лица със заличен административен адрес, БХК, 12.12.2022 г., достъпно на: <https://www.bghelsinki.org/bg/news/2022-12-12-open-letter-to-MoI-re-ID-cards>.

гражданска идентичност, те престават да съществуват в правния мир, стават невидими, невидими стават и техните деца.

През 2022 г., освен че окажа правна помощ на лица без лична карта, БХК проведе успешно три дела срещу отказите на кмета на район „Сердика“, Столична община, да издаде удостоверения за адресна регистрация<sup>99</sup>. Съдът установи, че отпадането на адресите от НКНПА не е пречка за издаване на удостоверенията от регистъра на населението.

През 2022 г. БХК продължи да оказва правна помощ на засегнатите лица от евикциите, проведени през 2017 г. в кв. „Орланговци“, ул. „Градините“ №3. След десетки спечелени дела семействата бяха включени в списъка на район „Сердика“, но пред тях останаха повече от 30 семейства, картотекирани по време на съдебните производства срещу общинската администрация. Въпреки че с намесата на съда бяха поставени в първа група като нуждаещи се от общинско настаняване, ромските семейства продължават да живеят в крайно мизерни условия в строежи, подлежащи на събаряне и заобиколени от незаконно сметище, а част от хората, въпреки спечелените на първа инстанция съдебни дела, за поредна година остават без документ за самоличност.

## Решения на ЕСПЧ по дела срещу България относно правото на личен и семеен живот, жилище и кореспонденция

През 2022 г. ЕСПЧ се произнесе с няколко решения по дела, свързани с правото на личен и семеен живот, жилище и кореспонденция. На 11 януари 2022 г. с решение на ЕСПЧ в Страсбург адвокатите Михаил Екимджиев и Александър Кашъмов и две НПО – Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Фондация „Достъп до информация“ осъдиха България за нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ. В жалбата си до ЕСПЧ те посочват, че естеството на дейността им ги излага на риск както от тайно наблюдение, така и от достъп до комуникационните им (трафични) данни от властите съгласно законите, разрешаващи това в България. Те не твърдят, че самите те са били поставени под наблюдение или че техните комуникационни данни са били достъпвани от властите, а че системата за тайно наблюдение и възможността за запазване на прихванатата комуникация по ЗСРС, както и практиката по прилагане на законодателството не предоставят достатъчно гаранции срещу произволното подслушване и срещу злоупотреби. Другото оплакване е, че съдебният контрол при разрешаване на употребата на СРС е неефективен. Няма и ефективен механизъм за информиране на лицата, че са били обект на прилагане на такива разузнавателни средства.

Пред ЕСПЧ са представени редица примери за формално, повърхностно доказване на необходимостта от прилагане на СРС, при които решаващият съдебен състав на

<sup>99</sup> АССТ. Решение №1707 от 15.03.2022 г. по адм.г. №12696/2021 г.; Решение №6309 от 28.10.2022 г. по адм.г. №12695/2021 г.; Решение №3437 от 20.05.2022 г. по адм.г. №12694/2021 г.



практика не може да контролира използването им. Изтъкнато е още, че органът, който търси прилагане на СРС по висящи наказателни производства, не е длъжен да разкрива на съдията всички въпроси, свързани с обосноваването на заявлението за достъп. Ако съдът открие нередности, той може само да доведе въпроса до вниманието на прокуратурата или да информира ръководителите на съответните органи, които искат достъп, както и доставчиците на комуникационни услуги, но не и да ги предотврати. Освен това законът не изисква от съдиите, които разглеждат такива заявления, да посочват причини, поради които са решили, че предоставянето на достъпа до комуникационните данни е наистина необходимо. Следователно законът не уточнява във всяка възможна хипотеза, че достъпът във всеки отделен случай може да бъде потърсен и предоставен само ако произтичащата намеса в правата на засегнатото лице по чл. 8 от ЕКПЧ би била наистина необходима и пропорционална.

След като бе осъдена заради подслушването през 2007 г., пак по жалба на адвокат Михаил Екимджиев, България не предприе адекватни общи мерки, водещи до преодоляване на констатираните от ЕСПЧ системни проблеми. В годините след влизане в сила на решението на ЕСПЧ значително се увеличиха законовите хипотези, при които е допустимо използване на СРС. Въведен бе и нов метод на тайно следене на комуникацията чрез контрол върху трафика на електронната кореспонденция.

Съдът в Страсбург признава, че жалбата за хипотетична опасност от правната уредба на СРС и приложението ѝ е основателна. Съдът приема за оправдано абстрактното разглеждане на законите, уреждащи достъпа до запазени трафични данни от органите. Той отхвърля възражението на българското правителство, че жалбоподателите не могат да твърдят, че са жертви на нарушения на чл. 8 от Конвенцията поради самото съществуване на такива закони.

Съдът в Страсбург прави преглед на цялостното развитие на политиките и проблемите около прилагането на подслушването и следенето, както и на проследяването на трафичните данни през последните 10 години – законодателство, създаване и дейност на НБКРС, парламентарен контрол, статистика за броя на прилаганите СРС по години и за разрешенията на трафични данни, анализ на съдебна практика и т.н. Точно този преглед е най-добрата илюстрация как цялостната ситуация около следенето на гражданите в България през последните години трайно се влошава, докато държавните власти симулират, че изпълняват предишното решение на ЕСПЧ и подобряват контрола върху тази дейност. Макар да отчита, че българският закон за СРС е значително подобрен след 2007 г. и не съдържа сериозни проблеми от процедурна гледна точка, ЕСПЧ подчертава, че практическото прилагане на процедурата за разрешаване на използване на СРС от съдилищата не е в състояние да гарантира, че се прибягва до наблюдение само когато е „необходимо в едно демократично общество“, най-вече заради липсата на ефективна преценка от съдията на материалите, на които е основано искането.

Относно употребата на трафични данни Съдът установява, че според българското

законодателство всички доставчици на комуникационни услуги в страната трябва да съхраняват всички трафични данни на всички свои потребители в продължение на шест месеца с оглед да могат да предоставят тези данни на властите за определени правоприлагащи цели. Различни органи могат да имат достъп до тези данни. ЕСПЧ извежда принципа, че общото съхраняване на комуникационни данни от доставчиците на такива услуги и достъпът до тях от страна на властите в отделни случаи трябва да бъдат придружени от същите гаранции срещу произвол и злоупотреби, както и използването на СРС. Българското законодателство обаче не отговаря на тези минимални гаранции в следните отношения:

- ✓ *процедурата за разрешаване на такъв достъп не е в състояние да гарантира, че властите имат достъп до запазените комуникационни данни само когато това е „необходимо в едно демократично общество“, тъй като за исканията в хода на наказателно производство законът не изисква да са обосновани и подкрепени с доказателства, а съответно – и такава преценка от съдията;*
- ✓ *не са определени ясни срокове за унищожаване на данни, достъпни от органите в хода на наказателното производство;*
- ✓ *не съществуват публично достъпни правила за съхраняване, достъп, проверка, използване, съобщаване и унищожаване на комуникационни данни, достъпни от органите;*
- ✓ *системата за надзор, както е организирана в момента, не е в състояние ефективно да проверява злоупотребите;*
- ✓ *действащите понастоящем изисквания за уведомяване са твърде тесни;*
- ✓ *няма данни за съществуващо ефективно средство за защита.*

Относно НБСКРС ЕСПЧ констатира следното: не са налице достатъчно гаранции за независимост на Бюрото от службите, които трябва да контролира (негови членове идват от тези служби и после се връщат там); службите имат контрол върху членовете на Бюрото през процедурата за достъп до класифицирана информация; членовете на Бюрото нямат нужната квалификация (сред тях има само един юрист в момента); то не разполага с достатъчен достъп до информация при осъществяване на проверки и правомощия за задължителни указания.

ЕСПЧ установява нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ по отношение на прилагането на тайно наблюдение (проследяване) и по отношение на запазването на достъпа до събрани чрез СРС трафични данни.

През февруари ЕСПЧ се произнесе с решение по делото **Павлови срещу България**.<sup>100</sup> То се отнася до твърдяна липса на зачитане на семейния живот на жалбоподателите в

<sup>100</sup> ECtHR. *Pavlovi v. Bulgaria*, No. 72059/16, Judgment of 1 February 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216902>.

резултат на неизпълнение на окончателни съдебни решения, предоставящи на част от жалбоподателите право на лични контакти с втората жалбоподателка, която е тяхна гъщеря и съответно внучка. ЕСПЧ намира, че е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Съдът отбелязва, че макар бащата, бабата и дягото на детето да го виждат по случайност, след като са били постановени съдебните решения от 12 март и 17 април 2014 г., те не са били в състояние да упражнят правата си на лични контакти в продължение на дълги години, въпреки че са били активни в образуваното изпълнително производство и са търсили съдействие от властите. В този период редица институции са се намесвали в различна степен и с различен интензитет. Предприетите мерки обаче не са били достатъчни, адекватни или навременни с оглед изпълнение на съдебните решения, както и с оглед възстановяване на връзката с детето, като и двете са били в интерес на детето според различните институции, започвайки от съдилищата. Съдебният изпълнител не е налагал редовно глоби на майката за неизпълнение на съдебните решения. Полицията е предупредила майката за задълженията ѝ по закон, а прокуратурата е разглеждала всяка жалба срещу нея сама по себе си и в повечето случаи е отказала да образува наказателно производство. През 2018 г. Софийският районен съд оправдава майката по три наказателни производства, стигнали до съдебна фаза. ЕСПЧ счита, че социалните служби е трябвало да изиграят решаваща роля при разглеждане на конкретните обстоятелства. На бащата и детето са присъдени съвместно 5000 евро обезщетение, а на бабата и дягото – 3000 евро.

През август ЕСПЧ се произнесе с решение по делото **Христова и други срещу България**.<sup>101</sup> По това дело Съдът трябваше да реши дали има нарушение на член 6, § 1 и член 8 и 13 от Конвенцията. Според фактите по делото на 26 март 2015 г. полицията извършва претърсване на вилата на жалбоподателите без предварително разрешение от съдия. Срещу един от жалбоподателите е започнато наказателно разследване за незаконно притежание на оръжие и боеприпаси. Съдия от Окръжния съд в Монтана одобрява претърсването и изземването. Констатирайки най-общо, че търсените вещи могат лесно да бъдат преместени или скрити, той намира, че става въпрос за спешен случай, при който претърсването е единственото средство за събиране и запазване на доказателства, и установява, че са спазени процесуалните правила. Окръжната прокуратура прекратява наказателното производство, тъй като счита, че липсват достатъчно доказателства. ЕСПЧ се позовава на предходни решения по български дела, чиито обстоятелства намира за идентични *a posteriori* с настоящото дело. По тези дела вече са установени нарушения на чл. 8 при липсата на предварително разрешение или ефективен контрол върху законосъобразността и необходимостта от извършените претърсвания. Те не са били съпроводени с достатъчни гаранции срещу произвол и следователно не могат да се считат за „предвидени от закона“ по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. Съдът също счита, че преценката за спешността на претърсването е извършена по стереотипен начин, без да е налице конкретна аргумента-

<sup>101</sup> ECtHR. *Hristova and Others v. Bulgaria*, No. 48411/15, Judgment of 22 August 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-218061>.

ция, свързана с обстоятелствата по конкретния случай. ЕСПЧ счита, че не е необходимо да се произнася по чл. 6, § 1 от Конвенцията, и приема, че е налице нарушение на чл. 8 и 13 от Конвенцията.

През септември ЕСПЧ се произнесе с решение по делото **П.Х. срещу България**.<sup>102</sup> По него жалбоподателката твърди, че третирането на смяната на пола в българската правна система и отказът на съдилищата да признаят пола, с който тя се идентифицира, нарушават правата ѝ по ЕКПЧ. Жалбоподателката, която от гетството си е знаела, че психологическият ѝ пол е женски, но не съответства на мъжкия пол, записан при раждането ѝ, се е подложила на хормонална терапия като част от процеса на смяна на пола и е поускала промяна на името, фамилията, бащиното име, пола и номера на гражданската регистрация в електронните регистри, за да отрази декларирания си пол. Първоначално районният съд е уважил искането, но решението е било отменено по жалба на прокуратурата. Прокуратурата твърди, че приложимото право не позволява исканата промяна, тъй като понятието „пол“ се основава на биологични условия, установени при раждането, и не може да бъде променено. Окръжният съд е приел, че не е възможно понятието „пол“ да се тълкува по друг начин, освен както е определено в Конституцията и законодателството, и че това тълкуване е оправдано от християнските корени на България и установената през вековете идентичност. ЕСПЧ разглежда въпроса дали България е намерила справедлив баланс между обществения интерес и частния интерес на жалбоподателя да получи промяна в гражданското състояние. Съдът констатира, че при отмяната на решението на районния съд, с което са отхвърлени иските на жалбоподателя, не е отгадено значение на аргументите на жалбоподателя и не е признат законосъобразно противоположният пол на този, който е бил вписан при раждането. Съдът стига до заключението, че окръжният съд неоснователно е нарушил правото на личен живот на жалбоподателката, като е отказал да признае заявления от нея пол без достатъчно и релевантни мотиви. Според ЕСПЧ липсата на баланс между личните интереси на жалбоподателя и обществения интерес в контекста на разнопосочната съдебна практика на ВКС показва закостенялостта на разсъжденията относно признаването на половете идентичност. Съдът също така отбелязва, че пред ВКС все още не е приключила процедурата по издаване на тълкувателно решение в областта на юридическата промяна на пола и че е необходимо да се направи позоваване на препоръките на международни органи като Съвета на Европа, както и на Върховния комисар по правата на човека на ООН относно мерките за борба с дискриминацията, основана на сексуална ориентация или полова идентичност. В резултат на това Съдът установява, че е налице нарушение на чл. 8 от Конвенцията.

Със свое решение от 4 октомври 2022 г. по делото **Пакетова и други срещу България**.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> ECtHR. *P.H. v. Bulgaria*, No. 46509/20, Judgment of 27 September 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219507>.

<sup>103</sup> ECtHR. *Paketova and Others v. Bulgaria*, Nos. 17808/19 and 36972/19, Judgment of 4 October 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219776>.

ЕСПЧ установи, че българските власти са нарушили правото на личен и семеен живот (чл. 8 от ЕКПЧ) и на недискриминация (чл. 14 във връзка с чл. 8 от Конвенцията) на ромите, които през януари 2019 г. бяха прогонени от пловдивското село Войводиново. Тогава български граждани бяха принудени да напуснат единствените си домове и селото заради ромския си произход. Това стана с обединените усилия на местните власти и представители на правителството на Република България. Прогонването бе провокирано от сбиване на 6 януари 2019 г. следобед на улица в селото между двама роми и В.Д., 33-годишен командос от специалните сили. В резултат В.Д. бе хоспитализиран за няколко дни. Извършителите бяха незабавно арестувани, обвинени и в началото на април 2019 г. осъдени на различни срокове условно лишаване от свобода. Инцидентът предизвиква гняв сред местните жители, които в 18:00 ч. на същия ден се събират на протест в центъра на селото. Радикални расистки групи от Пловдив се присъединяват към протестните действия. Полицията и жандармерията от Пловдив също пристигат на място, за да осигурят обществения ред. Протестиращите обикалят из улиците на селото, скандирайки антиромски лозунги. Около 22:00 ч. кметът на селото отива в ромския квартал и казва на всички роми да напуснат селото веднага. Няколко обитатели на ромския квартал повикват таксита от Пловдив, както и близки с автомобили и напускат в паника. Някои от обитателите не успяват да се изнесат, скриват се в къщите в квартала и напускат селото през следващите дни. Общо около 100 роми напускат селото и оставят ромския квартал изцяло необитаем.

В следващите дни протестите във Войводиново продължават с изрични искания за трайно прогонване на всички роми от селото и за разрушаване на техните домове. В хода им участниците скандират расистки лозунги. По време на кулминацията на протеста на 11 януари 2019 г. в него вземат участие много бивши и настоящи военни, колеги на пострадалия, както и над 100 фенове на различни футболни клубове. Събралите се отправят критики към кмета на район „Марица“, че „не се предприемат решителни мерки срещу циганския произвол“. Два дни след инцидента, на 8 януари, заместник министър-председателят Красимир Каракачанов от ултранационалистическата партия Вътрешна македонска революционна организация – Българско национално движение (ВМРО – БНД) посещава селото. Там той разпорежда незабавно „разчистване“ на незаконните постройки във Войводиново и заявява: „Циганите в България станаха изключително нагли и търпимостта на българското общество се изчерпа“. Впоследствие всички постройки в ромския квартал са обявени за незаконни и подлежащи на премахване. Преди това със заповед на кмета на район „Марица“ са прекъснати водоснабдяването и електричеството в тях.

В края на януари жалбоподателите, фрустрирани от живота сред роднини, приятели и в изоставени сгради, решават да се върнат в своите къщи във Войводиново. Те обаче не са допуснати до домовете си от кмета на селото, от полицията и от насъбралите се местни жители.

В решението си от 4 октомври 2022 г. ЕСПЧ отбелязва, че тълпата е скандирала „мангали“ и „мърши“; че е имало поне един лозунг с надпис „Тук е България, а не Цигания“;

че интервюирани от медиите протестиращи са призовавали етническите българи да се обединят и да вземат нещата в свои ръце, ако властите не изпълнят исканията им; че сред протестиращите са придошли и много футболни запалнянковци от други населени места, скандиращи „Нека кажем „не“ на циганското беззаконие“; и че на 11 януари 2019 г. група български академици изпращат до властите отворено писмо в подкрепа на действията на вицепремиера Каракачанов.

ЕСПЧ подчертава, че ромите от селото са били изложени на ситуация, която да предизвика страх у тях, както и че на по-късен етап не са могли да се завърнат в постройките, които са фактически техни единствени домове, независимо от статута им на незаконни. Съдът обръща и особено внимание на обстоятелството, че вицепремиерът Каракачанов е направил силно стигматизиращи и широко разпространени от медиите изявления колективно за ромския етнос само два дни след инцидента; подобни изявления е имало и от кмета на село Войводиново.

Съдът обръща внимание, че кметът на селото не е потърсил съдействието на полицията, за да осигури връщането на прогонените в домовете им, нито пък им е предоставил информация за социални услуги или друго съдействие за осигуряване на подслон. Въз основа на всичко това ЕСПЧ констатира, че кумулативният ефект от бездействието на различните компетентни органи – кметовете, полицията и прокуратурата – е довел до ситуация, в която всички жалбоподатели са били прогонени от дома си, като това бездействие не е било санкционирано в националните производства.

Делото **В.И.Р. и А.В.Р. срещу България**<sup>104</sup> се отнася за осиновяването на дете без съгласието на неговата биологична майка. Оплакването по чл. 8 е намерено за допустимо, но ЕСПЧ не намира нарушение. Жалбоподателки са майката и нейната гъщеря, която се отглежда в социални заведения от 4-месечна възраст поради поставянето ѝ в риск от майка ѝ, която се бори с хероинова зависимост. Първоначално майката прави опити за контакт с гъщеря си, но тези опит спират през 2018 г., а през 2020 г. детето е осиновено. Според ЕСПЧ намесата в правото на семеен живот е била законна и е преследвала легитимна цел – да бъде спасен най-добрият интерес на детето. Същевременно тя не е била непропорционална, тъй като майката през всичките пет години от раждането на детето не се е противопоставяла детето да бъде отглеждано в социални заведения и майкара че периодично се е интересувала от него, не е проявила желание да го отглежда сама; в националните производства по повод настъпването на детето в приемно семейство и включването му в регистъра за осиновявания майката е имала възможност да вземе участие и е била представлявана.

<sup>104</sup> ECtHR. *V.Y.R. and A.V.R. v. Bulgaria*, No. 48321/20, Judgment of 13 December 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221504>.

# 7 Свобода на съвестта и религията

През 2022 г., както и в предишни години, нарушения на религиозните права в България се регистрират основно спрямо малцинствените религиозни общности. През годината, с изключение на един случай, не бяха регистрирани сериозни посегателства срещу мюсюлманите, както през предходни години. Никакви изменения на законодателството не бяха направени, за да се изпълнят предходните решения на ЕСПЧ по няколко дела срещу България. Две малцинствени православни църкви, които спечелиха дела в ЕСПЧ през 2021 г., направиха нови опити за регистрация, които бяха отново неуспешни. Свидетелите на Йехова бяха подложени на по-сериозни посегателства върху тяхната религиозна свобода в сравнение с предходни години.

## Мюсюлмани

През 2022 г. мюсюлманското вероизповедание не отчита почти никакви нарушения срещу религиозните права на служителите и последователите си. Посочен е един случай на оскверняване на молитвен дом. На 8 април 2022 г. джамията в Казанлък за пореден път става обект на вандалска проява. Фасадата на историческата сграда е изцапана с обиден надпис с черен спрей. Ръководството на Районно мюфтийство – Стара Загора е подало сигнал в полицията, а Община Казанлък се е погрижила надписът да бъде заличен. За съжаление, това не е първият подобен случай, при който мюсюлманите от град Казанлък наблюдават липса на толерантност и незачитане на правото им на самоопределение. Фасадата беше

осквернена и през 2021 г., а извършителят не беше установен.<sup>105</sup>

## Малцинствени православни вероизповедания

През 2021 г. в решенията си по делата **Българска православна старостилна църква и други срещу България**<sup>106</sup> и **Независима православна църква и Захариев срещу България**<sup>107</sup> ЕСПЧ намери нарушение на член 9 във връзка с член 11 от ЕКПЧ по повод отказа двете църкви да бъдат регистрирани като официални вероизповедания. През 2022-ра, година след решението на ЕСПЧ, нито една от тях не получи такава регистрация.

### Независима православна църква

Въз основа на решението на ЕСПЧ от 2021 г. Независимата православна църква подаде молба пред ВКС за отмяна на първоначалното решение за отказ от регистрация на вероизповеданието на Софийския градски съд – решение, впоследствие потвърдено и от ВКС.<sup>108</sup> Молителят се позовава на чл. 303, ал. 1, т. 7 от Гражданския процесуален кодекс, която гласи:

„Заинтересованата страна може да поиска отмяна на влязло в сила решение, когато: ...

7. Европейският съд по правата на човека с окончателно решение е установил нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. (ратифицирана със закон – ДВ, бр. 66 от 1992 г.) (ДВ, бр. 80 от 1992 г.; изм. с Протокол №11 от 1994 г.), или на протоколите към нея и новото разглеждане на делото е необходимо, за да се отстранят последиците от нарушението“.<sup>109</sup>

Тъй като с решението си от 20 април 2021 г. ЕСПЧ приема, че отказът, постановен по първоначалното дело, нарушава правата на жалбоподателите по чл. 9 във връзка с чл. 11 от ЕКПЧ, е необходимо ново разглеждане на влязлото в сила решение, за да се отстранят последиците от нарушението. Жалбоподателят моли влязлото в сила решение да бъде

<sup>105</sup> *Вандали оскверниха джамията в Казанлък*, Главно мюфтийство на мюсюлманското изповедание в Република България, 11.04.2022 г., достъпно на: <https://www.grandmufti.bg/bg/up-to-date/novini/11125-2022-04-11-10-49-00.html>.

<sup>106</sup> ECtHR. *Bulgarian Orthodox Old Calendar Church and Others v. Bulgaria*, No. 56751/13, Judgment of 20 April 2021, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209327>.

<sup>107</sup> ECtHR. *Independent Orthodox Church and Zahariev v. Bulgaria*, No. 76620/14, Judgment of 20 April 2021, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209351>.

<sup>108</sup> ВКС. Определение №3 от 08.06.2022 г. по т.г. №1934/2021 г.

<sup>109</sup> Граждански процесуален кодекс, обн. ДВ., бр. 59 от 20.07.2007 г., чл. 303, ал. 1, т. 7.



отменено и делото да бъде върнато за ново разглеждане от друг състав на Софийския градски съд в съответствие със задължителния правен стандарт, обективиран в решение на ЕСПЧ от 20 април 2021 г.<sup>110</sup>

Подобно на решението си от 2021 г. относно молбата на Българската православна старостилна църква да отмени решението за отказ на регистрацията на изповеданието като официална религия, и тук ВКС приема, че молбата е процесуално недопустима, доколкото оспорва решение, постановено в охранително производство („което е едностранно и безспорно, а постановените в него решения не разрешават материалноправен спор и не се ползват със сила на пресъдено нещо“). Молбата е оставена без разглеждане.<sup>111</sup> Това решение е потвърдено и от тричленен състав на ВКС, където обаче съдът отбелязва: „При наличие на потвърден отказ на регистърния съд би могло да се инициира ново производство за вписване на идентични обстоятелства. Именно в това производство би следвало да бъде съобразено решението на ЕСПЧ, констатиращо нарушения на [ЕСПЧ] при постановяването на влязъл в сила отказ за регистрацията“<sup>112</sup>.

### **Българска православна старостилна църква**

След като през 2021 г. Българската православна старостилна църква премина през идентичен процес на отказ за отмяна на решението по първоначалния си опит за регистрацията като официална религия, тя подаде ново заявление за вписването си като новоучредено вероизповедание в регистъра на Софийския градски съд, добавяйки в обосновката си решението на ЕСПЧ. Заявлението отново бе оставено без уважение с аргумента, че решението на ЕСПЧ „задължава регистърния съд не да извърши регистрацията на субекта, а да направи повторно преценка дали са налице предпоставките на закона за това в светлината и на гагеномото от ЕСПЧ тълкуване на Конвенцията“<sup>113</sup>.

Критиката на ЕСПЧ от 2021 г. е насочена основно срещу практиката на националните съдилища да преценяват и тълкуват вярванията на религиозни общности във връзка с техните прилики или различия с вярванията на Българската православна църква. Такава преценка би могла да бъде направена само от представителите на определено вероизповедание, доколкото в противен случай възниква предпоставка за държавно определяне на единна институция – представител на конкретна деноминация. Това само по себе си противоречи на автономността на религиозните общности, която следва да бъде гарантирана в контекста на съвременните демократични общества.

Тъкмо по тази причина отказът за регистрацията в настоящото дело се различава

---

<sup>110</sup> ВКС. Определение №3 от 08.06.2022 г. по т.г. №1934/2021 г., Т.К., II т.о.

<sup>111</sup> Пак там.

<sup>112</sup> ВКС. Определение №50412 от 05.12.2022 г. по ч.т.г. №1672/2022 г., Т.К., I т.о.

<sup>113</sup> Софийски градски съд. Решение №65 от 01.11.2022 г. по т.г. №25/2022.

в своята аргументация, като се фокусира изцяло върху наименованието на заявителя за регистрация – „Българска православна старостилна църква“:

„Православен“ е означение на вид вероизповедание (верските убеждения), като е прието канонично да се използва от религиозните общности, които са част от православието и са признати за такива в каноничен план от другите Поместни църкви като част от Едната, Свята, Съборна и Апостолска църква. „Българска“ е означение за териториална принадлежност на религиозната общност, което реферира към територията на Република България, а принципното ортодоксално разбиране е, че на една територия може да има една православна църква. „Църква“ от своя страна се отнася до институцията, която представлява вероизповеданието. Сходството в наименованието на тези три елемента и въпреки изрази „старостилна“, може да се приеме като идентичност във вероизповеданията като верски убеждения, териториалния обхват и статута на институцията, която го осъществява (автокефална/независима църква).<sup>114</sup>

## Свидетелите на Йехова

За изминалата 2022 г. „Свидетелите на Йехова“ отчитат значително по-голям брой ситуации, в които е нарушено правото им на събиране, както и конкретни случаи на вербална и физическа агресия срещу свои последователи.

### Физическа и вербална агресия

На 6 юли 2022 г. в град Варна мъж започва да обижда и вербално да тормози три жени – последователки на вероизповеданието „Свидетелите на Йехова“, които споделяли убежденията си с минавачи. Г-н Андрей Лезин – също част от Свидетелите се намесва и се опитва да успокои мъжа и да деескалира ситуацията. За съжаление, към агресора се присъединяват още двама мъже, които удрят г-н Лезин в лицето и заливат жените с неопределена течност. Един от мъжете безуспешно се опитва да удари и една от жените, но тя успява да се предпази. Случаят е докладван и е подадена жалба в полицията. На 3 октомври „Свидетелите на Йехова“ отправят две жалби до Районната прокуратура.<sup>115</sup>

На 28 юли 2022 г. четирима представители на политическа партия „Възраждане“ навлизат във вербална конфронтация с няколко последователи на „Свидетелите на Йехова“, които мирно раздават информационна литература пред мобилен щанд за книги в гр. Варна. По време на инцидента г-н Георги Георгиев, член на Общинския съвет на град Варна от партия „Възраждане“, е поискал да провери разрешителното на хората за използване

<sup>114</sup> Пак там.

<sup>115</sup> Информацията е предоставена на БХК от г-н Красимир Велев, Правен отдел, „Свидетели на Йехова в България“.

на мобилен щанд – действие, което е извън правомощията му. През цялото време г-н Георгиев и спътниците му снимат случващото се без разрешение, правейки пренебрежителни, подигравателни и гаже обидни коментари за религиозното вероизповедание „Свидетелите на Йехова“. Видеото е качено на страницата на „Възраждане – Варна“ със заглавието „Възраждане среща сектата „Свидетели на Йехова“<sup>116</sup>.

### **Рестриктивно правоприлагане**

На 15 ноември 2022 г., докато четирима представили на „Свидетелите на Йехова“ са споделяли вярванията си с минувачи, служители на общинската полиция в гр. Перник са ги спрели и са им поускали разрешение от общината. Дейността, която служителите на вероизповеданието са извършвали, е част от техните религиозни права и е защитена както от Конституцията на Република България и Закона за вероизповеданията, така и от редица международни закони, включително ЕКПЧ. Представителите на Свидетелите на Йехова са глобени въз основа на чл. 24 от Наредба №1 за обществения ред на територията на община Перник<sup>117</sup>, който гласи: „Забранява се завземането под какъвто и да е предлог на общинска земя, пътища, пътеки, кариери или други земни и водни площи или части от тях“. Въпреки официалното писмено възражение, което „Свидетелите на Йехова“ са подали в Общината, на 6 февруари 2023 г. един от тях получава официално наказателно постановление и глоба, в което по никакъв начин не е адресирано възражението в Общината. Наказателното постановление е обжалвано от „Свидетелите на Йехова“ в Районен съд – Перник.<sup>118</sup>

След решение на ВАС<sup>119</sup> относно законосъобразността на Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред на територията на община Шумен<sup>120</sup> в сила остава чл. 5, ал. 6, забраняващ разпространението и споделянето на вярванията на религиозни общности по домовете, което извън условията на пандемия е основният начин за проповядване на „Свидетелите на Йехова“. През ноември същата година ВАС остави без разглеждане и искането на „Свидетелите на Йехова“ за отмяна на решението от 14 май.<sup>121</sup> След като са изчерпани всички национални средства, през 2022 г. „Свидетелите на Йехова“ чакат движение по жалба към ЕСПЧ, която са внесли на 12 ноември 2021 г.

---

<sup>116</sup> Видеоклип *Възраждане среща сектата „Свидетели на Йехова*, 28.07.2022 г., достъпен на <https://www.facebook.com/vazrazhdanevarna1/videos/774367200409985>.

<sup>117</sup> Наредба №1 за обществения ред на територията на община Перник.

<sup>118</sup> Информацията е предоставена на БХК от г-н Красимир Велев, Правен отдел, „Свидетели на Йехова в България“.

<sup>119</sup> ВАС. Решение №5823 от 14.05.2021 г. по адм.г. №7702/2020.

<sup>120</sup> Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред на територията на община Шумен (приета с Решение №578 от 11.03.2010 г.).

<sup>121</sup> ВАС. Определение №11023 от 02.11.2021 г. по №10390/2021 г., 5-членен с-в на ВАС.

### Положително развитие след делото *Вероизповедание Свидетели на Йехова в България срещу България*

С решението си по делото **Вероизповедание Свидетели на Йехова в България срещу България**<sup>122</sup> от ноември 2020 г. ЕСПЧ установи нарушение на член 9 от Конвенцията от страна на България по повод възпрепятстването на строежа на молитвен дом на „Свидетелите на Йехова“ върху собствен имот във Варна. През изминалата 2022 година МП преведе и публикува окончателното решение на своя уебсайт,<sup>123</sup> а на 14 февруари 2022 г. изпрати писмо до Община Варна, кмета на Варна и „Свидетелите на Йехова в България“, в което подробно описва какви задължения имат властите във Варна и какви възможности имат Свидетелите. На 2 февруари 2022 г. Република България представи и своя план за действие в Секретариата на КМСЕ относно изпълнението на решението на ЕСПЧ.<sup>124</sup> „Представители на „Свидетелите на Йехова“ провеждат срещи със съответните органи и очакват с нетърпение да построят място за поклонение в град Варна след 16 години съдебни битки.“<sup>125</sup>

### Антисемитизъм

През 2022 г. провеждането на факелното шествие в памет на лидера на Съюза на българските национални легиони ген. Христо Луков не получи разрешение от Столичната община. Становища против провеждането му бяха издадени от МВР и прокуратурата. Макар и не в мащабите, в които е било провеждано през изминали години и въпреки забраната от кмета на Столичната община, шествието се проведе и през 2022 г. През 2020 г. Софийската градска прокуратура внесе искова молба за прекратяване на регистрацията на сдружението, организиращо „Луковмарш“ – Български национален съюз „Егелвайс“. На 16 февруари 2021 г. Софийският градски съд отхвърли иска като неоснователен.

През 2022 г. Софийската градска прокуратура обжалва решението, но на 8 април 2022 г. АССГ също намира „жалбата [за] неоснователна, а обжалваното с нея решение – правилно и постановено в съответствие със закона“<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> ECtHR. *The Religious Denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria*, No. 5301/11, Judgment of 10 November 2020, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205217>.

<sup>123</sup> <https://mjs.bg/home/index/48312690-3f31-497b-88ba-3ee5e458e500>.

<sup>124</sup> Информацията е предоставена на БХК от г-н Красимир Велев, Правен отдел, „Свидетели на Йехова в България“.

<sup>125</sup> Цитат от доклад за дейността и правата на „Свидетелите на Йехова“, предоставен на БХК от Правния отдел на „Свидетелите на Йехова в България“.

<sup>126</sup> АССГ. Решение №231 от 08.04.2022 г. по т.г. №468/2021 г.

## Антисемитска карикатура на „Фрогнюз“ – нарушение на Етичния кодекс на българските медии

На 20 декември 2022 г. Комисията по журналистическа етика (КЖЕ) взе решение по жалба внесена от Организацията на евреите в България „Шалом“ срещу илюстрация, публикувана в сайта на медията „Фрогнюз“. В решението си КЖЕ взе предвид, че:

*свободата на словото не е абсолютна, тя има своите предели, очертани от ЕКПЧ и практиката на Европейския съд за правата на човека, включително в наскоро приключилото дело „Бехар и Гутман срещу България“ по жалбата на Габриела Бехар и Катрин Гутман до ЕСПЧ – Съдът констатира нарушаване на правото на зачитане на личния и семейния живот във връзка със забраната за дискриминация;*

*публикуваната карикатура е известна от историческите архиви от Третия райх като едно от най-директните изображения на антисемитска пропаганда, по-конкретно то е служило за нацисткия плакат, датиран от 1943 г., който се съхранява като част от колекцията „Оскар Шиндлер“ с надпис на полски език, който гласи: „Полските жени под еврейско-болшевишко робство“. Изображението преминава допустимите граници, определени от защитата на правата на другите.<sup>127</sup>*

КЖЕ припомни още, че „безкритичното използване на визуален материал без познаване и рефериране към контекста крие риска да се нарушат етични правила, установени в Етичния кодекс на българските медии“<sup>128</sup>. Линкът, съдържащ карикатурата, в момента не съществува.

## Престъпления срещу вероизповеданията

БЖК поиска информация по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от прокуратурата за престъпленията срещу вероизповеданията (чл. 164 – 166 от НК) за първото шестмесечие на 2022 г. По чл. 164 прокуратурата е имала дейности само по ал. 2 (оскверняване, унищожаване или повреждане на религиозен храм, молитвен дом, светилище или прилежаща към тях сграда, техни символи или надгробни паметници). По този текст тя е наблюдавала една преписка, образувала е една преписка, решила е една преписка, наблюдавала е пет досъдебни производства, образувала е две и е решила две досъдебни производства. Няма предадени на съд и осъдени лица. По чл. 165 от НК, който засяга насилственото възпрепятстване на свободно изповядване на религия и по чл. 166, който се отнася за лица, използващи църквата или религията за пропаганда против държавната

---

<sup>127</sup> Национален съвет за журналистическа етика. Решение №27 от 20.12.2022 г.

<sup>128</sup> Комисията по журналистическа етика определи като недопустима антисемитската карикатура на Фрогнюз, Маргиналия, 30.12.2022 г., достъпно на: <https://www.marginalia.bg/novini/komisiyata-po-zhurnalisticheska-etika-opredeli-kato-nedopustima-antisemitskata-karikatura-na-frognyuz/>.

власт, стойностите са нулеви.<sup>129</sup>

## Решение на ЕСПЧ по дело срещу България относно свободата на съвестта и религията

През 2022 г. ЕСПЧ се произнесе с решение по делото **Тончев и други срещу България**<sup>130</sup>, свързано с нарушаване на правото на свобода на религията. Жалбоподатели са пастори и евангелски религиозни сдружения в Бургас. Те се оплакват от разпространяването на информация за тяхната религия от местната община в училищата в града. Смятат, че информацията е враждебна и клеветническа, и твърдят, че това представлява нарушение на правото им на свобода на религията съгласно чл. 9 и 14 от ЕКПЧ. На 9 април 2008 г. кметството в Бургас изпраща писмо до директорите на училищата в града. Писмото е подписано от заместник-кмета, от ръководителя на местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и от полицейски служител. Писмото информира училищата за неотдавнашното увеличаване на активността на нетрадиционните християнски секти по време на великденския сезон и изисква от училищата да предоставят информация за това как да се прави разлика между сектите и традиционната православна религия. Пред националните съдилища жалбоподателите твърдят по-специално, че циркулярното писмо съдържа клеветнически твърдения относно техните вявания, така че разпространението му сред училищата е нарушение на свободата им на религия и са нарушени принципите на разделяне на църквата и държавата, задължението на държавата за неутралитет и принципът за равно третиране на религиите. Съдът отбелязва, че неотдавнашната му практика се е развила по въпроса дали използването на опозоряващи термини по отношение на дадена религиозна общност може да се разглежда като нарушение на правата, гарантирани от чл. 9 от Конвенцията. В две неотдавнашни дела ЕСПЧ счита, че враждебното или унизително споменаване на религиозна общност в документи, издадени от държавни органи, ако е вероятно да има отрицателни последици за упражняването на свободата на вероизповедание от нейните членове, представлява нарушение на правата, гарантирани от чл. 9. Съдът установява, че чл. 9 от Конвенцията не забранява на държавните органи да правят критични оценки по отношение на представители или членове на религиозни общности, но за такива изявления трябва да имат доказателства за конкретни действия, които представляват риск за обществения ред или интересите на другите, да избягват поставянето под въпрос на легитимността на убежденията и да бъдат пропорционални на обстоятелствата. В този случай съдът установява, че авторите на циркулярното писмо, разпространено в училищата, са направили

<sup>129</sup> Главна прокуратура на Република България. Информация, получена от БХК по реда на ЗДОИ, с вх. №40/2023 от 16.01.2021 г.

<sup>130</sup> CEDH. *Tonchev et autres c. Bulgarie*, No. 56862/15, Arrêt du 13 décembre 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-221473>.

негативни и небалансирани оценки за евангелските църкви като „опасни секти“, които нарушават българското законодателство и предизвикват разделение, без да се съобразяват със задължението си за безпристрастност. Съдът също така намира, че употребата на тези термини не е била необходима и обидните или клеветнически твърдения не са били официално оттеглени. Въпреки усилията за омаловажаване на инцидента и зачитане на религиозната свобода на движенията, използването на тези термини от авторите не е било официално санкционирано. Следователно ЕСПЧ намира нарушение на чл. 9 от Конвенцията.



# 8 Свобода на изразяване

През 2022 г. свободата на изразяване в България беше подложена на нови злоупотреби в условията на пълномащабна война на Русия срещу Украйна. Под фалшивото прикритие на свобода на словото, пропагандните тези на агресора се разпространяваха от лица на най-високи държавни позиции, представители на публични институции и обществени медии. В този контекст редица представители на либерално-демократичния наратив бяха системно заглушавани в социалните мрежи, което предизвика най-мощния публичен отклик срещу администрирането на българското съдържание на Facebook, откакто мрежата съществува. Десетилетието на икономически и политически зависимости в медиите и подмяна на ценностите на свободата на изразяване превърнаха българите в най-лесната за манипулация нация в Европейския съюз (ЕС).

## Международен контекст

Според дефиницията на специалния докладчик за защита на свободата на мнението и изразяването Ирене Кан дезинформацията е „фалшива информация, която се разпространява преднамерено, за да причини социална вреда“.<sup>131</sup> През 2022 г. се засилиха наложените се още в периода на пандемията тревожни тенденции за влиянието на дезинформацията върху правата на човека и основните свободи в международен мащаб. Инфодемията<sup>132</sup>, свързана с COVID-19, ангажира много по-активно от преди вниманието на международните

<sup>131</sup> UN. *Disinformation and freedom of opinion and expression, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan*, достъпно на: <https://undocs.org/en/A/HRC/47/25>.

<sup>132</sup> WHO. *Infodemic* – <https://www.who.int/health-topics/infodemic>.



органи по правата на човека върху новата роля на дезинформацията в контекста на съвременните технологии.

Още в средата на март КМСЕ прие **Препоръка до държавите членки относно насърчаването на благоприятна среда за качествена журналистика в цифровата ера**<sup>133</sup>. През юни Европейската комисия актуализира Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията<sup>134</sup>, ангажира основните платформи за онлайн комуникация и групи технологични компании.

На 49-ата сесия на Съвета на ООН по правата на човека по искане на Украйна, Япония, Латвия, Литва, Полша, Обединеното кралство и САЩ беше приета резолюция за ролята на държавите в борбата с дезинформацията<sup>135</sup>. През август беше представен и доклад<sup>136</sup> на



<sup>133</sup> Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, достъпна на: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0).

<sup>134</sup> ЕС. The 2022 Code of Practice on Disinformation, достъпно на: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

<sup>135</sup> UN. Human Rights Council, Role of States in countering the negative impact of disinformation on the enjoyment and realization of human rights, достъпно на: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G22/293/05/pdf/G2229305.pdf?OpenElement>.

<sup>136</sup> UN. Report of the Secretary-General, Countering disinformation for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, достъпен на: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/459/24/PDF/N2245924.pdf?OpenElement>.

генералния секретар на ООН (в съответствие с приетата през 2021 г. резолюция на Генералната асамблея) относно противодействието на дезинформацията за насърчаване и защита на правата на човека и основните свободи.

В съвместно изявление<sup>137</sup> през май наблюдателите за свободата на изразяване и свободата на медиите към ООН, ОССЕ, Африканската комисия по правата на човека и Междумериканската комисия за правата на човека подчертаха изключителната важност на журналистическата работа и повишените рискове от пропагандата и дезинформацията в светлината на войната на Русия срещу Украйна.

Всички тези действия и документи на международните институции имаха за цел да насърчат и подкрепят държавите да се борят с дезинформацията, чието ключово разрушително влияние върху демократичните общества вече беше ясно разпознато и доказано еднозначно.

## Вместо да се влошава, става безнадеждно<sup>138</sup>

На този фон България продължи да показва неспособността си да гарантира

<sup>137</sup> OSCE. Joint Statement on the Invasion of Ukraine and the Importance of Freedom of Expression and Information, достъпно на: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/517107>.

<sup>138</sup> Изразът е употребен от депутата Вежди Рашидов по повод безпрецедентния неуспех за избор на председател на 48-ото Народно събрание: <https://www.dnevnik.bg/4405983/>.

на своите граждани достъп до проверена, навременна, базирана на доказателства информация. В контекста на войната на Путин срещу Украйна, развиваната през последните години медийна неграмотност доведе до взрив от пропагандна реч. Тези проблеми бяха подчертани и в излезлите през годината международни доклади, следящи свободата на изразяване и медийната свобода.

През 2022 г. България се изкачи в индекса за медийна свобода на международната организация „Репортери без граници“, като от 112-о място през 2021 г. достигна 91-во в доклада за 2022 г.<sup>139</sup> Повод за радост обаче няма – в доклада изрично беше отбелязано, че изкачването се дължи единствено на смяната на правителството [в края на 2021 г.] и надеждата, че това ще донесе подобрение в медийната среда въпреки продължаващия олигархичен контрол над медиите. В глобален план документът алармира за „катастрофалните ефекти от новините и информационния хаос, произтичащ от глобализираното и нерегулирано онлайн информационно пространство, което насърчава фалшивите новини и пропагандата“<sup>140</sup>. Според анализа информационната среда като цяло е в състояние на небивала поляризация, която „подхранва разделенията в рамките на държавите, както и поляризацията между държавите на международно ниво“. Други два инструмента за мониторинг на медийната свобода публикуваха сходни заключения за България. Докладът на Freedom House за демокрацията по света, оповестен през април през 2022 г.<sup>141</sup>, отбеляза, че макар медийният сектор да остава плуралистичен, много медии зависят финансово от подпомагане от държавата чрез реклама, което води до натиск за публикуване на благоприятни за правителството материали. Собствеността на медиите също остава непрозрачна. Същите критики през май 2022 г. бяха отправени и в годишния доклад на Съвета на Европа за свободата на изразяване през 2021 г.<sup>142</sup> В него България е спомената като държава, в която рекламните бюджети на държавните институции са използвани като индиректно средство за контрол над медиите. Тревога буди и липсата на прозрачност в собствеността на медиите.

Маркирайки същите проблеми, Reuters Institute допълни в своя годишен доклад<sup>143</sup>, че в резултат едва 15% от българите смятат, че медиите са свободни от политически и икономически зависимости.

---

<sup>139</sup> RSF. *2022 World Press Freedom Index*, достъпен на: <https://rsf.org/en/rsf-s-2022-world-press-freedom-index-new-era-polarisation>.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Freedom House. *Freedom in the World 2022*, достъпен на: <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2022>.

<sup>142</sup> Council of Europe. *Freedom of expression in 2021*, достъпен на: <https://rm.coe.int/freedom-of-expression-2021-en/1680a6525e>.

<sup>143</sup> Reuters Institute. *Digital news report*, достъпен на: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital\\_News-Report\\_2022.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf).

През юли Европейската комисия публикува третия годишен Доклад относно върховенството на правото.<sup>144</sup> В препоръките към България в частта относно медийния плурализъм се подчертава нуждата от прозрачност и контрол при разпределението на средствата за реклама, които харчат държавните институции.

## Информационна война

Още в пандемичната 2020 година<sup>145</sup> стана ясно, че българската медийна среда е напълно неспособна да противостои на дезинформацията, разпространявана във всички нива на публичния диалог, включително от представители на държавни институции на най-високо ниво, а социалните мрежи, от една страна, създават, а от друга, усилват дезинформационните послания. Нашествието на Русия в Украйна беше свързано с изостряне на пропагандния наратив, умножаване броя на публикациите с пропагандно съдържание и ожесточаване на езика, както и с ярки признаци за овладяване на органите, които би следвало да защитават свободата на изразяване и правото на гражданите да получават достоверна и достъпна информация. В рамките на 2022 г. бяха публикувани четирите части на мащабното изследване „Руската пропаганда в българските медии онлайн“<sup>146</sup>, разработено от Фондацията за хуманитарни и социални изследвания. Анализът е продължение на изследване на антидемократичната пропаганда у нас от 2013 г. до 2017 г.<sup>147</sup>, което установява, че евроскептическата пропаганда започва през 2013 г. и е пряко свързана с „руския политически календар“. Изследването на онлайн пропагандата в първата половина на 2022 г. ясно показва връзката между официалната прокремълска пропагандна реч и разпространението на наратива у нас. Според доклада сред най-активните разпространители на прокремълска пропаганда онлайн у нас са сайтовете Novini247, News Front, Pogled.info, Blitz, Informiran.net. Камо най-влиятелни в социалните мрежи разпространители на пропагандна реч са посочени журналистът Мартин Карбовски и лидерът на прокремълската партия „Възраждане“ Костагин Костагинов.



<sup>144</sup> ЕС. 2022 Rule of law report, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022SC0502&qid=1658429635462&from=EN>.

<sup>145</sup> БХК. Правата на човека в България през 2020 г., достъпен на: [https://bghelsinki.org/web/files/reports/147/files/ВНС-Human-Rights-in-Bulgaria-in-2020-bg\\_issn-2367-6930.pdf](https://bghelsinki.org/web/files/reports/147/files/ВНС-Human-Rights-in-Bulgaria-in-2020-bg_issn-2367-6930.pdf).

<sup>146</sup> Фондация за хуманитарни и социални изследвания. Руската пропаганда в българските медии онлайн, достъпно на: <https://hssfoundation.org/category/руска-пропаганда-онлайн-медии/>.

<sup>147</sup> Фондация за хуманитарни и социални изследвания. Антилиберални дискурси и пропагандни съобщения в българските медии: разпространение и социално възприятие, достъпно на: <https://hssfoundation.org/анти-либерални-дискурси-и-пропагандни/>.

Анализът извежда като особен казус президента Румен Радев, който от средата на март системно разпространява тези, характерни за руския пропаганден наратив. В доклада се подчертава, че „поради институционалната си позиция и рейтинга си [Радев] постига пикове от няколкостотин публикации, отразяващи всяко негово изказване“. В последната част на документа се разглежда ролята на социалната мрежа Facebook като платформа, разпространяваща пропагандните послания таргетирано към конкретни свои потребители, за които има индикации, че биха били по-податливи на възприемането им.

Според изследване на Центъра за изследване на демокрацията<sup>148</sup> свързани с Русия бизнеси чрез икономическите си представители у нас оказват медийно влияние и дори участват в медийния пазар като собственици.

Целта на интензивната хибридна война е не само оправдаване на агресията на Путин в Украйна, но и „прокарване на разделителни линии в обществото и подкопаване на доверието в демокрацията, в Европейския съюз и в НАТО“, се отбелязва в анализ, публикуван от Асоциацията на европейските журналисти – България.<sup>149</sup>

## Медийна етика по време на война

В началото на май КЖЕ публикува едновременно три становища „по актуални въпроси, свързани с отразяване на войната, която Руската федерация води срещу народа на Украйна“.<sup>150</sup> Наред с препоръки за опазване правата на децата – жертви на войната, при включването им в медийни материали, и за прецизно модерирание на медийните форуми Комисията се произнася и с тълкуване относно защитата на свободата на словото, когато това слово е пропагандно. Според становището „аудиторията следва да бъде информирана за гледната точка и тезите както на Украйна, така и на агресора Кремъл, но представянето на пропагандните тези трябва да става винаги в контекст. При липса на контекст медиите се превръщат в обикновен ретранслатор и усилвател на дезинформация и пропаганда за война, идваща от официалните руски институции“<sup>151</sup>.

Липсата на достатъчно придържане на медиите към тази препоръка намира най-яркия си пример в общественото радио. Въпреки като цяло професионалния си подход към създаването на новинарско и публицистично съдържание, националната програма „Хоризонт“ на Българското национално радио (БНР) поддържа основния източник на прокремълска про-

<sup>148</sup> Галев, Т., ЦИД. Пресконференция на тема: „Проруската дезинформация и антидемократичните послания на Кремъл в България в условията на информационна война“, достъпно на: <https://www.bta.bg/bg/pressclub/archive-local/sofia/14834>.

<sup>149</sup> Ламева, З. Особенности на руската пропаганда в България, достъпно на: <https://aej-bulgaria.org/russian-propaganda-in-bulgaria/>.

<sup>150</sup> КЖЕ. Три становища на Комисията по журналистическа етика по актуални въпроси, свързани с отразяване на войната, която Руската федерация води срещу народа на Украйна, достъпно на: <https://mediaethics-bg.org/три-становища-на-комисията-по-журнали/>.

<sup>151</sup> Пак там.

паганда в електронните медии. Това е предаването „Политически НЕкоректно“, излъчвано в събота с водещ Петър Волгин. Авторът се наложи като един от най-агресивните провочници на кремълския пропаганден наратив и антизападна риторика, което предизвика поредица от сигнали и публичен дебат за пропагандата в обществените медии. Освен на авторското си предаване Петър Волгин е и ротационен водещ на делничния информационен блок „12 + 3“.

Предаването „Политически НЕкоректно“, излъчено на 10 април 2022 г., провокира Съвета за електронни медии да изпрати запитване до КЖЕ относно водещия. Комисията откри нарушение на изискването да се предоставя достоверна и проверена информация, заложено в Етичния кодекс на българските медии. В обосновката си КЖЕ напомня, че чл. 10 от ЕКПЧ не гарантира напълно неограничена свобода на изразяване.<sup>152</sup> Това обаче не доведе до санкция на БНР от СЕМ, нито до промяна на редакционната политика по отношение на предаванията, водени от Петър Волгин. Водещият беше санкциониран административно.<sup>153</sup>

По-късно през годината СЕМ взе решение да се бори с дезинформацията в медиите чрез организиране на публични дискусии по проблема.<sup>154</sup>

## Съветът за електронни медии

Самият регулатор през годината беше нестабилен и демонстрира неспособност да изпълнява делегираните му от закона задължения. През април изтекоха мандатите на трима от членовете му. От своята квота президентът Румен Радев назначи телевизионната журналистка Габриела Наплатанова. Парламентарната квота беше попълнена с радиожурналистката Пролет Велкова и Симона Велева, която е специалист по конституционно право. Изборът не премина без скандали, след като популистката партия ИТН на телевизионния водещ Станислав Трифонов издигна кандидатурата на журналиста Мартин Карбовски – същия, когото анализи сочат като особено влиятелен разпространител на дезинформация.

Малко след встъпването в длъжност на новите членове на Съвета беше открита процедура по избор на нов генерален директор на Българската национална телевизия (БНТ)<sup>155</sup> – една от важните функции на СЕМ, с особено голямо значение в период на политическа нестабилност и непрекъснат изборен цикъл. Въпреки сериозния обществен отпор дори сре-

---

<sup>152</sup> КЖЕ. Решение №15 от 27.04.2022 г., достъпно на: <https://mediaethics-bg.org/wp-content/uploads/2022/05/Решение-№-15-от-2022-г.-по-сигнал-на-СЕМ-срещу-БНР.pdf>.

<sup>153</sup> Програмният съвет на БНР установи нарушения в предаването „Политически НЕкоректно“ на Петър Волгин, БНР, 13.04.2022 г., достъпно на <https://bnr.bg/post/101631676/programniat-savet-na-bnr-ustanovi-narushenia-v-predavaneto-politicheski-nekorektno-na-petar-volgin>.

<sup>154</sup> Интелектуалци, експерти и журналисти коментираха дезинформацията по време на война, Българска телеграфна агенция, 05.07.2022 г., достъпно на <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/292570-za-dd-intelektualtsi-eksperti-i-zhurnalisti-komentiraha-dezinformatsiyata-po-v>.

<sup>155</sup> СЕМ. СЕМ откри процедура за избор на генерален директор на БНТ, достъпно на: <https://www.cem.bg/displaynewsbg/811>.

щу допускането на настоящия генерален директор на БНТ Емил Кошлуков до конкурса<sup>156</sup>, с решаващия глас на Габриела Наплатанова процедурата завърши без избор на нов директор. Така Кошлуков остана начело на обществената телевизия в условията на изтекъл мандат и публично недоверие за периода на очакваната тогава поредна предизборна кампания. Тъй като до края на годината СЕМ не започна нова процедура за избор, тази ситуация се запази и към началото на 2023 г., когато бяха обявени петите поред парламентарни избори за две години.



**Соня Момчилова**

Избраната след назначаването си в Съвета за негов председател Соня Момчилова сама по себе си също се превърна в казус, поставящ под въпрос способността на СЕМ да изпълни законното изискване да „се ръководи от интересите на обществото, защитава свободата на словото, независимостта на доставчиците на медийни услуги, медийния плурализъм, културното и езиковото многообразие, защитата на потребителите, гостъпността, недискриминацията“.<sup>157</sup> Момчилова системно изразяваше позиции, несъвместими с демократичните ценности, етичните и професионалните стандарти за работа в медиите.<sup>158</sup>

Това положение ескалира в края на годината, когато председателката на СЕМ публично нападна журналистката Мария Черешева, заради работата ѝ по международно разследване за противозаконно насилствено отблъскване от границите на ЕС на хора, търсещи закрила. Заради този случай БХК<sup>159</sup> и Асоциацията на европейските журналисти – България (АЕЖ – България)<sup>160</sup> поискаха оставката на Момчилова, а Съюзът на българските журналисти излезе с позиция в нейна защита<sup>161</sup>:

След като визирият от БХК коментар вече няма къде да се види, шумът около него остава неразбираем за голяма част от обществото, както и мотивацията за исканата оставка на Момчилова

<sup>156</sup> Общественици искат СЕМ да не допусне Кошлуков до изслушването за шеф на БНТ, Медианул, 22.06.2022 г., достъпно на <https://www.mediapool.bg/obshtestvenitsi-iskat-sem-da-ne-dopusne-koshlukov-do-izslushvaneto-za-shef-na-bnt-news336953.html>.

<sup>157</sup> Закон за радиото и телевизията, достъпен на: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134447616>.

<sup>158</sup> Огнянова, Н. Соня Момчилова, две точки, 04.05.2022 г., достъпно на <https://nellyo.wordpress.com/2022/05/04/sem-35/>.

<sup>159</sup> Настояваме за незабавната оставка на председателката на СЕМ г-жа Соня Момчилова, БХК, 09.12.2022 г., достъпно на <https://www.bghelsinki.org/bg/news/2022-12-09-press-sonia-momchilova>.

<sup>160</sup> АЕЖ настоява за оставка на Соня Момчилова от председателския пост в СЕМ, АЕЖ – България, 12.12.2022 г., достъпно на <https://aej-bulgaria.org/momchilova-ostavka/>.

<sup>161</sup> БХК иска оставката на Соня Момчилова за неин вече скрит коментар във ФБ, Съюз на българските журналисти, 09.12.2022 г., достъпно на <http://sbj-bg.eu/article/details/53994>.

## Слово под прицел

В унисон с това публично демонстрираният политически натиск над журналисти се увеличи, включвайки заплахи, гонене от публични събития, привикване на репортери и редактори в прокуратурата и МВР. Най-ярко в политическите атаки срещу журналисти през цялата 2022 година и в началото на 2023-та присъстваше прокремълската партия „Възраждане“. След като в началото на годината разкри, че докато пропагандират анти-ваксинални нагласи, много от депутатите на партията всъщност са се ваксинирали срещу COVID-19, журналистката от телевизия bTV Мария Цънцарова стана обект на проверки от институциите. Цънцарова на два пъти беше притискана от властите да разкрие източниците си – първо през юли, по сигнал на „Възраждане“ в Комисията за защита на личните данни, а след това и през септември в прокуратурата.<sup>162</sup> В рамките на годината журналистите като цяло и представителите на конкретни медии в частност бяха обект на обиди и заплахи от страна на лидера на формацията Костадин Костадинов и неговите колеги. Ситуацията ескалира, когато на 5 ноември Костадинов опита да изгони от пресконференция на партията в пресклуба на Българската телеграфна агенция репортерка на онлайн изданието Dnevnik.bg, като нарече медията „чуждестранни агенти“<sup>163</sup>.

През октомври екип на в. „Капитал“ беше извикан в прокуратурата<sup>164</sup> заради статия, разкриваща съмнения за злоупотреби при закупуването на медикаменти. Няма данни твърденията в статията за злоупотреби да са били разследвани.

**През май, по време на участието си в конкурса за директор на БНТ, Венелин Петков – бивш директор „Новини, актуални предавания и спорт“ в bTV – разкри в интервю пред БНР, че частната телевизия е била подлагана на натиск от ГЕРБ по време на управлението на партията<sup>165</sup>.**

През октомври партия „Възраждане“ окрупни атаката си срещу медиите и гражданския сектор, като внесе Законопроект за регистрация на чуждите агенти<sup>166</sup> по подобие на аналогичния закон, действащ в Руската федерация.

<sup>162</sup> Продължава недопустимият натиск на властта за разкриване на източниците на журналистическо разследване, АЕЖ – България, 16.09.2022 г., достъпно на: <https://aej-bulgaria.org/16092022/>.

<sup>163</sup> Костадинов нарече медиите „чуждестранни агенти“ и избяга от въпросите на „Дневник“, Дневник, 05.10.2022 г., достъпно на: <https://www.dnevnik.bg/4399326/>.

<sup>164</sup> Прокуратурата разпитва журналисти от „Капитал“ заради публикация за предполагаема корупция, Дневник, 16.12.2022 г., достъпно на <https://www.dnevnik.bg/4429351/>.

<sup>165</sup> Венелин Петков пред БНР: Срещу нас е имало опити за натиск, БНР, 10.11.2022 г., достъпно на: <https://bnr.bg/sofia/post/101734334/venelin-petkov>.

<sup>166</sup> Законопроект за регистрация на чуждите агенти, достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164424>.

В края на годината, навръх Коледа, Министерството на вътрешните работи на Русия обяви за федерално издирване българина Христо Грозев, известен с разследванията си в журналистическата група Bellingcat, сред които свалянето на пътническият самолет MH-17 над Донбас и отравянето на опозиционера на Кремъл Алексей Навални. Българската държава извика руския посланик Елеонора Митрофанова, за да иска обяснение и да протестира срещу това действие едва след новогодишните празници.

*След като в края на годината руското вътрешно министерство обяви за издирване българският журналист Христо Грозев, българското правителство извика за обяснение руския посланик едва след Нова година*

## SLAPP

След като през 2020 г. над 60 организации от Европа, сред които и БХК<sup>167</sup>, поискаха ЕС да вземе мерки срещу зачестилите стратегически дела срещу публично участие (SLAPP), през пролетта на 2022 г. директивата беше представена.<sup>168</sup> Месец по-рано излезе и първото решение на ЕСПЧ, в което съдът се позовава на понятието SLAPP.<sup>169</sup>

У нас все още не се събират данни за SLAPP делата, които се завеждат срещу критични журналисти или общественици.

## Мета свобода

Годината беше белязана от безпрецедентни до този момент за страната ни усилия за подобряване качеството на модерация на съдържание в най-популярната в България социална мрежа Facebook. В периода на управление на редовното правителство новосъздаденото Министерство на електронното управление започна диалог с технологичните платформи, целящ изясняване на принципите на модерация на съдържанието, по-добър контрол върху дезинформацията и пропагандата и по-добра защита на свободата на изразяване на потребителите.

След свалянето на редовното правителство, в следващия парламент вече бившият министър на електронното управление и настоящ председател на ресорната парламентарна комисия Божидар Божанов иницира законопроект за прозрачност в социалните

<sup>167</sup> 64 национални и международни организации подкрепиха проект за европейска директива против съдебния тормоз над журналисти, БХК, 02.12.2020 г., достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/news/20201201-press-liberties-model-eu-anti-slapp-directive>.

<sup>168</sup> European Commission. *Commission tackles abusive lawsuits against journalists and human rights defenders 'SLAPPs'*, достъпно на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_22\\_2653](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_2653).

<sup>169</sup> ECtHR. *OOO MEMO v. Russia*, No. 2840/10, Judgment of 15 March 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216179>.



мрежи.<sup>170</sup> И тази инициатива обаче не може да доведе до конкретни резултати, поради краткия живот на 48-ото Народно събрание.

През октомври разследващата медия Bivol.bg публикува<sup>171</sup> множество лични профили на служители в българския клон на компанията TELUS International, която модерира българското съдържание във Facebook. Публикацията предизвика дискусия относно етичността ѝ<sup>172</sup> и реакция от страна на атакуваната компания, но демократично ориентирани ползватели на мрежата обявиха, че това е довело до рязко намаляване на случаите на произволното им заглушаване в платформата.

Всички тези процеси дадоха закономерни резултати. Според годишния доклад за медийна грамотност<sup>173</sup> страната ни остава в групата с „проблемна“ медийна грамотност, на 33-о място от 41 държави в Европа и на последно място сред страните членки на ЕС по отношение на податливостта на населението на дезинформация.



---

<sup>170</sup> „Демократична България“ предлага Закон срещу троловете в интернет, Демократична България – обединение, 11.11.2022 г., достъпно на: <https://demokrati.bg/strong-demokraticna-balgariya-predlaga-zakon-sreshtu-troloвете-v-internet-strong/>.

<sup>171</sup> Публикация на Bivol.bg, достъпна на: <https://www.facebook.com/birdreporting/posts/pfbid0JE3aSnciRW9jQDLep6obqH4Kp9Rp72UjK7GsTNA6ta4VmKdrP97p1x2FXXQz9pAl>.

<sup>172</sup> Журналистика ли е изнудването за информация?, Клуб Z, 28.11.2022 г., достъпно на: <https://clubz.bg/130178>.

<sup>173</sup> Институт „Отворено общество“. Как започна всичко и как продължава? Индекс на медийната грамотност 2022, достъпен на: [https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted\\_MediaLiteracyIndex2022\\_BG.pdf](https://osis.bg/wp-content/uploads/2022/10/HowItStarted_MediaLiteracyIndex2022_BG.pdf).

## 9

## Свобода на сдружаване и на мирно събрание

*През 2022 г. мерките срещу COVID-19 бяха постепенно премахнати. Както и в предходни години, властите в лицето на Агенцията по вписванията (АВ) и съдилищата нееднократно възпрепятстваха регистрацията на сдружения на македонци на произволни и дискриминационни основания, в грубо нарушение на международните стандарти за свобода на сдружаване. КМСЕ на два пъти, през март и декември, разгледа изпълнението на решенията по групата дела ОМО Илинген и други срещу България. Комитетът изрази загриженост относно факта, че на македонските организации в България рутинно се отказва регистрацията поради целите, които те декларират, че си поставят.*

В края на февруари МЗ започна поетапно премахване на мерките срещу COVID-19. Процесът продължи до средата на ноември, когато отпаднаха и последните мерки. Макар в този период някои мерки да се прилагаха, това не се отрази върху свободата на мирно събрание, която не бе засегната по никакъв начин от тях. За разлика от 2021 г., през 2022 г. нямаше ограничаване на това право заради противоепидемични мерки.<sup>174</sup> През годината редица политически партии, НПО, синдикати и неформални групи организираха безпрепятствено публични протести на различни теми. Особено мащабни бяха протестите в София в израз на солидарност с Украйна и с украинските бежанци след руската агресия от 24 февруари 2022 г.

Най-сериозният проблем с правото на свобода на сдружаване през годината бяха

<sup>174</sup> Вж. БХК. Правата на човека в България през 2021 г., достъпен на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/pravata-na-choveka-v-bulgarija-prez-2021>.

отказите на АВ и на съдилищата да вписват като юридически лица сдружения на македонци на произволни и дискриминационни основания, в грубо нарушение на международните стандарти. Отказите бяха постановени при грубо и съзнателно незачитане на решенията на ЕСПЧ по дела на македонски сдружения, много често с мотиви, които бяха нееднократно разглеждани и обявявани за несъстоятелни от този съд. Това стана след нееднократно декларираните откази на български политици да признаят съществуването на лица с македонско самосъзнание в България, както и на фона на влошаващите се отношения между България и Северна Македония.

Още в началото на 2022 г. тогавашният министър-председател<sup>175</sup> и президентът<sup>176</sup>, а впоследствие и вицепрезидентът на България<sup>177</sup> дадоха тон на отричането на съществуването на македонско малцинство в България. Много групи политици, организации и публични интелектуалци рутинно повтаряха това отричане през 2022 г. Някои от тях заклеймиха македонците като „платени оръдия на македонистите от Скопие“<sup>178</sup>. През юни 2022 г. националистическата ВМРО призова партиите в българския парламент да обмислят всякакви действия, които са свързани с опити за подкрепа и насърчаване на претенции за признаване на „т.нар. „македонско малцинство“ в България“, включително в международни организации като Съвета на Европа, да се считат за нарушения на чл. 11 от Договора за приятелство между България и Северна Македония от 2017 г.<sup>179</sup> На 7 октомври 2022 г. Общинският съвет в Благоевград прие единодушно декларация по повод откриването на Македонски културен клуб в Благоевград от няколко македонски организации. В нея той заклейми това действие като „груба провокация и демонстрация от страна на нелегитимни за нашето право организации“. В нея също така се посочва, че „всички действия за създаването на организация, в която група хора се самоопределят като „малцинство“ в рамките на националната ни държава, са грубо погазване на Конституцията и законите в Република България“<sup>180</sup>.

<sup>175</sup> Кирил Петков: Въпрос за македонско малцинство у нас е недопустим, 24 часа, 28.01.2022 г.

<sup>176</sup> Президентът Радев: Надявам се държавното ръководство на РСМ да прояви мъдрост и политическа смелост за решаване на основните въпроси, 20.01.2022 г., достъпно на: <https://www.president.bg/news6386/prezidentat-radev-nadyavam-se-darzhavnoto-rakovodstvo-na-rsm-da-proyavi-madrost-i-politicheska-smelost-za-reshavane-na-osnovnite-vaпроси.html>.

<sup>177</sup> Вицепрезидентът Йотова ограмоти македонските медиуми, Труд, 17.04.2022 г., достъпно на: <https://trud.bg/вицепрезидентът-йотова-ограмоти-македонските-медиуми-снимки/>.

<sup>178</sup> Проф. Трендафил Митев: Наличието на македонско малцинство у нас е абсурд и антибългарска пропаганда, Епицентър, 07.01.2022 г., достъпно на: <https://epicenter.bg/article/Prof--Trendafil-Mitev--Nalichieto-na-makedonsko-maltsinstvo-u-nas-e-absurd-i-antibalgarska-propaganda/270345/11/0>.

<sup>179</sup> Джамбазки внесе в НС искането на ВМРО за корекции по френския проект за РС Македония, Труд, 26.06.2022 г., достъпно на: <https://trud.bg/ангел-джамбазки-внесе-в-нс-искането-на-вмро-за-корекции-по-френския-проект-за-рс-македония/>.

<sup>180</sup> Декларацията е достъпна на: [http://www.blgmun.com/cat242/5556/obs\\_resheniya\\_2022.html](http://www.blgmun.com/cat242/5556/obs_resheniya_2022.html).

Пикът на двустранното напрежение между България и Северна Македония през годината гоиде в периода юни – октомври с откриването на два български културни центъра – „Иван Михайлов“ в Битоля и „Цар Борис III“ в Охрид. И двете инициативи бяха посрещнати враждебно и бяха сметени за провокативни от някои среди в Северна Македония поради активната роля на Иван Михайлов и на Цар Борис III в отричането на македонската идентичност, в организирането на убийства на македонци и в окупацията на Македония по време на Втората световна война. Палеж и няколко публични протеста в двата северномакедонски града предизвикаха като реакция враждебни нагласи срещу македонците в България.

През годината три македонски организации – Обединената македонска организация (ОМО) „Илинден“, Дружеството на репресираниите македонци в България, жертви на комунистическия терор (ДРМ) и Обединената македонска организация „Илинден“ – Благоевград – направиха няколко неуспешни опити за регистрация. АВ и съдилищата постановиха откази на основания, които ЕСПЧ е разглеждал многократно и е отхвърлял в свои предишни решения по дела, свързани с правото на сдружаване на македонците в България. Тези основания са свързани преди всичко с основната цел на организациите – защита на правата на македонското малцинство. АВ и съдилищата също така възродиха стари и отхвърлени от ЕСПЧ основания за отказ като предполагаеми политически цели, които организациите преследват, несъответствие на целите с декларирания характер на организацията, както и напълно измислени и несвързани с учредителните документи основания. В резултат през 2022 г. в ЕСПЧ бяха заведени най-малко пет нови жалби на македонски организации, с което броят на висящите дела там се увеличи значително.

На 4 февруари 2022 г. САС потвърди отказа за вписване на ДРМ, постановен през 2021 г. от АВ и потвърден от Окръжен съд – Благоевград (ОСБ). САС приема, че жалбоподателите са спазили формалните изисквания за представяне на доказателства за възникването на заявените за вписване обстоятелства. Но целите на сдружението, чието вписване се иска, противоречат на чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България поради това, че са насочени срещу единството на българската нация. Съдът цитира относимите разпоредби на Устава, в които става дума за дейност за защита на правата и интересите на македонците в България, репресирани по време на комунистическия режим. Според съда така формулираните цели и средствата за тяхното осъществяване определят сдружението като защитаващо накърнените права и интереси на етническо малцинство на територията на България, „каквото обективно не съществува като обособена и утвърдена група от хора, притежаващи религиозна, езикова, културна или друга характеристика, отличаваща ги от останалата част от населението на страната“. Поради това афиширането на такова малцинство чрез сдружение с нестопанска цел „по същество не цели защита на правата им, доколкото те не са различни от тези на останалите граждани, а култивиране сред определена част от българските граждани на различно етническо самосъзнание, каквото не е било формирано по естествен исторически път“. Формирането на такова сдружение

поради това е насочено срещу единството на нацията. Освен това според съда в Устава на сдружението са формулирани политически цели, свързани с осъществяване на дейност, присъща на политическа партия, което нормата на чл. 12, ал. 2 от Конституцията не допуска. САС също така приема, че ограничението на правото на сдружаване в настоящия случай преследва легитимна цел – „защита на правата и свободите на останалите граждани, неучастващи в сдружението“<sup>181</sup>.

Месец след окончателния отказ на САС, ДРМ подаде нова молба за вписване в АВ. На 08.03.2022 г. сдружението получи отказ поради това, че в Устава му фигурирали цели и средства за тяхното постигане, свързани със защита на правата и интересите на македонците в България. Според длъжностното лице от АВ „основните цели на сдружението определят извод за сдружаване на етнически принцип, в противовес със забраната, залегнала в чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България“. Освен това според длъжностното лице в чл. 10 от Устава са „визирани мероприятия, присъщи на дейността на политическите партии“ (организиране на законни митинги и демонстрации), което не е допустимо за сдружение с нестопанска цел<sup>182</sup>.

През април ОСБ потвърди решението на АВ. ОСБ приема изцяло доводите на длъжностното лице от АВ относно несъвместимостта на целите на сдружението с чл. 44, ал. 2 и чл. 12, ал. 2 от Конституцията. Според съда работата на сдружението по проблемите на македонското етническо малцинство „е в явно противоречие с действащия в държавата обективен правов рег“ и също така сдружението цели да защитава права на етническо малцинство, „каквото обективно не съществува като обособена или друга утвърдена група хора, притежаващи религиозна, езикова, културна или друга характеристика, отличаваща ги от останалата част от населението в страната“. Поради това афиширането на такова малцинство чрез сдружението „е насочено срещу единството на нацията“, в нарушение на чл. 44, ал. 2 от Конституцията<sup>183</sup>.

Решението на АВ и на ОСБ бе потвърдено и от САС през юни. По отношение на целите на сдружението САС приема, че със законите за обявяване на комунистическия режим за престъпен и за политическата и гражданска реабилитация на репресирани лица държавата е създала необходимата правна рамка за реабилитиране на всички лица, без оглед на техния етнос. Поради това в случая заявените цели на сдружението и средствата за тяхното постигане не касаят защитата на правата и законните интереси на репресирани лица, а са насочени към „официализиране и популяризиране на етнос, който заявителите твърдят, че съществува в рамките на суверенната държава“. Това обаче противоречи на принципа за единството на нацията и предпоставя провокиране на национална и етническа вражда.

---

<sup>181</sup> САС. Решение №78/04.02.2022 г. по т.г. №1110/2021 г.

<sup>182</sup> АВ. Отказ №20220307110109/08.03.2022 г.

<sup>183</sup> ОСБ. Решение №36/12.04.2022 г. по т.г. №64/2022 г.

Поради това отказът от вписване е пропорционална намеса в правото на сдружаване по чл. 11 от ЕКПЧ.<sup>184</sup>

До края на 2022 г. ДРМ получи още един отказ от АВ за вписване. Той бе мотивиран наред с другото с недопустимостта на „официализиране и популяризиране на етнос, който заявителите твърдят, че съществува в рамките на суверенната държава“<sup>185</sup>.

През 2022 г. сдружение ОМО „Илинген“ също получи два отказа от вписване. През май САС се произнесе след значително забавяне по жалбата на сдружението срещу решението на ОСБ, с което този съд, както и преди него АВ прие, че сдружението застрашава единството на нацията, националната и обществената сигурност на България. Потвърждавайки това решение, САС възприе своеобразен „иновативен“ подход по това дело. Съдът подчертава, че той не е обвързан с мотивите на по-големите инстанции при постановяване на отказа, а отново извършва проверка в съответствие със закона. В резултат САС изобщо не обсъжда мотивите за отказ на АВ и на ОСБ и не обръща внимание на аргументите във въззивната жалба. Той формулира нови мотиви за отказ, които са различни от тези на АВ и на ОСБ и са от изключително технически характер. Според САС в представения със заявлението за регистрация протокол има указани място и време на учредяването на организацията (06.11.2021 г., гр. Сангански), но не са посочени точен час и точно място, където това е станало. Поради това за съда било невъзможно да прецени дали е налице едновременно изразена воля от страна на необходимия брой учредители. На второ място, според САС от разпоредбата на чл. 7, ал. 3 от Устава на организацията не става ясно кой подава молба за членство – кандидатът за член или местната организация (по тази „неяснота“ обаче организацията не е получила никакви указания от АВ след първоначалното подаване на молбата). На трето място, според съда в чл. 8, ал. 6 от Устава формулировката за уреждането на имуществените отношения между изключения член и сдружението е бланкетна и неясна (в действителност тя е стандартна за голям брой устава на нестопански организации). Тези дефекти според САС са достатъчни за потвърждение на решението за отказ. Няма необходимост от преценка на законосъобразността на целите на сдружението.

През юни, след смяна на ръководството си, сдружение ОМО „Илинген“ реши да подаде нова молба за вписване. На 1 юли 2022 г. длъжностно лице по регистрацията от АВ отказа вписване. В мотивите за отказ длъжностното лице цитира чл. 5 и чл. 6 от Устава на организацията, в които са изброени целите и средствата за тяхното постигане. Според длъжностното лице „така формулирани целите определят сдружението като обединяващо етническо малцинство на територията на Република България, притежаващо религиозна, езикова, културна или друга характеристика, отличаваща ги от останалата част на населението на страната. При тези обстоятелства учредяването на сдружение с посочените в учредителния му акт цели, по същество преследва изкуствено създаване,

<sup>184</sup> САС. Решение №423/22.06.2022 г. по т.д. №450/2022 г.

<sup>185</sup> АВ. Отказ №20220919101236/20.09.2022 г.

налагане и афиширане на идеята за наличие сред определена част от българското население на етническо самосъзнание, различно от националното. Афиширането на такова малцинство чрез организация – сдружение с нестопанска цел, предназначена да удовлетворява техни специфични потребности, по същество цели култивиране сред определена част от българските граждани на различно етническо самосъзнание, създаващи предпоставки за етническо противопоставяне, застрашаващо и териториалната цялост на страната, което е в противовес със забраната, наложена с чл. 44, ал. 2 и с принципа, залегнал в чл. 2, ал. 2 от Конституцията на Република България<sup>186</sup>.

След обжалване през юли ОСБ потвърди отказа на АВ. Според съда „така формулираните цели и средствата за тяхното постигане създават внушението за наличие на лишен от права малцинствен македонски етнос на територията на Република България, противостоящ на останалата част от българските граждани и репресиран от държавата, което очевидно не е вярно и не отговаря на действителността. Учредяването на сдружение с подобни цели и средства несъмнено е насочено към разделение на нацията и създава предпоставки за етническо противопоставяне, поради което противоречи на чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България“. Според съда това е предпоставка за прилагане на изключенията по ал. 2 на чл. 11 от ЕКПЧ, както и от съответната разпоредба на Международния пакт за граждански и политически права.<sup>187</sup>

През октомври САС потвърди решението на ОСБ, както и отказа за вписване на организацията. Според съда в чл. 5 от Устава на сдружението е посочено, че „сдружението има за цел „защита на македонското национално нематериално културно наследство, което е подложено на етноцид от страна на българските културни институции“, както и македонците да имат право на отговор при пропагандна манипулация към македонската история и култура. В средствата за постигане на целите е посочено, че ще се провеждат симпозиуми за обсъждане на причините за провежданата политика на насилствена асимилация, дискриминация и ксенофобия спрямо македонците в Република България, както и че ще поставят искания за националните права на македонците пред български държавни институции и пред надлежните международни организации, ще се провеждат мирни шествия за честване на исторически дати от македонската национална история [...] Така формулираните цели и средства за постигането им създават внушението за наличие на лишен от права или с накърнени такива малцинствен македонски етнос на територията на Република България, противостоящ на останалата част от българските граждани и репресиран от държавата, поради което учредяването на сдружение с такива цели е насочено към разделяне на нацията и създаващо предпоставки за етническо противопоставяне, поради което противоречи на чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България. С оглед гореизложеното налице са предпоставките за позоваване на изключенията, предвидени в

---

<sup>186</sup> АВ. Отказ 20220630121016/01.07.2022 г.

<sup>187</sup> ОСБ. Решение №82/15.07.2022 г. по т.г. №153/2022 г.

ал. 2 на чл. 11 от Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и в чл. 22 ал. 2 от Международния пакт за граждански и политически права (ратифициран от и в сила за България от 1976 г.), които позволяват на органа по регистрацията да откаже да впише в регистъра сдружението, респ. на съда – да приеме този отказ за законосъобразен<sup>188</sup>.

През май клонът на ОМО „Илинген“ в Благоевград реши да се регистрира като отделно юридическо лице под името „Обединена македонска организация Илинген – Благоевград“. В Устава на тази организация също става дума за правата на македонското малцинство в България и за борба с дискриминацията срещу македонците. Сдружението подаде молба за регистрация в АВ в началото на юни и на 7 юни получи отказ. В мотивите за отказ длъжностното лице по регистрацията изтъква три причини: заявените за вписване цели на сдружението определят и вменяват задължения на държавата, което е недопустимо; целите на сдружението не съответстват на дейността на същото в частна полза, те следва да бъдат осъществявани в обществена полза; разпоредбите на Устава представляват афиширане на македонско малцинство чрез организация – сдружение с нестопанска цел, което е насочено срещу единството на нацията.<sup>189</sup>

Отказът бе потвърден скоро след постановяването му от ОСБ. Според съда „в Устава на сдружението по точки са посочени седем цели, които са свързани със защита на правата на македонско малцинство“. Това според съда повдига въпроса за признаването на такова малцинство и дали тези цели не застрашават националната сигурност на България. Освен това съдът приема, че някои от целите в Устава са неясно формулирани, а други вменяват задължение на държавата.<sup>190</sup>

След обжалване през октомври САС потвърди решението на ОСБ, но с мотиви и подход, подобни на тези по едно от предходните дела на ОМО „Илинген“. Съдът подчертава, че не е обвързан с мотивите, изложени от длъжностното лице от АВ при постановяване на отказа, както и с мотивите на ОСБ, а отново извършва цялостна проверка за съответствие със закона. В резултат САС изобщо не обсъжда мотивите за отказ на АВ и на ОСБ и не обръща внимание на аргументите, изложени във въззивната жалба. Той формулира нови мотиви за отказ, които са различни от тези на АВ и на ОСБ и са от изключително технически характер. Според САС в представения със заявлението за регистрация протокол има указани място и време на учредяването на организацията (28.05.2022 г., гр. Благоевград), но няма посочен точен час и точно място, където това е станало. Поради това за съда е невъзможно да прецени дали е налице едновременно изразена воля от страна на необходимия брой учредители. Това за съда е достатъчно основание да се откаже регистрацията на

<sup>188</sup> САС. Решение №631/11.10.2022 г. по т.г. №791/2022 г.

<sup>189</sup> АВ. Отказ №2022603150735/07.06.2022 г.

<sup>190</sup> ОСБ. Решение №66/17.06.2022 г. по т.г. №139/2022 г.



сдружението. На второ място, според САС от разпоредбата на чл. 8, ал. 3, т. 4, на чл. 9, ал. 2, т. 8 и на чл. 11 от Устава на организацията не става ясно кой приема новите членове на сдружението – Управителният съвет, Общото събрание или Управителният съвет и Общото събрание. Не става също така ясно каква е ролята на двамата гаранти, които се изискват от чл. 11. На трето място, не е определен редът за уреждане на имуществените отношения във връзка с хипотезите по чл. 12 (в решението вероятно погрешно е вписан чл. 8), ал. 4, т. 3, 4 и 5 от Устава (при изключване, прекратяване на юридическото лице и при отпадане поради неплащане на членски внос или неучастие в дейността).<sup>191</sup> Горните проблемни според САС разпоредби в Устава на сдружението са буквално преписани от устава на регистрирани организации и във връзка с тях не са възниквали никакви проблеми по време на производството по вписване. Те не са възникнали и пред АВ, поради което Агенцията не е отправила никакви препоръки за поправяне на някакви недостатъци в учредителните документи. Очевидно е, че САС търси да оправдае дискриминационните си нагласи, демонстрирани по десетки други дела за регистрация на македонски сдружения, с измисляне на формални проблеми, за да не ги демонстрира за пореден път в решението си.

На два пъти през 2022 г. КМСЕ разгледа групата дела ОМО „Илинден“ и други срещу България. През март КМСЕ изрази дълбока загриженост относно продължаващата практика на откази да се регистрират подобни сдружения на основания, които са били разгледани и отхвърлени от ЕСПЧ. КМСЕ препоръча подготовка от правителството на указания за подобряване на практиката на АВ и гарантиране, че исканията за регистрация ще се разглеждат в съответствие с чл. 11 от Конвенцията. КМСЕ разгледа тази група дела за втори път през декември. Комитетът отбеляза продължаващата практика на откази да се регистрират македонски сдружения на основания, които са разгледани и отхвърлени в практиката на ЕСПЧ, и изрази съжаление, че „повече от 16 години след първото решение от тази група, на сдружения, целящи „постигане на признание на македонското малцинство“ рутинно се отрича регистрация основно поради по-общия проблем на отхвърлянето на техните цели и те са изправени пред продължаваща практика на властите да изтъкват нови основания за отказ, въпреки че документите за регистрация са многократно проверявани“<sup>192</sup>. КМСЕ заяви своята готовност при липса на осезаем напредък преди заседанието му през септември 2023 г. да покани председателя на КМСЕ да изпрати писмо до българските власти, за да ги призове да намерят бързи решения за пълно и ефективно спазване на задълженията им, произтичащи от решенията на ЕСПЧ по тези дела.

---

<sup>191</sup> САС. Решение №632/12.10.2022 г. по т.г. №713/2022 г.

<sup>192</sup> CoM. 1451st meeting, 6-8 December 2022 (DH), H46-8 United Macedonian Organisation Ilinden and Others group v. Bulgaria.

# 10

## Условия в местата за лишаване от свобода

### Затвори

#### Брой на лишените от свобода и пренаселеност

През 2022 г. броят на затворниците в България продължи да намалява. Така средносписъчният брой на лишените от свобода в затворите и затворническите общежития през 2022 г. е бил 5746<sup>193</sup>, което е със 7% по-малко от средносписъчния брой през 2021 г. и с 41% по-малко от този през 2011 г. (фигура 1).

По данни на правителството към 8 юни 2021 г. капацитетът на пенитенциарната система (затвори, затворнически общежития и поправителни домове) е изчислен на 8161 места.<sup>194</sup> Ако това число се вземе за отправен пункт за изчисление на населеността като цяло на местата за лишаване от свобода, през 2022 г. тя е била 70%.

Намалява и броят на лишените от свобода към края на годината, като на 31.12.2022 г. настанените в затворите са били 5553, от които 1598 са настанени в затворнически общежития от открит тип.<sup>195</sup> През 2021 г. броят на настанените в затворнически общежития от открит тип е бил 932.<sup>196</sup> С промените в законодателството от 2017 г. се разшири кръгът на осъдените лица, които първоначално се настаняват за изтърпяване на наказанието в общежитията от открит тип вместо в корпусите на затворите. Режимът в общежитията от открит тип дава повече възможности за работа, а оттам – и за намаляване на срока на наказанията (два дни труд се считат за три дни лишаване от свобода). В края на 2022 г. делът на настанените лишени от свобода в затворническите общежития от открит тип спрямо общата затворническа популация е 29%, в сравнение с 18% през 2016 г.,

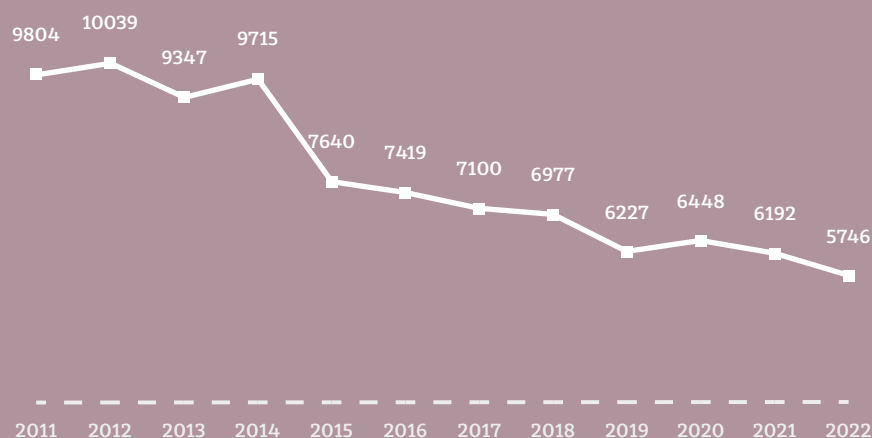
<sup>193</sup> ГДИН. Решение №1-277/2 от 17.01.2023 г. В отговор на запитване по ЗДОИ от БХК.

<sup>194</sup> Council of Europe. Communication from Bulgaria concerning the case of *Кегауов v. Bulgaria* (Application No. 41035/98) and *Neshkov and Others v. Bulgaria* (Application No. 36925/10), DH-DD(2021)698-rev, Appendix No 1, достъпно на: [https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2021\)698revE](https://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2021)698revE).

<sup>195</sup> *ibid.*

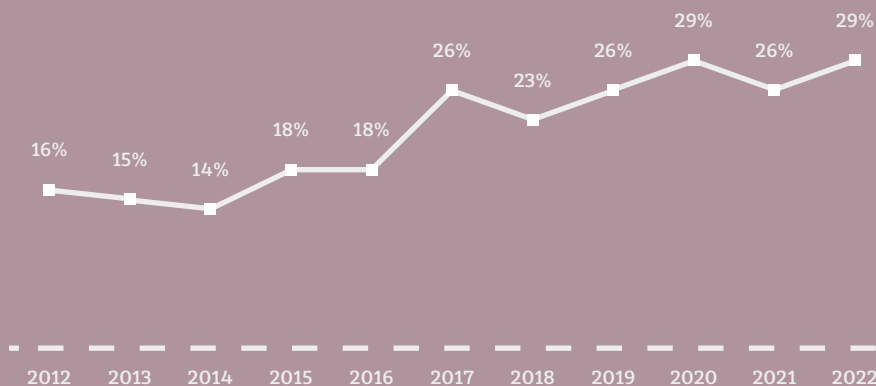
<sup>196</sup> БХК. *Правата на човека в България през 2021 г.*, с. 77, достъпен на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/pravata-na-choveka-v-bulgarija-prez-2021>.

Фигура 1. Средносписъчен брой на лишените от свобода в затворническите заведения по години, 2011 – 2022 г.



Източник: ГДИН

Фигура 2. Дял на лишените от свобода, настанени в общежития от открит тип спрямо общата затворническа популация към 31 януари по години, 2012 – 2022 г.



Източник: ГДИН

непосредствено преди измененията в нормативната уредба<sup>197</sup> (фигура 2).

Общото намаляване на броя на лишените от свобода в България и по-равномерното им разпределение по затворите и затворническите общежития е довело до това като цяло през 2022 г. да няма пренаселени затвори. Няколко посещения на изследователи на БХК в отделни затвори обаче показаха, че пренаселеност, т.е. неспазване на законовия стандарт от 4 кв. м на лишен от свобода, е налице в отделни групи и в отделни килии.

<sup>197</sup> Изчисленията са на БХК и са направени въз основа на информация, получена по реда на ЗДОИ през съответните години.

Освен осъдени лица, в затворите се настаняват обвиняеми и подсъдими, задържани с мерки за неотклонение. На 31 декември 2022 г. техният брой е бил 431<sup>198</sup>, т.е. с 12% по-малко, отколкото в края на 2021 г.

Следва да отбележим, че намаляването на населеността на затворите през последните години не се дължи на повишаване на броя на предсрочно условно освободените от съдилищата. С изключение на 2017 г., когато беше въведена възможността осъдените сами да сезират съда с искане за по-ранно освобождаване, делът на предсрочно освободените спрямо всички освободени за съответната година в България непрекъснато намалява. През 2022 г. от института на предсрочното освобождаване са се възползвали само 238 лишени от свобода. През 2021 г. те са били 652, което съставлява 12% от всички освободени през годината<sup>199</sup>, докато десет години по-рано са били 1229, или 20% от освободените на всички основания през годината.<sup>200</sup> Наблюденията на БХК и през 2022 г. са, че по-рано се освобождават най-вече затворници с малки остатъци от наказанията, чието освобождаване е предложено или подкрепено от началника за затвора.

През декември 2021 г. беше публикувана пенитенциарната статистиката на Съвета на Европа за 2021 г., а през декември 2022 г. тя беше обновена. По повечето статистически показатели за 2021 г., включително населеност на затворите и съотношение между затворници и служители, България се намира във или близо до средните за Европа стойности.<sup>201</sup> Според данните на Съвета на Европа за разпределението на изтърпяващите наказание лишаване от свобода според престъпленията, за които са осъдени, най-голям дял от затворниците в България изтърпяват наказание за кражба, като с такава присъда в затворите са 25,9% от осъдените.<sup>202</sup> Дългосрочната тенденция у нас обаче е процентното съотношение на затворниците, осъдени за кражди, спрямо общата затворническата популация, да намалява – през 2007 г. 54,5% от затворниците са били осъдени за кражба.<sup>203</sup> Следващите по големина дялове са на изтърпяващите наказание за грабежи (15,2%) и за транспортни престъпления – 14,4% от затворническата популация.<sup>204</sup> Последният дял

<sup>198</sup> ГДИН. Решение №1-277/2 от 17.01.2023 г. в отговор на запитване по ЗДОИ от БХК.

<sup>199</sup> ГДИН. Информация, получена от БХК по ЗДОИ, с изх. №Л-186/18.01.2022 г. Също: БХК. *Правата на човека в България през 2021 г.*, с. 79, достъпен на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/pravata-na-choveka-v-bulgarija-prez-2021>.

<sup>200</sup> БХК. *Правата на човека в България през 2021 г.*, с. 79.

<sup>201</sup> Council of Europe. *Annual Penal Statistics – SPACE I 2021*, достъпна на: [https://wp.unil.ch/space/files/2022/12/SPACE-I\\_2021\\_FinalReport.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2022/12/SPACE-I_2021_FinalReport.pdf).

<sup>202</sup> Ibid., p. 50.

<sup>203</sup> Council of Europe. *Annual Penal Statistics – SPACE I – 2007*, p. 58, достъпна на: [https://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1\\_2007\\_English\\_rev.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2011/02/SPACE-1_2007_English_rev.pdf).

<sup>204</sup> Council of Europe. *Annual Penal Statistics – SPACE I – 2021*, p. 50.

е значително над средния за държавите – членки на Съвета на Европа (4,5%). България изостава отчетливо по показателя размер на дневната издръжка на лишен от свобода. При среден за Европа разход от 156,9 евро на ден на затворник през 2021 г., в България тази сума е едва 6,5 евро.<sup>205</sup> Единствено в Русия стойността е била по-ниска – 2,63 евро на ден.

Починалите в местата за лишаване от свобода през 2021 г. са 30, няма самоубийства.<sup>206</sup>

### Материални условия

През 2022 г. БХК осъществи малко на брой посещения в затвори и затворнически общежития. Организацията обаче получи голям брой писма от лишени от свобода, в някои от които те описват условията на изтърпяване на наказанията си. На свой ред, през годината бяха публикувани няколко доклада на омбудсмана като НПМ за посещения в затвори и в затворнически общежития.

Затворите в България се различават значително по материалните условия, които те осигуряват на лишените от свобода за изтърпяване на наказанията им. В някои от тях, например Затворническо общежитие (ЗО) „Кремиковци“ към Затвора – София, условията в по-голямата част от общежитието могат да се определят като нечовешки и унижителни. В други, например Затвора – Сливен и Затвора – Стара Загора, материалните условия са като цяло добри. Макар в някои места за лишаване от свобода (като Софийския централен затвор) част от килиите да осигуряваха по-малка площ от законовия стандарт от 4 кв.м на лишен от свобода,

**основната част от оплакванията на затворниците не бяха свързани с пренаселеността. По отношение на материалните условия оплакванията бяха най-често свързани с лошото състояние на материалната база в някои от затворите, лошата хигиена и нашествието на дървеници и хлебарки.**

При посещението си през май в Затвора – Пловдив НПМ констатира особено сериозни проблеми с амортизираната материална база в този затвор, особено в приемното отделение, където делегацията констатира наличие на влага, мухъл, ограничен достъп до дневна светлина и лошо състояние на подовата настилка.<sup>207</sup> В лошо състояние е бил и цялостният сграден фонд на ЗООТ „Хеброс“. Значително по-добри са били материалните условия в Затворническо общежитие от открит тип (ЗООТ) „Смолян“. Проблемите с водоснабдяването

<sup>205</sup> Ibid., p. 130.

<sup>206</sup> ГДИН. Решение №1-277/2 от 17.01.2023 г. в отговор на запитване от БХК по ЗДОИ.

<sup>207</sup> Омбудсман на Република България. Доклад на Националния превантивен механизъм за извършена проверка в Затвора – гр. Пловдив, затворническите общежития от открит тип „Хеброс“ и „Смолян“, арест – гр. Смолян и ОДМВР – гр. Пловдив, с. 2, достъпен на: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/doklad-na-natsionalniya-prevantiven-mehaniza-554>.



в някои затвори, например този в Бобов дол и в ЗО „Кремиковци“, продължиха да съществуват и през 2022 г.

Особено сериозен проблем в местата за лишаване от свобода е нашествието на гървеници. БХК констатира този проблем във всички институции, които посети. По време на посещението си в ЗО „Разделна“ през декември БХК се запозна със случая на лишен от свобода, който бе до такава степен нахапан от гървеници, че е било необходимо да му се прилага медикаментът медрол поради алергичната реакция, която е получил. По време на посещението си в ЗООТ „Казичене“ през декември БХК се запозна със случая на лишен от свобода, който бе нахапан от гървеници по цялото тяло. То бе нашарено от червени петна. Надзирателите потвърдиха, че те са от ухапвания от гървеници, и казаха, че него гървениците „особено много го обичали“. При посещението си в Затвора – Пловдив през май проверяващият екип на НПМ също съобщава за „множество оплаквания за наличие на хлебарки и гървеници“<sup>208</sup>.

По време на посещението си

**В Затвора – Плевен екип на НПМ констатира сериозен проблем с непрекъснатото наблюдение с видеокамери на килиите в зоната за повишена сигурност.**

В тази зона стените на килиите към коридора са заменени с решетки, а в самия коридор са монтирани видеокамери, които са насочени към килиите. С тях се наблюдава всичко в килиите, включително тоалетните, които са преградени на височина под 1 метър, но не и до тавана.<sup>209</sup> В миналото БХК е изразявал многократно загриженост за тази ситуация в зоната за повишена сигурност в Затвора – Плевен, включително в писма до държавните институции.

През годината много затворници отправиха оплаквания до БХК за налагане на запори от съдебни изпълнители върху техните сметки заради неизплатени задължения в резултат на осъдителни решения. Последните са най-често по наказателните дела, в резултат на които те изтърпяват наказания лишаване от свобода. Част от запорите са за вземания от страна на държавата. Запорите

<sup>208</sup> Пак там, с. 2.

<sup>209</sup> Омбудсман на Република България. Доклад на Националния превантивен механизъм за извършена проверка в Затвора в град Плевен, затворнически общежития от открит и от закрит тип към него и арест – гр. Плевен, с. 5 – 6, достъпен на: <https://www.ombudsman.bg/bg/p/doklad-na-natsionalniya-prevantiven-mehaniza-553>.

са върху всички суми, които лишените от свобода получават, включително тези, които им изпращат техните близки. По правило лишените от свобода не се уведомяват за тези запори, тъй като те формално са върху сметки на затвора, в които имат свои партиди. Поради това лишените от свобода не могат да ги оспорят своевременно по предвидения от закона ред. Липсата на каквито и да е средства у лишените от свобода води до невъзможност да посрещат свои елементарни хигиенни и здравни нужди. Това е особено сериозен проблем за тези от тях, които нямат близки, които да им изпращат колети. В тази връзка през септември 2021 г. КМСЕ поиска България да анализира дали запорирането на парите по сметките на затворниците се отразява на достъпа им до базисни хигиенни консумативи, и ако се установи, че е така, да се осигури или прекратяването на тези практики, или ефективен достъп до консумативи за сметка на затворническа администрация.<sup>210</sup>

През 2022 г. БХК продължи да получава оплаквания от лишени от свобода от високите цени, ниското качество и ограничен асортимент на стоките в затворническите лавки. Лишените от свобода обаче са принудени да пазаруват оттам, тъй като по заповед на министъра на правосъдието, по време на свиждане те не могат да получават стоки, които се предлагат или би следвало да се предлагат в лавките. Ситуацията се усложнява още повече от практиката да се запорират сумите по личните партиди на затворниците, които им изпращат техни близки. Така се стига до ситуация, в която затворниците нито могат да получат тези вещи по време на свиждане, нито разполагат със средства за закупуването им от лавката.

### Медицинско обслужване

И през 2022 г. медицинското обслужване бе един от най-сериозните проблеми в местата за лишаване от свобода. Проблемите засягат първоначалните медицински прегледи, липсата на адекватна медицинска грижа в затворите, големите забавяния при насочването към външни специалисти и външни болнични заведения, липсата на достъп до лекарства на лишените от свобода, критичното състояние на пенитенциарната болнична грижа.

Основната причина за неадекватната медицинска грижа в местата за лишаване от свобода е недостатъчният медицински персонал. Този проблем е бил нееднократно констатиран от БХК, от НПМ и от КПИ. През 2022 г., въпреки усилията в някои от затворите, той като цяло не бе решен. По време на посещението си в Затвора – гр. Пловдив през май НПМ констатира недостиг на медицински персонал за оказване на качествена и навременна медицинска помощ на лишените от свобода в затвора.<sup>211</sup> По време на посещението си в Затвора – гр. Плевен НПМ установява подобен дефицит на медицински персонал – двама

---

<sup>210</sup> CoM. 1411th meeting, 14-16 September 2021 (DH), достъпно на: [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a39f04](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a39f04).

<sup>211</sup> Омбудсман на Република България. Доклад на Националния превантивен механизъм за извършена проверка в Затвора – гр. Пловдив, затворническите общежития от открит тип „Хеброс“ и „Смолян“, арест – гр. Смолян и ОДМВР – гр. Пловдив, с. 10.

общопрактикуващи лекари с работно време по половин ден два пъти седмично, фелдшер и незаает щат на медицинска сестра.<sup>212</sup> Подобно и дори още по-лошо е положението в по-голямата част от затворите и затворническите общежития.

Липсата на достъп до лекарства на лишените от свобода може да доведе до животнозапращаващи състояния или до трайни увреждания. В много случаи

**лишените от свобода трябва да си купуват лекарства със свои средства и ако нямат такива или ако нямат подкрепа от близките си, те остават без терапия.**

Така по време на посещенията си в Затвора – гр. Пловдив през май НПМ описва случай на лишен от свобода с тромбофлебит на долните крайници, който има предписана терапия но тя не се изпълнява и той е оставен без лекарства, тъй като няма пари, а администрацията на затвора не желае да закупи лекарствата.<sup>213</sup> По време на посещенията на БХК в ЗООТ „Казичене“ през декември лишен от свобода, който е преведен да изтърпява наказанието си от Обединеното кралство, се оплака, че трябва да купува животноподдържащо лекарство против рак, което в Обединеното кралство му е осигурявано безплатно, а в България той трябва да заплаща за него по 230 лв. на всеки десет седмици. Тази сума той може да си осигури единствено благодарение на подкрепата на своето семейство, тъй като трудът, който полага в затвора, е доброволен. През годината БХК получи жалби от много други лишени от свобода, които сами трябва да си осигуряват лекарствата за сериозни заболявания, тъй като, макар и да са здравноосигурени, Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) не покрива изобщо или не покрива изцяло тяхното закупуване. Това е особено сериозен проблем за бедните затворници и за тези, които нямат подкрепа от близки.

През годината БХК продължи да получава оплаквания от лишени от свобода от медицинското обслужване в Специализираната болница за активно лечение на лишени от свобода при Затвора – София. БХК нееднократно е изразявал своята загриженост за състоянието на това лечебно заведение, което през 2015 и 2021 г. бе проверено от Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ към МЗ. Проверката установи, че дейността на медицинското заведение не съответства на базисни нормативни изисквания и задължителни медицински стандарти.<sup>214</sup> Агенцията издаде многобройни препоръки, които през 2022 г. не бяха изпълнени изцяло.

<sup>212</sup> Омбудсман на Република България. Доклад на Националния превантивен механизъм за извършена проверка в Затвора в град Плевен, затворнически общежития от открит и от закрит тип към него и арест – гр. Плевен, с. 10.

<sup>213</sup> Омбудсман на Република България. Доклад на Националния превантивен механизъм за извършена проверка в Затвора – гр. Пловдив, затворническите общежития от открит тип „Хеброс“ и „Смолян“, арест – гр. Смолян и ОДМВР – гр. Пловдив, с. 11.

<sup>214</sup> БХК. Правата на човека в България през 2021 г., достъпен на: <https://bghelsinki.org/bg/reports/pravata-na-choveka-v-bylgarija-prez-2021>.



### Малтретиране

Наблюденията на БХК през 2022 г. върху употребата на сила и помощни средства от надзорния състав в затворите не дават основания за съществено по-различни констатации от предходни години. Малтретирането на лишени от свобода от надзиратели е много по-рядко от това по време на полицейско задържане. То обаче остава също толкова безнаказано като полицейското. През 2022 г. БХК получи няколко оплаквания от лишени от свобода за малтретиране от надзиратели, на които препоръча отправяне на формални жалби до компетентната прокуратура. В нито един от тези случаи не бяха образувани досъдебни производства, а жалбоподателите не бяха уведомявани за хода на разследванията. Те в края на краищата се отказваха да обжалват постановленията за отказ или бяха разубеждавани да го правят.

Насилието между затворници е по-разпространено. То най-често води до дисциплинарни наказания и в по-редки случаи – до образуване на досъдебни производства. В масата от тези случаи става дума за леки телесни повреди, които, когато не са нанесени от длъжностно лице, се преследват по тѣжба на пострадалия. Тази порочна система стоварва непосилно бреме върху пострадалите, които трябва да си осигурят сами средства за наемане на адвокат, за събиране на доказателства и за завеждане на дело в съда. Поради това най-често междузатворническото насилие приключва с дисциплинарни наказания за извършителите.

### Специален режим

През 2022 г. не беше изменена законодателната уредба на специалния режим. Доживотните затворници с редки изключения се настаняват на такъв режим, т.е. в постоянно заключени килии, разположени в зоните с повишена сигурност на затворите, изолирани от останалите лишени от свобода и обикновено без достъп до дейности, освен едночасов престой на открито. В много редки случаи някои от тях имат възможност да работят в килиите си. Много затворници изтърпяват присъдите си при такъв режим повече от 20 години. Към края на 2022 г. изтърпяващите наказание доживотен затвор и доживотен затвор без замяна са били 179 – толкова, колкото и през 2021 г. От тях 56 са осъдените на доживотен затвор без право на замяна.<sup>215</sup> В периода 2017 – 2022 г. няма новопостъпили лица, осъдени на най-тежкото наказание. Измененията в законодателството от 2017 г. задължиха началниците на затворите да преразглеждат режима на доживотните затворници всяка година. В преобладаващото мнозинство от случаите обаче прегледът не води до промяна. Измененията въвеждат и възможност за съдебен контрол на заповедите за удължаване на специалния режим пред административните съдилища, но те също не са склонни да отменят заповедите.

При идентичен режим се изолират и задържаните под стража обвиняеми и под-

---

<sup>215</sup> ГДИН. Решение №1-277/2 от 17.01.2023 г. в отговор на запитване от БХК по ЗДОИ.

съдими лица, които имат повдигнато обвинение за извършено престъпление, наказуемо с лишаване от свобода от 15 или повече години. Режимът се прилага без значение какъв е индивидуалният риск на задържаните, и не е предвидена възможност за преразглеждането му, въпреки че изолацията може да продължи с години.

### **Средства за защита**

След въвеждането през 2017 г. на превантивно и компенсаторно средство за защита срещу нечовешко и унижително отнасяне в местата за лишаване от свобода, тези средства се използват все по-често от лишените от свобода. По данни на ГДИН през 2022 г. са били образувани 64 съдебни дела (срещу 52 през 2021 г.) за използване на превантивното средство и 432 съдебни дела (срещу 299 през 2021 г.) за използване на компенсаторното средство.<sup>216</sup> Ефективността на тези средства обаче продължава да бъде под въпрос. Превантивното средство за защита – незабавна съдебна процедура, по реда на която административният съд може да разпорежи на затворническата администрация да предприеме мерки за престановяване или превенция на нечовешко или унижително третиране, е довело до само 4 разпореждания на съда. От образуваните 432 съдебни дела за използване на компенсаторното средство, са уважени 140 иска. Прегледът на съдебната практика за 2022 г. разкрива, както и в предходни години, сериозни проблеми с размера на обезщетенията. В много случаи те са ниски, което оставя лишените от свобода жертви на нечовешко и унижително отнасяне и отваря пътя им към жалби в ЕСПЧ. Затворниците не получават правна помощ за подготовка на техните искове до административните съдилища. В резултат на това голяма част от исковете не са добре изготвени или не са относими към съответните законови разпоредби и се отхвърлят или по допустимост, или по същество.

При прегледа на съдебната практика се установи още, че през 2021 г. няма нито едно уницирано дело за превенция срещу нечовешко или унижително отнасяне, което да е насочено срещу условията или третирането на задържаните в арестите. Така се затвърждава впечатлението от предходните години, че задържаните лица не използват превантивното средство, за да постигнат подобрение на положението си на досъдебната фаза, въпреки че условията на задържане в следствените арести са много по-лоши от тези в затворите. Основната причина е липсата на по-добри алтернативи на настаняване в местата, в които са задържани, тъй като единствената реална перспектива е преместването им в друг град, където ще бъдат лишени от редовни контакти с адвокатите и близките си. Допълнителни фактори, които пречат на задържаните да използват това средство за защита, са възможната виктимизация, липсата на информация за средството за защита и високото ниво на неграмотност сред задържаните.

При посещенията си в затворите през 2022 г. БХК чу оплаквания на лишени от свобода, които твърдят, че са били жертви на виктимизация, защото са използвали превантивното

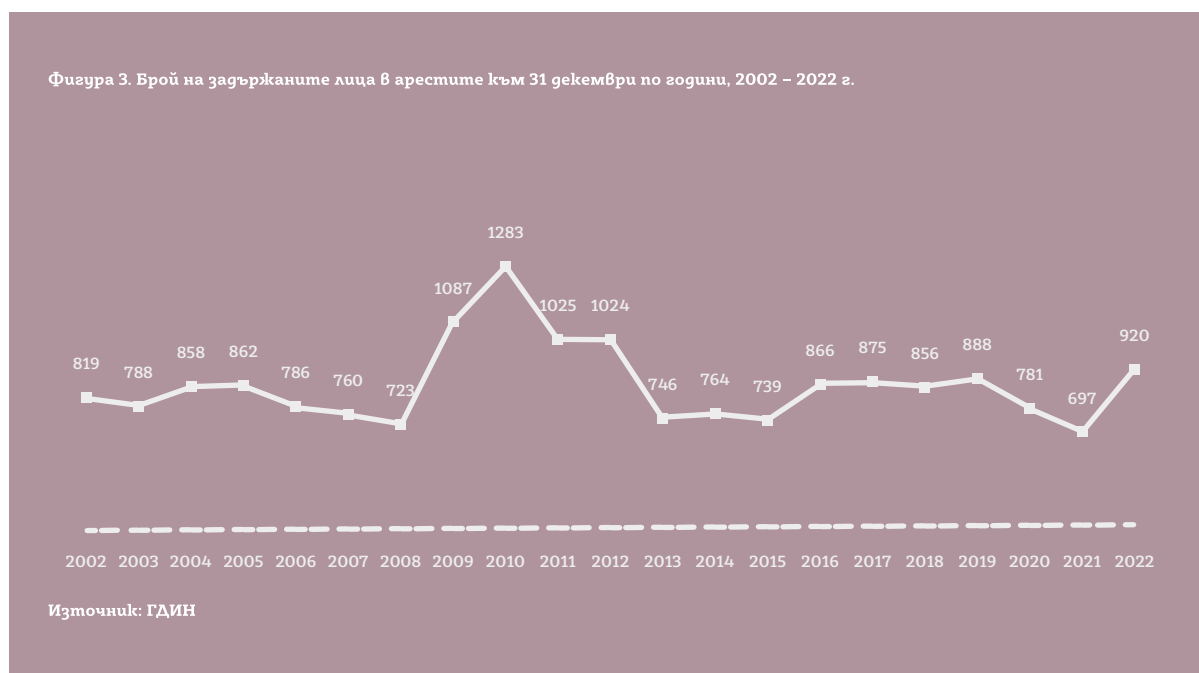
<sup>216</sup> Пак там.

или компенсаторното средство. Виктимизацията приема различни форми – изготвяне на негативни личностни характеристики в хода на производството по предсрочно освобождаване; нежелание на администрацията на затвора да промени режима на лишаване от свобода на затворника; непредоставяне на възможност за работа; прекомерна строгост при прилагането на дисциплинарни мерки. В един случай затворник от ЗООТ „Казичене“ се оплака, че е бил спрял от работа заради делото, което е завел срещу затвора.

## Арести

Към края на 2022 г. броят на арестите в страната е същият като през 2021 г. – 26. През годината бе закрит един арест (старият арест в Благоевград) и бе открит един нов (също в Благоевград). Общият брой на задържаните в арестите през 2022 г. е бил 11 308 спрямо 10 795 през 2021.<sup>217</sup> Броят на задържаните в арестите чужди граждани е бил 2117, с 30% повече от 2021 г., когато той е бил 1469. Ръстът може да се обясни с увеличаване на миграционния натиск и по-големия брой на задържаните за незаконно пресичане на границата. Непълнолетните лица, задържани в арестите през 2022 г., са били 235 срещу 126 през 2021 г., а жените – 394 срещу 388 през 2021 г.<sup>218</sup> Средносписъчният брой на задържаните в системата е бил 876, малко по-висок от 2021 г., когато е бил 871. Броят на задържаните лица към 31 декември обаче показва значително увеличение в сравнение с предходните години (фигура 3).

По данни на ГДИН продължителността на задържането в арестите през изминалата година е, както следва:



<sup>217</sup> ГДИН. Решение №1-277/2 от 17.01.2023 г. В отговор на запитване от БХК по ЗДОИ.

<sup>218</sup> Пак там.

- ✓ до 72 часа – 1874 лица;
- ✓ до два месеца – 8822 лица;
- ✓ от два до шест месеца – 2026 лица;
- ✓ над шест месеца – 611 лица.<sup>219</sup>

Завишението на продължителността на задържането в сравнение с 2021 г. е във всички групи, но то е особено тревожно при задържаните над два месеца, тъй като условията в българските арести като цяло са по-лоши от тези в затворите. Пак по данни на ГДИН пренаселеност през годината е наблюдавана в арестите в Русе и Елхово.<sup>220</sup>

В редица арести условията за настаняване не покриват минималните стандарти за хуманно третиране. В редица арести килиите не са оборудвани със санитарни възли, а в други няма достъп до слънчева светлина. В арестите задържаните лица остават постоянно заключени в килиите, с изключение на един час – час и половина дневно, предназначен за престой на открито и физическа активност. В няколко ареста няма места за престой на открито, а са приспособени стаи за разходка. В много арести килиите са малки, с лоша вентилация, обзаведени много оскъдно или без нищо друго освен легло, има дървеници, липсва възможност за участие в каквито и да е дейности.

В анкетното проучване на БХК в българските затвори в периода юни – ноември 2021 г. върху представителна извадка от 1010 лишени от свобода, чиито досъдебни производства са започнали след 1 юли 2019 г.<sup>221</sup>, 48,7% от лишените от свобода са отговорили, че разполагаемата площ в килията им в следствения арест е била между 3 и 4 кв. м, а 31,2% – че тя е била под 3 кв.м. А 87,7% от лишените от свобода са отговорили, че по време на задържането си са прекарвали 23 и повече часа в килиите си, т.е. единствената им дейност извън тях е била едночасовата разходка, която в някои от арестите не се провежда на открито.<sup>222</sup>

## Препоръките на КПИ

През октомври 2022 г. КПИ публикува своя доклад за посещението си в периода 1 – 13 октомври 2021 г.<sup>223</sup> По време на посещението от пенитенциарните институции Комите-

---

<sup>219</sup> Пак там.

<sup>220</sup> Пак там.

<sup>221</sup> Вж. по-горе *Право на живот, защита от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне*.

<sup>222</sup> Кънев, К. *Проблемите с равното третиране на обвиняемите и подсъдимите в досъдебното наказателно производство в България*. София: БХК, 2022, с. 29, достъпно на: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/problemite-s-ravnoto-tretirane-v-dosadebnoto-nakatelno-proizvodstvo>.

<sup>223</sup> CPT. *Report to the Bulgarian Government on the periodic visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 13 October 2021*, CPT/Inf (2022)20, Strasbourg, 18 October 2022.

тът посети Затвора – София, Затворническото общежитие от закрит тип „Кремиковци“, Затвора – Пловдив, ареста на бул. „Г. М. Димитров“ в София и ареста в Пловдив.

КПИ отбелязва положително развитие по отношение на пренаселеността, както и по отношение на физическото малтретиране в затворите и арестите. Комитетът не е получил почти никакви достоверни твърдения за скорошно умишлено физическо малтретиране на затворници от персонала в посетените пенитенциарни институции (с изключение на Затвора – Пловдив). Като цяло отношенията между персонала и затворниците са изглеждали спокойни и дори почти сърдечни на моменти. Комитетът обаче установява проблем с насилието между затворниците във всички посетени институции.

По отношение на материалните условия КПИ отбелязва, че най-добри материални условия са наблюдавани в следствения арест в Пловдив а най-лоши – в по-голямата част от помещенията в ЗО „Кремиковци“. Той препоръчва изваждане на това общежитие от употреба. Сериозен проблем според Комитета са хлебарките и гърбениците във всички посетени институции.

По отношение на дейностите КПИ отбелязва, че на осъдените затворници се предлага някаква (предимно неплатена) работа, както и някакво основно образование. Това обаче е далеч от задоволително. Що се отнася до задържаните под стража, те пребивават в килиите си до 23 часа на ден, без да им се предлагат каквито и да е организирани дейности. Комитетът настоява за осигуряване на целенасочени дейности за лишените от свобода във всички пенитенциарни институции, включително в арестите.

Сериозен проблем според КПИ е медицинската грижа, основно поради острия недостиг на персонал. В нито едно от посетените пенитенциарни заведения не е присъствал медицински персонал след редовното работно време и през почивните дни. Делегацията на КПИ отбелязва и сериозни проблеми с гоставката на лекарства. Тя намира за недопустимо затворниците или техните семейства да плащат за повечето лекарства, за което освен това се изисква отделно разрешение. Неадекватен е и достъпът до психиатрична помощ, особено като се има предвид наличието на много затворници с психични проблеми, някои свързани с употребата на наркотици.

Друг сериозен проблем, който КПИ констатира, е материалната среда за лицата с увреждания, която е неподходяща във всички посетени институции. Неадекватни са и грижите за тази категория лишени от свобода. В резултат на това някои от засегнатите затворници са принудени да разчитат на помощта на своите съкилийници и на други затворници за посрещане на най-основни житейски потребности, като хранене, миене и използване на тоалетната. КПИ препоръчва на българските власти да предприемат стъпки за коригиране на това крайно незадоволително състояние на нещата.

Комитетът също така изразява загриженост за начина на работа на персонала в пенитенциарните институции, и по-специално за прекомерно продължителните 24-часови дежурства. Те не дават възможност на служителите да работят ефективно, подкопават качеството и нивото на дейностите и повишават риска от насилие.

# 11

## Защита от дискриминация

През лятото на 2022 г. срокът на пълномощията на членовете на КЗД изтече, но с оглед политическата обстановка и конституционното решение по аналогичен случай<sup>224</sup>, те продължават своята дейност. Официалната интернет страница на институцията остава в плачевно състояние: практиката на Комисията е трудно достъпна за търсене, липсват адекватни анализи, позволяващи на засегнатите лица и техните адвокати да се ориентират относно стандартите, които органът прилага при вземане на решения по жалбите и сигналите. Зле адресираните оплаквания предпоставят зле мотивирани решения, респ. уязвима при съдебно обжалване практика на Комисията. Отрицателна последица от тази тенденция е съдебната отмяна на решенията на КЗД на формални основания, поради процесуални нарушения и връщането за ново разглеждане на преписките, като по този начин съдилищата не стигат до произнасяне по съществуващите въпроси, а производството се забавя с месеци и години, ангажирайки многократно и неефективно ресурсите на Комисията и съдилищата за ново и ново разглеждане на делата. Особено остро се усеща липсата на произнасяне по същество от страна на върховните съдии по дела за общоизвестни изявления на публични личности, за които спорният въпрос по делото е: представляват ли те реч на омразата, или не. В резултат на тези тенденции съдебната практика е непоследователна и противоречива. Все пак се запазват положителните тенденции в практиката на КЗД и съдилищата при установяване на недостъпността на архитектурната среда като нарушение на антидискриминационното законодателство.

<sup>224</sup> КС. Решение №12 от 27.09.2022 г. по к. г. №7/2022 г., достъпно на: <https://constcourt.bg/bg/act-9382>.

Голямото събитие на 2022 г. е знаковото осъждане на гържавата ни от ЕСПЧ по делото *Пакетова и други срещу България* за нарушение на забраната за етническа дискриминация – този път за прогонването на десетки ромски семейства и възпрепятстването на тяхното завръщане по домовете им в пловдивското село Войводовиново през зимата на 2019 г.<sup>225</sup> Националният орган в лицето на КЗД също установи нарушение на антидискриминационното законодателство от страна на кмета на селото и му наложи глоба. В същото време митичният законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, Закона за общинската собственост и Закона за гържавната собственост, имащ отношение към изпълнението на решението по делото *Йорданова и други срещу България*<sup>226</sup>, остава таен вече пета поредна година, а осъжданията по него според МРРБ се бавят „предвид обстановката в страната през 2021 и 2022 г.“.

В настоящия анализ е използвана информация, получена по ЗДОИ от КЗД, МРРБ и МП, правно-информационните системи на „Апис Европа“ АД и „Сиела Норма“ АД и публично достъпни данни на официалните интернет страници на съдилищата.

## Стипендии за ромските деца

През август 2022 г. АССГ прогласи<sup>227</sup> нищожността на решението, с което КЗД за втори път установи, че позитивните мерки на гържавата за насърчаване на достъпа на ромските ученици до образование не съставляват нарушение на антидискриминационното законодателство.

Според българските съдилища гължимите от гържавата позитивни мерки, целящи поощряване на образованието на ромите, представляват дискриминация спрямо останалите ученици, които са с неромски произход.

Мотивите на съда са, че „именно чрез предоставянето на стипендии на деца от ромски произход Министерството на образованието и науката и ЦОИДУЕМ [Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства] са допуснали извършването на дискриминация спрямо всички други деца в България, които не са с етнически ромски произход“. За втори път съдът не намира, че предоставянето на финансови средства, обвързани с определен минимален успех, са пропорционална мярка за задържане на ромските деца в училище. Според съда има и други мерки, които не конкретизира, които са подходящи за постигане на целта, но не водят до дискриминиране учениците от неромски произход. Съдът намира за важно да се открие, че „непосещаването на ромските

<sup>225</sup> Вж. *Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията*.

<sup>226</sup> ECtHR. *Yordanova and others v. Bulgaria*, No. 25446/06, Judgment of 24 April 2012, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-110449>. В мотивите на решението си по делото *Йорданова и други срещу България*, § 159, ЕСПЧ подчертава, че „не може да пренебрегне факта, че отказът да реагира на дискриминационните нагласи и изявления може да бъде равнозначен на нарушение на член 14 във връзка с други разпоредби на Конвенцията, включително на член 8“.

<sup>227</sup> АССГ. Решение №5381 от 30.08.2022 г. по адм. г. №11317/2021 г.

геца на училище не се дължи единствено и само на липсата на средства“, а причините са „различни и са свързани с липсата на мотивация у учениците, нежелание да се обучават и гр. и именно върху тези причини следва да се съсредоточат усилията“. Съдебна практика в посочения смисъл илюстрира непознаването не само на международните стандарти в областта на защитата от дискриминация, но и българското законодателство – чл. 10 и чл. 11 във връзка с чл. 7, ал. 1, т. 17 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр), които изрично изключват от кръга на дискриминационните деяния мерките в областта на образованието и обучението за осигуряване на участието на лица, принадлежащи към етнически малцинства, доколкото и докато тези мерки са необходими. В съдебните решения по казуса със стипендиите за ромските седмокласници е извършена съвсем повърхностно и само формално преценка дали и доколко такива мерки са необходими и ефективни за преодоляване на етническото неравенство. Предстои делото да бъде разгледано за трети път от КЗД, като този път тя е обвързана с указанията на съда и на практика трябва да установи дискриминация там, където такава очевидно липсва.

## Въздушна дезинфекция на квартал с компактно ромско население

В началото на годината КЗД установи, че кметът на община Ямбол с предприетите от него по време на пандемията от COVID-19 действия за въздушна дезинфекция само на един ямболски квартал – този с компактно ромско население, е нарушил забраната за дискриминация и е осъществил пряка дискриминация по признак „етническа принадлежност“ по отношение на неопределен, но определяем кръг лица, населяващи посочения квартал в гр. Ямбол, за което му налага 500 лв. глоба. Само година по-късно съдилищата изненадващо решиха казуса окончателно по същество, като заеха диаметрално противоположна позиция – че дискриминация в случая няма.

Според съдилищата пръскането от въздуха с препарати за дезинфекция срещу COVID-19 само на ромите в Ямбол, обособени в отделен квартал, не представлява дискриминация, тъй като попада в законовите правомощия на кмета на Ямбол и има за цел опазване здравето на населението.

## Отказ за вписване на незрящ управител в търговския регистър

През 2021 г. КЗД установи, че отказвайки да впише в търговския регистър незрящо лице като управител на търговско дружество, длъжностното лице по регистрацията е нарушило забраната за дискриминация по признак „увреждане“, за което му налага 250 лв. глоба. Случаят се отнася за незрящо лице, което представя за вписване в регистъра нотариално заверено съгласие да бъде управител, като на документа нотари-





усът е извършил угодостоворяване, че поради слепота деклараторът е положил отпечатък на гясната ръка вместо подпис. В края на 2022 г. казусът беше разрешен окончателно по същество от съдилищата, които отмениха акта на Комисията, установявайки, че дискриминация в случая няма. Интересното в случая е, че двете инстанции възприемат два напълно различни, но еднакво погрешни подхода. Първоинстанционният съд мотивира акта си с приложението на чл. 7, ал. 1, т. 2 от ЗЗДискр, като намира, че незрящи лица не могат да бъдат управители на търговски дружества поради естеството на тази работа. Така на практика с първоинстанционното съдебно решение се установява неравно третиране, но се приема, че целта му е легитимна. ВАС стига до същия извод – за липса на нарушение, но с други съображения: използвайки за сравнител случаите, в които длъжностното лице е отказвало вписване – поради непредставяне на образец от подпис – и на лица, които не при тежават защитения признак „увреждане“. Така върховните съдии изобщо отричат в случая да има неравно третиране по признака „увреждане“. Първоинстанционното решение не е съобразено с практиката на Съда на Европейския съюз (ЕС), според който „не признакът, на който се основава разликата в третирането, а определена характеристика, свързана с този признак, трябва да представлява основно и определящо за професията изискване (С-258/15, § 33 и С-824/19, § 44). Презюмирането, че наличието на заболяване или увреждане във всички случаи лишава едно лице от определени качества, е необосновано и е проява на дискриминационно отношение. Решението на касационната инстанция не подлежи на коментар.

## Може ли съдебният заседател да бъде с увредено зрение

Случаят се отнася за незряща съдебна заседателка, която в периода 2015 – 2016 г. поради увреждането ѝ не е допускана до участие в наказателни производства в Софийския районен съд от съдията, към когото е разпределена. През 2017 г. КЗД установява нарушение. Решението на Комисията е потвърдено на първа инстанция. При касационния контрол ВАС отправя преюдициално запитване до ЕС, който постановява, че правото на ЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска незрящо лице да бъде лишено от всякаква възможност да изпълнява функциите на съдебен заседател в наказателно производство. През 2022 г. ВАС върна делото на КЗД за ново произнасяне.<sup>228</sup>

## Спорни изказвания на български политици

Трета поредна година продължава производството за изявлението на Красимир Каракачанов във връзка със събитията в село Войводиново в началото на 2019 г., когато той е министър на отбраната и вицепремиер по сигурността и вътрешния ред: „Циганите

---

<sup>228</sup> ЕС. Решение от 21.10.2021 г. по дело С-824/19.

станаха изключително нагли“. Делото вече беше разгледано веднъж от ВАС, който обаче отказа да се произнесе по съществуването на казуса и върна преписката на КЗД.

Четвърта поредна година продължава производството за изказването на Валери Симеонов, действащ като вицепремиер по икономическата и демографската политика и председател на Националния

съвет за тристранно сътрудничество: „Този закон беше започнат като опит да се угоди на една група кресливи жени, които спекулираха с геца на си, манипулираха обществото, изкарвайки на пек и на гръб тези уж болни хора без грам майчинско чувство, грижа за тях“. Делото вече беше разгледано веднъж от ВАС, който обаче отказа да се произнесе по съществуването на казуса и върна преписката на КЗД.

През миналата година Варненският административен съд, потвърдено и от ВАС,<sup>229</sup> отмени решението, с което КЗД установи нарушение и наложи глоба за сексисткото изказване във видеообръщение във Facebook от 5 септември 2020 г. на Веселин Марешки – по това време заместник-председател на Народното събрание, визиращо тогавашната социална министърка Деница Сачева: „Ние такава не бихме я взели дори и за чистачка в офиса ни“. Повод за изказването е нейното неогобрение на действията на Марешки: да сложи подпис под проекта за нова Конституция, без да го е чел. Мотивите на съдилищата са пропуските на Комисията да посочи фактическите и правните основания на акта си. Особено внимание в случая заслужава фактът, че и в двете съдебни решения нито веднъж не се цитира изявлението, чиято съставомерност се обсъжда. Предвид публичността на изявлението – предмет на производството, и предвид правомощията на съдилищата (вж. чл. 173 и чл. 222 от Административнопроцесуалния кодекс) особено остро се поставя въпросът защо съдилищата категорично отказват да се произнесат по съществуването на правния спор. ВАС е последователен в тази своя практика и особено предпазлив, когато става дума за публични изказвания на български политици. По този начин, освен че се бавят делата, развитието в тази област на антидискриминационното право остава в застой, тъй като е лишено от възможността за въвеждане на стандарти. Необичаен и стряскащ е също размерът на разноските, които са присъдени за касацията в полза на Веселин Марешки – 1200 лв.

*Съдилищата отказват да обсъдят по същество сексистко ли е изказването на заместник-председателя на Народното събрание към министърка: „Ние такава не бихме я взели дори и за чистачка в офиса ни“.*

<sup>229</sup> Административен съд – Варна. Решение №167 от 17.02.2022 г. по адм. г. №2515/2021 г.; ВАС. Решение №10493 от 18.11.2022 г. по адм. г. №4682/2022 г., V о.

## Възрастовото ограничение за асистирана репродукция като дискриминация

През юли 2022 г. ВАС отмени разпоредби от Правилника за организацията на работа и дейността на Център за асистирана репродукция, с които министърът на здравеопазването въвежда възрастово ограничение (45 години) на достъпа до асистирана репродукция. Отмяната е обоснована с липсата на мотиви за приемането на ограничението, която „не дава възможност нито на заинтересованите лица да разберат защо органът е приел точно тази възрастова граница, нито на съда да извърши контрол за законосъобразност. Освен това недопустимо е мотивирането на административния акт, било той индивидуален, общ или нормативен, да се извършва едва при провеждането на съдебния контрол за неговата законосъобразност“. В мотивите си ВАС пропуска възможността да обсъди казуса през призмата на антидискриминационното право, въпреки изрично наведените в тази посока доводи на жалбоподателката по делото.

## Липсата на реимбурсиране на медицински изделия със животоспасяващо значение като дискриминация

В края на 2022 г. съдилищата окончателно потвърдиха заключението на КЗД, че като е бездействал да предприеме мерки за включване на заболяването спина бифида в списъка на заболяванията, за чието домашно лечение на територията на страната НЗОК заплаща лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни, министърът на здравеопазването е извършил дискриминация по признака „увреждане“.

## Недостъпна архитектурна среда

Положителна и последователна е практиката на КЗД и съдилищата, с която се установява недостъпност на архитектурната среда за хората с увреждания<sup>230</sup> с мотиви, че изискването на чл. 5 от ЗЗДискр, както и на чл. 9 от КПХУ за осигуряване на достъпна среда е абсолютно, като поддържането на такава среда винаги съставлява нарушение на антидискриминационното законодателство.

## Такси за касация в производствата за защита от дискриминация

Образуваното тълкувателно дело №5/2021 г., по което Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС трябва еднозначно да реши въпроса дължи ли се такса за касационно обжалване по делата за дискриминация, остана висящо и през 2022 г., насрочено да се гледа

---

<sup>230</sup> ВАС. Решение №1312 от 07.02.2023 г. по адм.г. №6434/2022 г., V о.; Решение №929 от 27.01.2023 г. по адм.г. №4190/2022 г., V о.; Решение №291 от 11.01.2023 г. по адм.г. №3243/2022 г., V о.; Решение №11862 от 20.12.2022 г. по адм.г. №5167/2022 г., V о.

в закрито заседание на 27 април 2023 г.

## Изводи и препоръки

Крайно наложително е обновяването на състава на КЗД да се извърши след внимателен подбор и при спазване на принципа на конкурсното начало, като се подберат утвърдени не само в България, но и на международно ниво тесни специалисти в областта на антидискриминационното право. Настоящата безпрецедентна ситуация, с изтеклите пълномощия на антидискриминационния орган е повод внимателно да се претеглят плюсовете и минусите на мандатността и политическия избор на членовете му. В допълнение, пред бъдещия председател предстои крайно закъснялото технологично въвеждане на Комисията в XXI век чрез изграждане на удобен за потребителите сайт, съдържащ база данни за практиката и дейността на КЗД от създаването ѝ до момента.



# 12

## Право на убежище и международна закрила

В резултат на военната агресия на Русия срещу Украйна в България пристигнаха голям брой украински бежанци. Те бяха посрещнати добре и настанени в хотели и в други бази из цялата страна. Наред с тях в страната продължиха да търсят закрила и бежанци от други страни. Периодът на управление на служебното правителство, което бе назначено след свалянето от власт на редовното правителство с вот на недоверие на 22 юни 2022 г., се характеризира с бездействие до открито противопоставяне на всякакви позитивни мерки в подкрепа на бежанците и тяхната закрила, връх на което бяха приетите на 16 ноември 2022 г. изменения на Програмата за хуманитарно подпомагане на разселените лица от Украйна с предоставена временна закрила. С тези изменения сериозно бяха ограничени възможностите за настаняване, финансирани от държавата, и бе изцяло отменена държавната подкрепа за изхранване на лицата, разселени от войната в Украйна. Това накара много украински бежанци да напуснат страната и към 31 декември 2022 г. от общо регистрираните под временна закрила 149 268 украинци останаха едва 49 704 лица, разселени от войната в Украйна.

## Достъп до закрила

Съгласно националния закон<sup>231</sup> достъпът до международна закрила се осигурява чрез достъп до територията на страната през нейните граници и достъп до производството за предоставянето ѝ, провеждано от специализирания административен орган Държавната агенция за бежанците (ДАБ).

## Достъп до територия

През 2022 г. България приложи два диаметрално противоположни подхода в осигуряването на достъп до територията на лицата, търсещи убежище и закрила. Веднага след 24 февруари редовното правителство и Главна дирекция „Гранична полиция“ приеха указания, с които бе осигурен достъпът до територията на всички разселени лица от Украйна, без оглед на притежанието или редовността на техните документи. В рамките на един месец 1755 служители на МВР бяха обучени и мобилизирани да подпомогнат процеса на регистрация на украинските бежанци, за което бе осигурена връзка с автоматичната информационна система на ДАБ. Регистрационни пунктове за временна закрила бяха организирани не само в четирите приемателни центъра на ДАБ в София, Харманли, Баня и Пъстрогор, но и във всички районни полицейски управления в цялата страна, което улесни и ускори достъпа до регистрация и до закрила. По този начин украинските бежанци, които заявяваха, че искат да ползват временна закрила в България, бяха незабавно регистрирани и също така незабавно получаваха документ за предоставена временна закрила. Към 31 декември 2022 г. общо 997 344 украинци получиха достъп до територията на България, от които 149 268 души се регистрираха като лица с временна закрила.

От друга страна, миграционният натиск от юг продължи да се увеличава, основно от граждани на Сирия, Афганистан, Мароко и Ирак. Ако през 2020 г. в страната влязоха 3487 мигранти, а през 2021 г. – 10 799 мигранти, през 2022 г. този брой достигна 16 767 мигранти. Съответно броят на лицата, потърсили международна закрила, нарасна от 3525 през 2020 г. на 10 999 през 2021 г., за да достигне през 2022 г. до 20 407 търсещи закрила – увеличение с 86% спрямо 2021 г. и с 481% спрямо 2020 г. Това доведе до значително нарастване на практиката по отблъскване, като през 2022 г. националният мониторингов механизъм за наблюдение на границата отбеляза поредния печален рекорд с 5268 предполагаеми отблъсквания (*pushbacks*), засегнали 87 647 лица.<sup>232</sup> Докладваното от 2015 г. насам вербално и физическо насилие, както и унижителните практики по претърсване, разсъбличане и противозаконно отнемане на грехи и вещи придобиха епидемични размери. В същото време

<sup>231</sup> Закон за убежището и бежанците (ЗУБ, обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г.), чл. 58, ал. 4 и 6.

<sup>232</sup> Тристранен Меморандум за разбирателство и съвместно сътрудничество и координация в подпомагането на достъпа на лица, търсещи закрила до територията на Република България и до производство по предоставяне на закрила в страната, сключен на 14.04.2010 г. между Главна дирекция „Гранична полиция“ на МВР, Върховния комисариат на ООН за бежанците и БХК.

*Подходът към украинските бежанци бе коренно различен от този към идващите през Южната граница. Докато първите бяха допускани до територия без оглед на притежанието или редовността на техните документи, случаите на отблъскване на търсещи убежище от Сирия, Афганистан, Мароко и Ирак, както и унижителните практики по претърсване, разсъбличане и противозаконно отнемане на дрехи и вещи, достигнаха рекордни размери.*

обаче неустановен брой мигранти продължиха да влизат, преминават и излизат от страната. От средата на годината няколко поредни инцидента, получили широка публичност, дадоха да се разбере, че значителен брой мигранти, в това число на големи групи, успяват да пресекат незаконно границата, да навлязат навътре в територията на страната, да бъдат натоварени на различни превозни средства и да пресекат страната на път основно към границите със Сърбия и Румъния, което е невъзможно без пасивното или активното съучастие на органите, отговарящи за контрола на границата, превенцията на незаконната миграция, националната сигурност и преследването и наказването на каналджийството и трафика на хора. По данни на ФРОНТЕКС<sup>233</sup> увеличението на влезлите в Европа по източносредиземноморския маршрут е 108% (42 831 мигранти), а по западнобалканския маршрут е 136% (145 600 мигранти).

## Достъп до процедура

Търсещите закрила, задържани на границите, като цяло нямаха гарантиран достъп до процедура, тъй като само 2%<sup>234</sup> от тях получиха директен достъп и настаняване в приемателен център на ДАБ, без преди това да бъдат изпратени и задържани в депортационен център на МВР. От друга страна обаче, достъпът до процедура на търсещите закрила, успели да влязат в страната и да стигнат до регистрационните центрове на ДАБ, без да бъдат задържани от полицията, се подобри значително. През изминалите години Агенцията отказваше да регистрира такива търсещи закрила, а сигнализираще на полицията, която ги задържаше в депортационните центрове на МВР. През 2022 г. ДАБ почти изцяло преустанови тази практика, като от всички 20 407 търсещи закрила на самоход само 0,5% (94 души) претърпяха отказ за регистрация и задържане. Незаконното провеждане на регистрация и процедура в депортационните центрове на МВР бе почти прекратено

<sup>233</sup> EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016, ФРОНТЕКС, 13.01.2023 г. достъпно на: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>.

<sup>234</sup> Миграционна статистика за месец декември 2022 г.: 79 непридружени деца от общо 2068 търсещи закрила, задържани на входна граница, достъпна на: <https://www.mvr.bg/министерството/programni-dokumenti-otcheti-analizi/статистика/миграционна-статистика>.

като през цялата година такова бе приложено само спрямо две лица, търсещи закрила.

Въведената за пръв път през 2015 г. практика на ДАБ да регистрира търсещи закрила в полицейските центрове за задържане, за да спази срока за регистрация, както и да провежда производства и да връчва решения в тези места на задържане не бе санкционирана от националните съдилища, които като цяло я възприемаха за несъществено нарушение на производствените правила.<sup>235</sup> През 2022 г. ДАБ преустанови почти напълно тази незаконна практика<sup>236</sup>, доколкото бе извършена само една регистрация и бе проведено само едно производство с връчване на решение в полицейски център за задържане.

Средната продължителност на задържането през 2022 г. продължи да намалява и достигна 4 работни дни или 6 календарни дни.<sup>237</sup> В резултат от всички чужденци, подали молба за закрила в полицейски център за задържане, 87%<sup>238</sup> бяха освободени средно 2 работни дни преди изтичането на определения от закона краен срок, като 0% бяха незаконно задържани за повече от 6 месеца. Това представлява подобрение относно спазването на срока за регистрация с 1% спрямо предходната 2021 година.

## Качество на производството за предоставяне на закрила

През 2022 г. ДАБ регистрира 20 407 чужденци като лица, търсещи международна закрила, което представлява увеличение с 85% в сравнение с предходната година.<sup>239</sup>

## Изоставяне на процедурата и вторично придвижване

Общо 46% (14 474 лица) от всички 31 592 търсещи закрила с висящи производства през 2022 г.<sup>240</sup> изоставиха процедурите си в България. Това представляваше значително

<sup>235</sup> AIDA updates on Bulgaria за 2019 и за 2021 г., Европейски съвет за бежанци и изгнаници, достъпни на: <https://asylumineurope.org/reports/country/bulgaria/>.

<sup>236</sup> Годишен доклад за наблюдение на производството за международна закрила през 2022 г., БХК, 01.03.2023 г., достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/2023-annual-rsd-monitoring-report-for-2022-bg>.

<sup>237</sup> 2021 г.: 7 календарни/5 работни дни; 2020 г.: 8 календарни/6 работни дни; 2019 г.: 11 календарни/9 работни дни; 2018 г.: 9 календарни/7 работни дни; 2017 г.: 19 календарни/15 работни дни; 2016 г.: 9 календарни/7 работни дни; 2015 г.: 10 календарни/8 работни дни; 2014 г.: 11 календарни/9 работни дни; 2013 г.: 45 календарни/32 работни дни.

<sup>238</sup> Годишен доклад за наблюдение на производството за международна закрила през 2022 г., БХК, 01.03.2023 г., достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/2023-annual-rsd-monitoring-report-for-2022-bg>. По данни от доклада 13 192 лица от общо 15 130 търсещи закрила в СДВНЧ (2021 г.: 86%, или 7382 лица от общо 8528 търсещи закрила в СДВНЧ (2020 г.: 55%, или 1533 лица от общо 2781 търсещи закрила в СДВНЧ).

<sup>239</sup> ДАБ. Годишна статистика за 2021 г., 10 999 търсещи закрила.

<sup>240</sup> ДАБ. Годишна статистика за 2022 г.



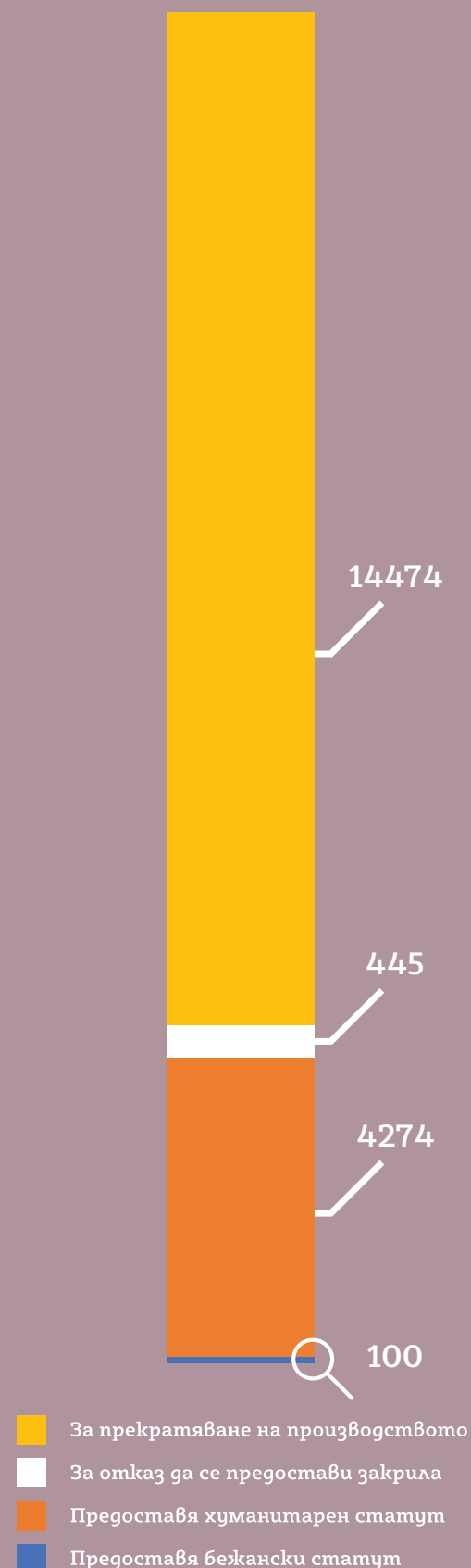
увеличение в сравнение с 26% през 2021 г. и 39% през 2020 г., но все още по-ниско от 83% през 2019 г. Обикновено причините, които мотивират търсещите закрила да изоставят бежанските си процедури в България, са бавното им провеждане, ниските рейтинги на признаване спрямо някои националности, както и лошите условия за прием.

## Продължителност и качество на бежанската процедура

Общо 8000 преписки с подготвено, но неподписано решение, са заварени към 1 април 2022 г.<sup>241</sup> от новото ръководство на ДАБ (от 20 март 2022 г. нататък), като някои от тях са били забавени с повече от 7 месеца. От тях 4700 преписки са проекти на решение по същество, касаещи основно сирийски граждани. През периода януари – март 2022 г. ДАБ е постановила общо 2152 решения, от които 16 решения за предоставяне на бежански статут, 789 решения за предоставяне на хуманитарен статут, 87 решения за отказ да се предостави международна закрила и 1621 решения за прекратяване на производството. Така през първото тримесечие на годината ДАБ е издавала средно 837 решения месечно. От средата на месец април до средата на месец май ДАБ не издаваше решения поради хакерска атака срещу информационната ѝ система. През периода май – декември 2022 г. ДАБ издаде 16 780 решения, от които 84 решения за предоставяне на бежански статут, 3485 решения за предоставяне на хуманитарен

<sup>241</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

Фигура 4. Брой решения на ДАБ през 2022 г.



статут, 358 решения за отказ да се предостави международна закрила и 12 853 решения за прекратяване на производството. Това съставлява увеличение с 667% спрямо първото тримесечие на година, или средно 2097 решения месечно. Средната продължителност на процедурата през втората половина на годината се съкрати от 3 до 6 месеца. Наблюдавани бяха и редица подобрения в стандартите и качеството на производството по предоставяне на международна закрила<sup>242</sup>, които се отразиха на рейтингите на признаване и отказ.

## Рейтинги на предоставяне и отказ на закрила

През продължителен период освен спрямо сирийските граждани рейтингите на признаване на останалите националности бяха под 8%, като търсещите закрила от определени националности, например от Афганистан и Турция, бяха дискриминационно третираны като явно неоснователни с изключително ниски рейтинги на признаване, съответно – 10% и 8% от взетите по техни молби решения.<sup>243</sup> През 2022 г. общият рейтинг на признаване от взетите решения по същество нарасна на 91%.<sup>244</sup> Рейтингът на признаване на статут на бежанец обаче намаля до 2%.<sup>245</sup> Значително нарасна рейтингът на признаване на субсидиарна закрила (хуманитарен статут), който достигна 89%.<sup>246</sup> Отказите на международна закрила намаляха до 9%<sup>247</sup> от всички издадени решения по същество. За първи път от десетилетия търсещите закрила от Афганистан бяха третираны недискриминационно с 49% общ процент на признаване (14% бежански статут и 35% хуманитарен статут) при 51% отказ на закрила. По-голямата част от тях обаче (95%) продължиха да изоставят процедурите си в България още преди решението на бежанската администрация, като решение по същество бе постановено в едва 0,7% от молбите.

## Условия за приемане и интеграция

### Центрове за настаняване

От 2015 г. насам условията за прием в центровете за настаняване на ДАБ се влошиха под изискуемите минимални стандарти, а предоставяната подкрепа се свеждаше

<sup>242</sup> Годишен доклад за наблюдение на производството за международна закрила през 2022 г., БХК, 01.03.2023 г., достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/2023-annual-rsd-monitoring-report-for-2022-bg>.

<sup>243</sup> AIDA update on Bulgaria, Differential treatment of specific nationalities in the procedure, Европейски съвет за бежанци и изгнаници, достъпно на: <https://asylumineurope.org/reports/country/bulgaria/>.

<sup>244</sup> 61% през 2021 г.

<sup>245</sup> 4% през 2021 г.

<sup>246</sup> 57% през 2021 г.

<sup>247</sup> 39% през 2021 г.

до настаняване, храна и съвсем рудиментарна медицинска помощ, но без специализирани психологически или психиатрични услуги.<sup>248</sup>

**С изключение на бежанския център в кв. „Враждебна“ в София и в сигурните зони за непридружени деца, през този седемгодишен период всички останали центрове бяха поддържани единствено в режим на оцеляване, изпитваха повтарящи се проблеми с инфраструктурата и материалните условия и не предоставяха дори базови условия за живот, в това число за поддържане на елементарна лична хигиена и такава в общите и частните помещения.**

В началото на годината ДАБ обяви общ капацитет за настаняване в своите центрове от 5160 души<sup>249</sup>, но през юни 2022 г.<sup>250</sup> новото ръководство информира, че действителният капацитет за настаняване в бежанските центрове е не повече от 4126 души, като останалите 1034 места се намират в помещения, непригодни за живеене, както и че в бюджета на ДАБ не са били планирани и заложили никакви средства за ремонт на материалната база през 2022 г.<sup>251</sup> Разселените лица от Украйна под временна закрила не бяха настанявани в центрoвете на ДАБ, а ползваха настаняване по приетата от редовното правителство Програма за хуманитарно подпомагане.<sup>252</sup> Въпреки това увеличеният с 85% в сравнение с 2021 г. брой новопристигнали търсещи закрила от други държави на произход, като Сирия и Афганистан, допълнително влоши ситуацията с условията на приемане, доколкото бюджетът на ДАБ за 2022 г. за настаняване, изхранване, медицинска и друга помощ е бил разчетен за брой до 10 000 души<sup>253</sup>, докато реалният брой на новопристигналите търсещи закрила през годината е двойно по-голям.<sup>254</sup>

Към 31 декември 2022 г. изхранването на търсещите закрила, настанени в центрoвете на ДАБ, се осигуряваше по договори за кетъринг, сключени в началото на 2022 г. от предходното ръководство на Агенцията за период от две години, в които стойността на един храноден с три хранения е заложила на 6,00 лв. с ДДС, т.е. 3,06 евро. Срокът на тези договори изтича в края на 2023 г. при инфлация само за 2022 г. в размер на 17%. Освен това

<sup>248</sup> AIDA updates on Bulgaria от 2015 г. до 2021 г., Европейски съвет за бежанци и изгнаници, достъпни на: <https://bit.ly/3SFDEDZ>.

<sup>249</sup> 110-а координационна среща, проведена в ДАБ на 10.01.2022 г.

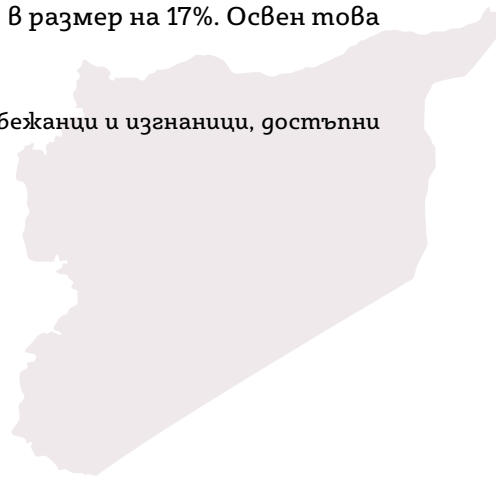
<sup>250</sup> 114-а координационна среща, проведена в ДАБ на 16.06.2022 г.

<sup>251</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>252</sup> Решение №145 на Министерския съвет от 10.03.2022 г.

<sup>253</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>254</sup> 10 999 търсещи убежище за 2021 г. и 20 407 за 2022 г.



количеството храна за доставка в тези договори е разчетено на база 15% запълняемост на центровете на ДАБ с опция за максимум до 5% увеличение на доставяната храна.<sup>255</sup> Това принуди новото ръководство на ДАБ в средата на годината да търси гаранции за допълване на необходимите количества за изхранването на търсещите закрила в нейните центрове, като в най-големия ѝ център в Харманли през периода от 12 април до 15 май изхранването бе осигурявано изцяло чрез гаранции. По тези причини през 2022 г. търсещите закрила масово се оплакваша не само от качеството на храната, но и от нейното крайно недостатъчно количество. Освен мобилизирането на дарители, другата причина да не се стигне до критично недохранване на търсещите закрила през 2022 г. е традиционно масовото изоставяне на производството от търсещите закрила от Афганистан почти веднага след регистрирането им, което отбеляза 95% на годишна база.<sup>256</sup> През 2022 г. търсещите закрила от Афганистан бяха втората най-голяма група в България след гражданите на Сирия. Причина за изоставянето е продължилият почти десет години период на изключително нисък рейтинг на признаване на афганистанските кандидати за закрила в България, който варираше между 0,1% до 1% и който трайно ги демотивира да остават в страната, за да изчакат решение по молбата си за закрила.

Закупуването на необходимите медикаменти и медицински консумативи, организирането на курсове по български език, както и извършването на неотложни ремонтни дейности по поддръжка на сградния фонд на ДАБ бяха осигурявани изцяло с остатъчните средства по проект, финансиран от Фонд „Убежище, миграция и интеграция“, който обаче приключи на 31 декември 2022 г. Поради липса на средства през 2022 г. ДАБ не проведе търгове за доставка на дрехи, обувки и предмети от първа необходимост за настанените в центровете лица.<sup>257</sup> За посрещане на тези нужди от май 2022 г. ДАБ сключи общо девет договора за гаранции с организации и физически лица, които подсигуриха хранителни продукти (Хранителна банка), матраци, възглавници, завивки, спално бельо и хигиенни пакети (Върховен комисариат на ООН за бежанците с гаранция на стойност от 700 000 лв.), лекарства и медицински консумативи (Българския червен кръст), учебни помагала и ученически чанти за децата, които посещават българско училище („Каритас“), играчки, книжки за оцветяване, бебешки и детски дрехи (Детски фонд на ООН, УНИЦЕФ).<sup>258</sup> За ограничаване на широко разпространените между търсещите закрила инфекциозни болести, като краста и пиодермия, както и за осигуряване на средства за лична хигиена и лечение ДАБ поради липса на бюджет разчиташе основно на подкрепата на международни организации

<sup>255</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>256</sup> 9895 прекратени през 2022 г. производства на търсещи закрила от Афганистан от общо 10 414 афганистански производства (7164 молби, подадени през 2022 г., и 3250 молби от 2021 г., висящи за решаване към 31.12.2022 г.).

<sup>257</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>258</sup> Пак там.

и НПО. Необходимите медикаменти в основната си част са предоставени от Българския червен кръст и в частност – от регионалната служба в Хасково. Ежемесечните дейности по дезинфекция, гератизация и дезакаризация в центровете на ДАБ се осъществяваха въз основа на договор, сключен през месец май за срок от 12 месеца или до изчерпване на средствата. Поради принципния недостиг в България на лични лекари медицинското обслужване на търсещите закрила се извършваше основно в обособените в центровете на ДАБ в София и Харманли медицински кабинети, където през 2022 г. са извършени общо 29 071 амбулаторни прегледа.<sup>259</sup>

**Най-значителният проблем и през 2022 г. остана безопасността и сигурността на настанените в бежанските центрове лица, търсещи закрила. Те продължиха да не бъдат гарантирани, доколкото през нощните часове до центровете продължиха да имат почти безпрепятствен достъп лица, замесени в каналджийство, проституция и разпространение на наркотици, без намеса от страна на наетите частни охранители.**

От месец май ДАБ започна да извършва ежемесечни внезапни проверки на охранителните постове, както и целеви проверки при постъпил сигнал за нарушаване на обществения ред около гаден приемателен център. В периода от 1 април до 23 декември са проведени седем срещи с ръководството на охранителните фирми по констатираните пропуски при изпълнение на охранителните дейности, включително липсата на охранители на някои от определените постове.<sup>260</sup> В средата на годината НПО<sup>261</sup> поискаха от ръководството на ДАБ да предприеме конкретни мерки за гарантиране на безопасността на настанените в центровете и, търсещи закрила. Последвалите искания от ДАБ до МВР за замяна на частните охранителни фирми с редовна полицейска охрана на бежанските центрове са отхвърлени трикратно през 2022 г.<sup>262</sup> както от министъра на вътрешните работи на редовното правителство, така и от министъра на вътрешните работи на служебното правителство. Постоянно присъствие на полицейски екип е осигурен само в най-големият бежански център в Харманли, който обаче е разположен пред централния му вход и е крайно недостатъчен, за да осигури безопасността и сигурността на настаняваните в него близо 4000 души. В останалите приемни центрове охраната продължи да се осигурява от частни фирми, които за намаляване на разходите си традиционно наемат за охранители лица от мъжки пол на и над пенсионна възраст.

---

<sup>259</sup> Пак там.

<sup>260</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>261</sup> БХК. Писмо до ДАБ с изх. №Б-67 от 04.08.2022 г.

<sup>262</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

### Достъп до материално подпомагане

Търсещите закрила, които изберат да живеят извън регистрационно-приемателните центрове на свои разноски, губят правото си на социално подпомагане.<sup>263</sup> Търсещите закрила, които не разполагат със средства за живеене, имат право на настаняване в бежанските центрове, храна три пъти дневно, безплатна основна медицинска помощ и психологическа подкрепа<sup>264</sup>, макар последната да не е осигурена на практика. Месечната финансова помощ не се предоставя от 2015 г. Достъп до другите права на материално подпомагане, предвидени в общностната уредба на ЕС<sup>265</sup>, не е гарантиран в закона и такова подпомагане не бе предоставяно, което повдига въпрос относно съответствието им с изискванията на чл. 17, 18 и 25 от преработената Приемателна директива.

### Достъп до труд и работа

По време на производството търсещите закрила придобиват достъп до право на труд три месеца от регистрацията им пред ДАБ, ако производството все още не е приключило с влязло в сила решение.<sup>266</sup> През 2022 г. ДАБ издаде 302 разрешения за работа на търсещи закрила по време на производството, за да се издържат, докато молбата им за закрила се разглежда.<sup>267</sup> От тях само 12 търсещи закрила са наети на работа, наред с 5 лица с предоставена закрила, от които обаче само 1 лице с предоставена закрила и 10 търсещи закрила са го сторили по програми за заетост, докато останалите са намерили работа самостоятелно и по собствена инициатива.<sup>268</sup> В същото време общо 2214 лица с временна закрила са постъпили на работа, от които 191 са намерили работа самостоятелно, 16 – по програми за заетост и 2007 – по програмата на ЕС за развитие на човешките ресурси.

### Сигурни зони за непридружените деца

И през 2022 г. продължиха да функционират двете сигурни зони за настаняване на непридружени деца, търсещи закрила. И двете зони са организирани към Регистрационно-приемателния център в София, а именно в общежитието в кв. „Военна рампа“, в което се настаняват преимуществено деца от Афганистан и Пакистан, и общежитието в кв. „Овча купел“, където се настаняват деца от арабски държави. Тъй като правителството продължи да не осигурява допълнителен бюджет на ДАБ за тази дейност, сигурните зони

<sup>263</sup> ЗУБ (обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г.), чл. 29, ал. 9

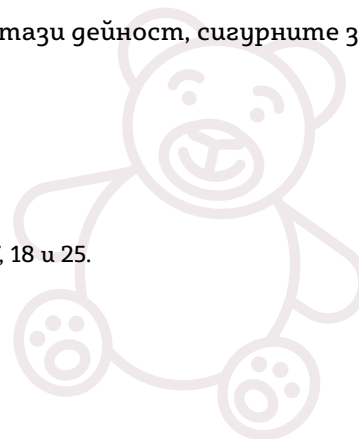
<sup>264</sup> Пак там, чл. 29, ал. 1.

<sup>265</sup> Директива 2013/33/ЕС (обн. ОВ, бр. L 180/96 от 29.06.2013 г.), чл. 17, 18 и 25.

<sup>266</sup> ЗУБ (обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г.), чл. 29, ал. 3.

<sup>267</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-72 от 26.02.2023 г.

<sup>268</sup> Агенция по заетостта. Писмо до БХК с изх. №РД08-13 от 06.01.2023 г.



продължиха да се финансират от Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ по проект, управляван от Международната организация по миграция, който приключва на 31.12.2023 г. Двете зони следва да осигурят 24-часово наблюдение, грижа и подкрепа, съобразена със специфичните и индивидуални нужди.<sup>269</sup> Доколкото обаче и двете сигурни зони са обособени като част сградите на общежитията във „Военна рампа“ и „Овча купел“, общите проблеми със сигурността на бежанските центрове, особено в техните околности, косвено се отразиха и върху ситуацията на непридружените деца. Както и през изминалата година, броят на непридружените деца, потърсили закрила в България, продължи да расте<sup>270</sup> и отново капацитетът на двете сигурни зони (общо 288 места) се оказа крайно недостатъчен да подслони всички пристигащи деца. Затова продължи и настаняването на непридружени деца извън сигурните зони в смесените общежития заедно с други пълнолетни лица и без съответната грижа и гаранции за лична безопасност. В края на 2022 г. новото ръководство на ДАБ и УНИЦЕФ постигнаха договореност за финансиране на разкриването на трета сигурна зона за непридружени деца в Регистрационен-приемателния център в Харманли, която се очаква да започне да функционира след приключването на необходимите ремонтни и организационни дейности в края на 2023 г.

### Задържане в бежанска процедура

Националното законодателство позволява задържане в очакване на процедура за убежище, макар и при ограничени условия и за възможно най-кратък период.<sup>271</sup> От въвеждането на разпоредбата в закона<sup>272</sup> общо 116 лица, търсещи убежище, са били задържани в затворени приемни центрове по време на бежанската процедура главно на основание заплаха за националната сигурност, от които 39 търсещи убежище през 2022 г.<sup>273</sup> Средната продължителност на задържането в затворени приемни центрове на ДАБ обаче продължи да намалява, достигайки средно 56 дни през 2022 г.<sup>274</sup>

### Достъп до интеграция

Единствената община, сключила споразумения за интеграция с новопризнати бежанци в България, продължава да бъде Столичната община, и по-конкретно само две нейни

---

<sup>269</sup> **Международна организация по миграция. Официално откриване на първата в България сигурна зона за непридружени деца, търсещи международна закрила**, 29.05.2019 г., достъпно на: <https://bulgaria.iom.int/social-worker-safety-zone-unaccompanied-minors-rrc-sofia-voenna-rampa-multiple-positions>.

<sup>270</sup> 3172 непридружени деца за 2021 г. и 3348 непридружени деца, потърсили закрила за 2022 г.

<sup>271</sup> ЗУБ (обн. ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г.), чл. 45б, ал.1.

<sup>272</sup> ЗУБ (изм. обн. ДВ, бр. 80 от 16.10.2015 г.), чл. 45а – 45е.

<sup>273</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-40 от 16.01.2023 г.

<sup>274</sup> 2022 г.: 56 дни; 2021 г.: 86 дни; 2020 г.: 91 дни; 2019 г.: 252 дни; 2018 г.: 192 дни; 2017 г.: 202 дни.

териториални общински администрации – район „Витоша“ и район „Оборище“. През 2022 г. само 6 семейства, обхващащи приблизително 20 души с непълнолетните деца са сключили 6 споразумения за интеграция. Това представлява отстъпление от 2021 г. когато общо 83 бежанци получиха интеграционна подкрепа от тези две столични районни общински администрации на базата на 17 сключени интеграционни споразумения. Никакви други интеграционни мерки или дейности обаче не бяха планирани, финансирани или гостъпни за хората с предоставена международна закрила – статут на бежанец или хуманитарен статут. Подготвяната от редовното правителство програма за интеграция на лицата под временна закрила не бе приета поради пагането му от власт след вот на недоверие на 22 юни 2022 г. Следователно България отбеляза девета поредна година на нулева интеграция на бежанците.

### **Специални мерки спрямо непридружените деца с предоставена закрила**

През 2022 г. бе направен пореден пробив по отношение грижата за непридружените деца. ДАБ започна целенасочено да търси възможност за настаняване в лицензирани детски ЦНСТ на непридружените деца в процедура, но най-вече – на непридружените или разделени деца, които са получили международна закрила. По време на процедурата такива усилия бяха полагани главно по отношение на малолетните деца, търсеци закрила, или деца със специални нужди, или идентифицирани като изложени на повишен риск от трафик или други посегателства. След признаването на статут усилията бяха насочени към всички непридружени деца, с изключение на онези в процедура за събиране на семейството, на които беше разрешено да изчакат събирането със своите родители или други членове на семейството в регистрационно-приемателните центрове на ДАБ. В резултат на тази позитивна промяна общо 26 непридружени деца<sup>275</sup> бяха настанени през изминалата година в специализирани центрове за детска грижа, от които 2 търсеци и 24 получили закрила. Общо 10 лицензирани центъра и услуги за деца се включиха в тази практика в населени места от цялата страна, например София, Русе, Видин, Бургас, Кърджали, Ново село и Звъничево. В същото време обаче трябва да се отбележи липсата на по-задълбочена подготовка и обучение на персонала в тези центрове за работа със специфичната група на непридружените деца, търсеци или получили закрила.

<sup>275</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-40 от 16.01.2023 г.



### Произволно прекратяване на предоставена закрила

Нова разпоредба,<sup>276</sup> внесена в закона през 2020 г., въведе допълнителна прекратителна клауза в нарушение както на Женевската конвенция за статута на бежанците<sup>277</sup>, така и на Квалификационната директива.<sup>278</sup> Законът позволи прекратяване или отнемане на статут от бежанец, който не подаде заявление за издаване на български документи за самоличност в 30-дневен срок от получаването на статута или от тяхната кражба, изгубване или унищожаване. Така се „узакони“ практиката на ДАБ по прекратяване на закрила на това основание, започната през 2017 г. До този момент произволното прекратяване на предоставена закрила е засегнало общо 4364 души, респективно 770 души през 2018 г., 2608 души през 2019 г., 886 души през 2020 г., 105 души през 2021 г. и 41 души през 2022 г.<sup>279</sup>

### Релокация и презаселване

От 2015 г. България е приела по европейската схема за релокация общо 88 лица, от които 76 лица от Гърция и 10 от Италия. От сключването на споразумението за презаселване между ЕС и Турция, от заявленията от страната 110 лица общо 85 сирийски бежанци са презаселени в България.

## Временна закрила на разселените от войната в Украйна лица

Съгласно националното законодателство временната закрила се предоставя с т.нар. общ административен акт. Според закона това са актове, издадени от централен орган с автоматично правно действие, които създават права на неопределен кръг лица, определени от общи обстоятелства или характеристики. Съгласно националния закон за убежището правителството (Министерският съвет) предоставя временна закрила, ако тя е активирана с решение на Съвета на ЕС, който определя и нейната продължителност. Следователно актът на правителството за предоставяне на временна закрила е групов, колективен и автоматичен по природа, като по този начин обхваща всички лица от определената държава на произход, влезли и поискали закрила в България, с незабавен правен ефект.

---

<sup>276</sup> ЗУБ (обн. ДВ, бр.54 от 31.05.2002 г.), чл. 42, ал. 5.

<sup>277</sup> Конвенция за статута на бежанците (Резолюция 319(IV) от 03.12.1949 г. на Общото събрание на Организацията на обединените нации), чл. 1С.

<sup>278</sup> Директива 2011/95/ЕС (обн. ОВ, бр. L 337/9 от 20.12.2011 г.), чл. 11 и 16.

<sup>279</sup> ДАБ. Писмо до БХК с изх. №РД05-40 от 16.01.2023 г.

### **Предоставяне на временната закрила**

На 10 март 2022 г. българското правителство прие Решение №144, с което предостави временна закрила на разселените лица от Украйна и което влезе в сила от датата на публикуването му на 14 март 2022 г. Решението има изрично обратен ефект, за да обхване всички лица, разселени от Украйна от 24 февруари 2022 г. насам. Затова до 14 март 2022 г. всички украински бежанци, поускали закрила в България, все още бяха регистрирани от ДАБ като търсещи закрила в индивидуални процедури за предоставяне на международна закрила (бежански или хуманитарен статут). От 15 март 2022 г. на всеки украински бежанец, който е влязъл в страната и е заявил пред властите, че търси закрила, следваше директно и незабавно да бъде издаван документ, който удостоверява правния му статут на лице, получило временна закрила в България с валидност за срока на нейната продължителност 4 март 2023 г. Въпреки това, заради допуснатата грешка в Решение №144, документите на лицата с временна закрила в България бяха издавани с валидност до 24 февруари 2023 г.

### **Достъп до производство за международна закрила**

Националният закон урежда правото на ползвателите (бенефициерите) на временна закрила да могат да подадат и индивидуална молба за предоставяне на международна закрила под формата на статут на бежанец или хуманитарен статут. Това индивидуално производство обаче не може да бъде открито, а молбата за предоставяне на международна закрила да бъде разгледана и решена, преди да изтече окончателно срокът на предоставената временна закрила.

По принцип българската система за убежище не изисква издаване на допълнително разрешение от имиграционната полиция, разрешаващо или удостоверяващо правото на пребиваване в страната на лицето, получило закрила. Така актът за предоставяне на международна закрила на специализирания административен орган по закрилата ДАБ е достатъчен, за да може ползвателят на съответния вид закрила да получи удостоверителен документ, който се издава автоматично. Тази уредба обхваща и бенефициерите на временна закрила. Решението на правителството за предоставяне на временна закрила на разселените от войната в Украйна лица е достатъчно, за да им бъде издаден автоматично съответният документ на чужденец с предоставена временна закрила, ако и когато се обърнат към съответните органи за регистрация.

### **Обхват на временната закрила**

След започването на войната в Украйна редовното правителство предприе мерки, които за периода от 24 февруари до 22 юни 2022 г. осигуриха достъп до територия на общо 361 439 разселени лица от Украйна. От тях 83 215 останаха в страната; 119 057 получиха осигурен от държавата подслон и изхранване; 117 591 бяха регистрирани под временна закрила (12 340 мъже, 59 498 жени, 45 261 деца и 492 непридружени деца). Редовното прави-

телство обаче не успя да приеме нито подготвения пакет от законодателни изменения, нито програма за дългосрочна интеграция на украинските бежанци, тъй като бе свалено от власт с вот на недоверие на 22 юни 2022 г., в резултат на което парламентът бе разпуснат на 1 юли 2022 г. Вследствие на предприетата след това рестриктивна политика от служебното правителство на проруски ориентирания президент Румен Радев спрямо лицата с временна закрила и отмяната или ограничаването на някои основни форми на подпомагане, като настаняване и хранене, от общо регистрираните под временна закрила 149 268 украинци към 31 декември 2022 г. в България останаха едва 49 704 разселени от войната в Украйна лица.



# 13

## Право на здраве

През 2022 г. България отчете най-големия спад в очакваната продължителност на живота от всички държави в ЕС като резултат от лошото управление на епидемията от COVID-19 и на здравната система изобщо в последните години. Комбинацията от отиваща си пандемия и невиждана по мащаба си бежанска вълна извади на повърхността сериозните проблеми на достъпа до здравни услуги в страната: финансови и географски ограничения в достъпа, цели групи специалисти, намаляващи като брой и застаряващи като възраст, липса на профилактика, превенция и ранна диагностика на фона на свръххоспитализиране.

### COVID-19 – постпандемични ефекти

По данни на инструмента<sup>280</sup> за мониторинг на ваксинационния процес на Европейския център за контрол на заболяванията в края на 2022 г. срещу SARS-CoV-2 в България са ваксинаирани с основен курс на ваксинация едва 30,1% от населението, а с една поддържаща доза – по-малко от 12%. По данни на статистическия център на Оксфордския университет<sup>281</sup> единствената държава в европейския регион с по-ниско ваксинационно покритие е Босна и Херцеговина с 28%.

През ноември в медиите беше оповестен<sup>282</sup> доклад на работна група, назначена със заповед на министър Асена Сербезова, чиято задача е била да изследва смъртността от

<sup>280</sup> ECDC. COVID-19 Vaccine Tracker – <https://vaccinetracker.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#uptake-tab>.

<sup>281</sup> Our World in data – <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer>.

<sup>282</sup> „Загубени са 860 хил. години живот“: експертен доклад проучи смъртността от COVID-19 в България, Дневник, 25.11.2022 г., достъпно на: <https://www.dnevnik.bg/4418191/>.

COVID-19 в България. Докладът сочи, че

**на база обобщени данни от началото на пандемията до май 2022 г. страната ни е с най-висока надвишена смъртност от всички държави в света, които предоставят данни, с надвишение от около 69 000 смъртни случая, или над 1% от населението на страната.**

В тази връзка, още през 2021 г. БХК подаде искова молба срещу Министерския съвет и срещу бившия министър на здравеопазването Костагин Ангелов в лично качество с твърдения за извършена дискриминация (пряка и непряка) заради Националния план за ваксиниране срещу COVID-19 в Република България (нататък Ваксинационният план), приет с решение на Министерския съвет №896 от 07.12.2020 г., и по-конкретно поставянето на групата на възрастните хора на и над 65 години и на хората с придружаващи хронични заболявания в по-нисък приоритет от други групи по отношение на достъпа им до ваксиниране с първите доставени в страната дози от ваксините срещу COVID-19. Част от исковете се основаваха на конкретния начин на разработване на приоритетните групи във Ваксинационния план, в който от общо 5 групи, възрастните и хората с придружаващи заболявания бяха поставени на 4-то място. Отбелязана беше и ролята на отварянето на т.нар. зелени коридори през февруари 2021 г.

През 2022 г. се проведе заседание по делото, а двамата ответници оспорваха исковете и твърдяха, че не е извършена дискриминация по признаците „възраст“ и „увреждане“. На 7 ноември 2022 г. Софийският районен съд реши, че дискриминация не е осъществена нито с Ваксинационния план, нито с отварянето на зелените коридори. Според съда възрастните лица и лицата с придружаващи заболявания изобщо е нямало да бъдат включени в плана за ваксинация, ако не са били носители на тези признаци, и затова за тях всъщност е благоприятно, че изобщо са включени в него. Съдът не изследва въпроса дали ако тези лица бяха включени на по-предно място в плана, смъртността и заболеваемостта са щели да бъдат по-ниски, каквото е основно твърдение в исковата молба. Това решение е обжалвано и към началото на 2023 г. е висящо пред горната инстанция.

През януари 2022 г. Институтът за европейски политики на „Отворено общество“ (Open Society European Policy Institute) подаде колективна жалба пред Европейския комитет по социални права с твърдения за нарушаване на правото на здраве и за осъществена дискриминация съгласно Европейската социална харта, тъй като възрастните хора и лицата с придружаващи заболявания не са третирани приоритетно в хода на ваксинацията срещу ковид. Институтът също така поиска от Комитета да укаже на България предварителни спешни мерки. През 2022 г. се размениха писмени становища по делото, като българското правителство в изключително кратко и повърхностно становище отрече да е нарушило Европейската социална харта. През 2023 г. предстои решение по делото.

БХК пое също правната защита на лица, пострадали от неправилно поставени ваксини. В края на 2021 г. в МВР болница е поставена еднородова ваксина на две деца, на

възраст на 13 и 17 години, въпреки че този препарат не е одобрен за прилагане на лица, ненавършили 18 години. Грешката е открита, когато медицинското лице се опитва да издаде сертификата за ваксинация на децата, но системата отказва да приеме запис за този препарат на деца. Вместо ваксината „Янсен“ медицинското лице вписва невярната информация, че е поставена първа доза от друг препарат. Родителите на децата сигнализират на Столичната регионална здравна инспекция, МП и МЗ и искат да се заличи неправилно записаната информация за първа доза от друг препарат, но също и да се запише действително поставеният препарат „Янсен“ и да бъдат издадени зелени сертификати, които към онзи момент се изискват при посещение на някои закрити публични места в България, за пътуване в чужбина, както и за посещение на училище без задължително ежеседмично местване. След последователните откази родителите подават жалба в АССГ срещу МЗ със същите искания. През октомври 2022 г. АССГ уважи жалбата и разпореди на МЗ да извърши съответните записи в регистъра за имунизациите и да издаде сертификати. МЗ обжалва това решение с твърдението, че не може да запише в регистъра действително поставения препарат и да издаде сертификат, тъй като не може да се впише една медицинска грешка в регистъра. През 2023 г. предстои делото да се разгледа пред ВАС.

## Право на здраве на украинците под временна закрила в България

През 2022 г. след нахлуването на Русия в Украйна и разгърнатата се пълномащабна война, България посрещна най-голямата бежанска вълна в историята си. Демографският профил на бежанците беше свързан с повишена уязвимост и нужда от своевременно достъп до системите за здравна помощ и социална закрила – потокът се състоеше предимно от жени с деца и възрастни хора с хронични заболявания.

**В първия месец достъпът на украинските граждани до здравна грижа се осъществяваше изцяло на доброволен принцип от отделни лекари и лечебни заведения, които бяха заявили готовност за това.**

В края на март чрез инструкция<sup>283</sup> до регионалните здравни инспекции МЗ възложи здравната грижа за бременните жени и децата на разкритите в страната 31 здравно-консултативни центъра, без ангажимент към останалите украински граждани.

През април бяха приети промени в Закона за здравното осигуряване, за да бъде разширен обхватът му и в него да попаднат и лицата под временна закрила.<sup>284</sup> Гласуваните промени дадоха възможност лицата с предоставена временна закрила и бежанците да имат право на медицинска помощ при условията и по реда, определен за българските граждани, с

<sup>283</sup> Предоставена на БХК от Националния кризисен щаб с имейл от 28.03.2022 г.

<sup>284</sup> Шаркова, М. *Право в здравеопазването: по-важните нормативни промени през 2022 г.*, достъпно на: <https://mariasharkova.com/право-в-здравеопазването-по-важните-н/>.

изключение на случаите на предоставяне на медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност.

В началото на май с постановление<sup>285</sup> на Министерския съвет държавата пое здравните осигуровки на всички регистрирани под временна закрила за период от 3 месеца, а за децата и пенсионерите – за целия период на временната закрила. Близко месец след това обаче интензивно постъпваха сигнали както от самите украински граждани, така и от доброволци, подкрепящи ги в контактите с българските институции, че информацията за статуса им на здравноосигурени лица не е прехвърлена успешно от масивите на ДАБ към Националната агенция за приходите. Това възпрепятства много хора да получат навременна медицинска помощ.<sup>286</sup>

След решаването на техническите проблеми стана ясно, че въпреки всички предприети нормативни промени, достъпът на украинците под временна закрила до медицинска помощ остава труден. Основната причина бе в липсата на достатъчно лични лекари и педиатри, които да имат свободни места в листите си, да знаят език и да желаят да записват украински граждани. Количествените данни по този въпрос обаче

<sup>285</sup> Министерски съвет. Постановление №69 от 05.05.2022 г. за здравно осигуряване на лицата с временна закрила по чл. 1а, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците и на лицата по чл. 39, ал. 6, т. 2 и чл. 40а, ал. 3а от Закона за здравното осигуряване, достъпно на: [https://www.mh.government.bg/media/filer\\_public/2022/05/10/postanovlenie69-05-05-2022.pdf](https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2022/05/10/postanovlenie69-05-05-2022.pdf).

<sup>286</sup> Много въпроси. Защо е толкова трудно да се предостави медицинска грижа на украинците, Свободна Европа, 30.05.2022 г. достъпно на: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/31875102.html>.



системно не се предоставят от НЗОК.

През октомври 2022 г. Асоциация „Хипофиза“ осъди<sup>287</sup> НЗОК за отказа ѝ да предостави данни колко украинци под временна закрила са записани при общопрактикуващ лекар в България, както и кои са лекарите, които имат свободни места в пациентските си листи. Въпреки указанията на съда, с Решение №РД-19-209/17.11.2022 г. НЗОК<sup>288</sup> отново отказа исканата статистика. Според емпирични данни на Асоциация „Хипофиза“<sup>289</sup> във Варна и региона има само петима общопрактикуващи лекари, които предоставят здравна помощ на хора под временна закрила. Данни за страната липсват.

## Национална карта на дългосрочните нужди от здравни услуги – картиране на нарушенията в достъпа до здравни грижи

В последните дни на календарната 2022 година Министерският съвет прие Национална карта на дългосрочните нужди от здравни услуги.<sup>290</sup> Наред с други акценти, документът предоставя данни и за нарушенията и неравенствата при достъпа до медицинска помощ. В 9 града и 3882 села над 800 000 души нямат достъп на място до първична извънболнична медицинска помощ. В най-малките областни центрове (Добрич, Вигин, Ямбол) липсва и достатъчен капацитет на болничната помощ. По отношение на видовете болнична помощ картата показва, че на национално ниво в страната има излишък от над 13 400 болнични легла. В същото време обаче не достигат близо 3000 легла за долекуване и над 500 – за психиатрично лечение. Парадоксално, по отношение на достъпа до болнична грижа за деца, София-град е единствената област в страната, в която липсват достатъчно педиатрични болнични легла, макар че се явява център за предоставяне на високоспециализирани болнични услуги за деца от цялата страна. Това води до нарушение на достъпа до здравна грижа както за децата от региона, така и за децата с тежки или редки заболявания от цялата страна.

<sup>287</sup> Административен съд – Варна. Решение №1375 от 31.10.2022 г. по адм.г. №1907/2022 г.

<sup>288</sup> НЗОК. Решение №РД-19-209/17. 11. 2022 г., предоставено на БХК от Асоциация „Хипофиза“.

<sup>289</sup> Варненска НПО осъди Здравната каса за отказ да каже колко украинци имат личен лекар, 31.10.2022 г., OFFNews, достъпно на: <https://offnews.bg/zdrave/varnenska-npo-osadi-zdravnata-kasa-za-otkaz-da-kazhe-kolko-ukraintci-i-788461.html>.

<sup>290</sup> Министерски съвет. Национална карта на дългосрочните нужди от здравни услуги, достъпна на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1592>.



# 14 Права на жените

*И 2022 година затвърждава тенденцията на силна мобилизация на женските движения като ответна реакция на консервативни политики и опити за ограничения спрямо жените. Насилието спрямо жените отбелязва ръст за поредна година, жертвите на домашно насилие се увеличават, проблемът е припознат като най-сериозния за жените у нас, но отговорните институции симптоматично не предприемат адекватни действия и нужните законови промени, за да преустановят тази черна статистика. Дори напротив – политически формации използват проблема за популистки предизборни цели.*

## Мобилизация на женските движения

В последните години – осезаемо през 2022-ра – се наблюдава силна тенденция на мобилизиране на женските организации и движения<sup>291</sup> както на глобално, така и на локално ниво. Тя е естествена реакция на зачестилите консервативни действия на различни политически формации, влияещи върху социално-политическия живот. В редица държави от ЕС бяха въведени закони, забраняващи носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето в публичността, наложени от крайната десница като средство за потискане и дискриминиране на мигрантки и мигранти. В края на 2022 г. се разгърна феминистката революция в Иран с мощен глобален отзвук. Дебатите около ратификацията на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие

---

<sup>291</sup> Феминизъм: мобилизации и контексти, бр. 23 на Семинар\_BG, гостъпно на: <https://seminar-bg.eu/spisanie-seminar-bg/broy23.html>.

(т.нар. Истанбулска конвенция) продължават в редица общества. В момента преобладава феминисткият активизъм, фокусиран върху проблема за домашното насилие и полово базираното насилие. България е сред радикалните примери – Истанбулската конвенция беше отхвърлена и впоследствие дори обявена за противоконституционна през 2018 г. В редица държави се предприемат опити за забрана и ограничаване на абортите, но и паралелно политики за стимулиране на раждаемостта, които фиксират жената в ролята ѝ на майка, полагаща грижи за семейството и гома.

## Домашно насилие/насилие, основано на пола

Ако трябва да опишем с една дума подхода на държавно ниво за справяне с насилието, основано на пола, в България, тя може да е „цикличност“. Движение, и то нагоре има само в броя на жертвите:

**през изминалата 2022 година най-малко 26 жени са били убити – обичайно от бивши или настоящи партньори,**

като за сравнение убийствата на жени през 2021 г. са били 22, а през 2020 г. – 19. Само за първите два месеца на 2023 г. има още 8 идентични фатални случаи. Данните са от мониторинг на БХК в сайта Spasena.org, посветен на проблема с домашно насилие.<sup>292</sup> Но броят не е взет от съществуващ официален регистър – броят случаите по медийни публикации. Защото все още липсва официална статистика на жертвите на домашно и полово базирано насилие, водена от държавна институция. И през 2022 г. липсват ключовите механизми за овладяване на проблема: освен статистика липсват координиращ държавен орган, обучени кадри, достатъчно кризисни центрове и криминализиране на домашното насилие. Липсват петте основни елемента, без които битката е загубена.

## Защитата от домашно насилие – обругана и блокирана в парламента

На 25 октомври 2022 г. бе отбелязана 40-годишнината от ратифицирането от страна на България на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените и 40-годишнината на Комитета по конвенцията (CEDAW). Иронично, само три месеца по-късно, на 27 януари 2023 г., 48-ото Народно събрание отхвърли важния и дългоочакван Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие (ЗИДЗЗДН). Депутати посочиха, че му се противопоставят „в защита на децата“, и се обявиха против защитата от домашно насилие на жертви, живеещи в еднополова двойка. Сред аргументите срещу законопроекта са неистините, че той е противоконституционен и че заедно с Истанбулската конвенция въвежда „трети пол“ и „поставя децата в опасност“.

<sup>292</sup> Медийен мониторинг на убийствата на жени в България, достъпен на: [http://spasena.org/bg/media\\_monitoring](http://spasena.org/bg/media_monitoring).

Конституцията на България прогласява равенството пред закона на всички хора, а според правото на ЕС и вътрешното право на България дискриминацията на основата на сексуална ориентация или полова (джен-гърна) идентичност е правонарушение.

Жените и децата в България са непропорционално по-често засегнати от домашно насилие и насилие по полов признак. ЛГБТИ хората – също. Представители на гражданските организации реагираха остро и заявиха: „Омразата, която посочените народни представители открито проповядват в българското общество спрямо ЛГБТИ хората, не е просто нетърпима, тя е противоправна. Тя няма място в българския парламентарен живот и е позор за българския парламентаризъм“.<sup>293</sup>

Хронологията сочи, че законопроектът беше приет в парламентарните комисии с участието на представители на всички политически партии. Работната група за изработване на ЗИДЗЗДН бе сформирана от МП още преди три години – през 2019 г. Най-интензивна бе работата по изработването на проекта за промени в ЗЗДН в края на 2021-ва и първите месеци на 2022 г. когато министърът на правосъдието Надежда Йорганова превърна в приоритет проблема за домашното насилие и подобряването на мерките за защита на пострадалите. В рамките на 47-ото Народно събрание правителството внесе ЗИДЗЗДН. Но парламентът бе разпуснат и законопроектът остана неразгледан. На 24 ноември 2022 г. (в навечерието на 25 ноември – Международния ден за борба с домашното насилие и насилието, основано на пола) група депутати внесоха в 48-ото Народно събрание същия ЗИДЗЗДН.

На фона на осезаемия ръст на убийствата на жени за пореден път проблемът беше подменен с лъжливи тези от политици, употребени за популистки предизборни цели. Така парламентът отхвърли отново промени в ЗЗДН<sup>294</sup>, които останаха за сетен път за следващото Народно събрание. Нещо повече, България отново заяви „категоричната си позиция срещу Истанбулската конвенция“, този път пред Съвета по общи въпроси в Брюксел на 22 февруари 2023 г.<sup>295</sup> Парламентарно представени партии водят кампания за дезинформация и оклеветяване на Истанбулската конвенция, а България е призована да я ратифицира. Това са два от изводите на Европейския парламент, които засягат Истанбулската конвенция.

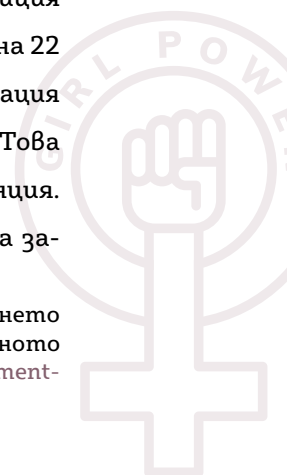
Законодателните промени трябваше да въведат мерки за превенция и реална за-

<sup>293</sup> Позиция на Българския хелзинкски комитет и група ЛГБТИ организации по повод отхвърлянето на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие в Народното събрание, 30.01.2023 г., достъпна на: <https://www.bghelsinki.org/bg/news/2023-01-30-position-statement-domestic-violence-bill>.

<sup>294</sup> <https://bnr.bg/post/101771021>.

<sup>295</sup> <https://www.svobodnaevropa.bg/a/32282766.html>.

От необходимите 700 кризисни центъра за настаняване на жертви на домашно и основано на пола насилие (по един на 10 000 души) у нас действат само 13 такива центъра за цялата страна.



щита на застрашените, да създадат цялостна координирана политика по въпроса. Липсва и конкретен орган, който да я координира. Според европейския стандарт на всеки 10 000 жители трябва да има един кризисен център, в който пострадалите да могат да получат закрила. Това означава, че за страната те трябва да са към 700. А съществуващите в момента са общо 13 за цялата страна.

## Всяка трета млада жена е насилвана от партньора си

Всяка трета жена на възраст 18 – 29 г. е била насилена от настоящ или бивш партньор (36,3%). А най-разпространеното насилие, причинено от интимния партньор, е психическото – 19,4% са пострадали от такова насилие. Това са два от основните изводи от проучването на Националния статистически институт (НСИ), публикувано в края на 2022 г.<sup>296</sup> Данните показват следното за жените на възраст 18 – 74 г.:

- ✓ 11,9% са преживели поне един случай на физическо или сексуално насилие някога през живота си като възрастни, без значение кой е бил извършителят и каква е била връзката помежду им.
- ✓ 20,5% са преживели един или повече случаи на насилие от интимен партньор. Включват се психическо, сексуално и физическо насилие (в т.ч. заплаха).
- ✓ Всяка трета жена на възраст 18 – 29 г. е била насилвана от настоящ или бивш партньор (36,3%). Младите жени (на възраст между 18 и 29 години) са изложени на най-голям риск от насилие от интимен партньор.
- ✓ Почти всяка десета жена (9,5%) е преживяла физическо (включително заплахи) или сексуално насилие от лица в домакинството.
- ✓ 12,2% от жените са преживели сексуален тормоз на работното място от мъж, с когото са в професионални взаимоотношения.
- ✓ 28% са преживели физическо или емоционално насилие в детството си от един от двамата родители.
- ✓ Две от три жени считат, че насилието над жени от страна на интимните им партньори в България се среща много или доста често.
- ✓ Според резултатите на изследването най-разпространеното насилие, причинено от интимния партньор, е психическото – 19,4% са пострадали от такова насилие.

2525 са заповедите за незабавна защита, изпратени до районните управления на МВР

<sup>296</sup> НСИ. Изследване на насилието, основано на пол EU-GBV, 2021, 25.11.2022, достъпно на: <https://www.nsi.bg/bg/content/19883/прессъобщение/изследване-на-насилието-основано-на-пол-eu-gbv-2021>.

за изпълнение през 2022 г. Данните, които получава и съхранява Главна дирекция „Национална полиция“, са извлечени от таблиците, съдържащи данни за издадените заповеди за защита, които се попълват ежемесечно от регионалните координатори в областните дирекции на МВР въз основа на получени през текущия месец копия от решения на съответния съд в районно управление на МВР по настоящ адрес на извършителя и на пострадалото лице. Това посочват от МВР в отговор на запитване на БХК по ЗДОИ.<sup>297</sup>

Заповедите за постоянна защита за 2022 г. са приблизително наполовина – 1129. Те са били издадени по реда на чл. 16, ал. 1 от ЗЗДН и по тях са били наложени мерки по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3; заповедите са изпратени до районните управления на МВР за изпълнение през 2022 г.

В същото време Главна дирекция „Национална полиция“ не разполага с информация за броя на направените уведомления на органите на прокуратурата. При неизпълнение на заповедта на съда, полицейският орган, констатирайки нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на прокуратурата по чл. 21, ал. 3 от ЗЗДН през 2022 г.<sup>298</sup>

В края на 2021 г. МВР даде публична заявка за по-сериозна ангажираност в борбата с домашното насилие. В свое официално писмо тогавашният министър на вътрешните работи Бойко Рашков подкрепи обявяването на 29 ноември за Ден на възпоменание на убитите жени и деца, жертви на домашно насилие, като ясно послание от страна на държавата, че домашното насилие е форма на престъпна дейност.

Преди година МВР увери, че разработва автоматизирана информационна система „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ за подаване на сигнали и осъществяване на надзор при случаи на домашно насилие и насилие, основано на пола. НПО секторът, както и международните органи отдавна настояват за подобно официално събиране на данни за случаи на домашно насилие. Година по-късно заявката все още не е изпълнена. Не е огласен и алгоритъм за оценка на риска за живота и здравето на пострадалите от насилие, който да се прилага от институциите на първа линия – органи на МВР, на МТСП и на МЗ, за което от МВР уверяваха, че се работи, преди година в отговор на достъп до информация от страна на БХК по ЗДОИ.<sup>299</sup>

Прокуратурата не събира статистическа информация за приключените досъдебни производства и за върнатите от съда дела, става ясно от отговор на запитване на БХК за статистическа информация, свързана със случаи на домашно насилие през 2022 г.

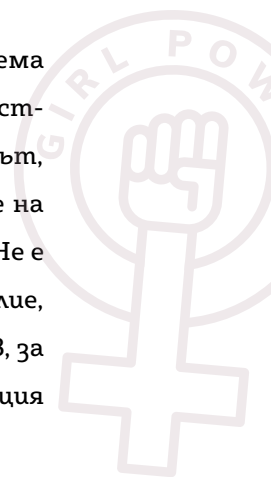
Половината от решените досъдебни производства в случаи на неизпълнение на заповед за защита са влезли в съда. От общо 191 в съда са влезли 98 прокурорски актове през първата половина на 2022 г. Това означава на практика, че решенията за останалата

---

<sup>297</sup> Данни на МВР за 2022 г. в отговор на запитване на БХК по ЗДОИ.

<sup>298</sup> Информацията е предоставена от прокуратурата на Република България по ЗДОИ по искане на БХК за първото шестмесечие на 2022 г.

<sup>299</sup> ЗДОИ по искане на БХК за данни, свързани с превенция от домашно насилие от 2021 г.



**Таблица 1. Статистически данни за досъдебни производства (ДП), образувани за престъпления, извършени в условията на домашно насилие.**

Текстове на НК	Новообразувани ДП	Решени ДП	Прокурорски актове, внесени в съда	Лица по внесените в съда актове	Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт
чл. 116, ал. 1, т. 6а (опит)	0	1	1	1	0	0
чл. 116, ал. 1, т. 6а	0	2	2	2	1	0
чл. 131, ал. 1, т. 5а	149	227	43	43	25	0
чл. 142а, ал. 4	0	1	0	0	0	0
чл. 143, ал. 3	1	2	0	0	0	0
чл. 144, ал. 3	131	184	35	35	28	1
чл. 144а, ал. 3	7	5	1	1	0	0
чл. 296, ал. 1, предл. 2	193	191	98	98	61	2
чл. 296, вр. ал. 1, предл. 2	2	3	3	3	2	0

половина са констатация, че няма престъпление. Според закона, който попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение или не изпълни заповед за защита от домашното насилие или Европейска заповед за защита, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до 5000 лв. (чл. 296, ал. 1, предложение 2. от НК).

## Нагласи на жените към „правата на жените“

Възприятията на самите жени за проблемите им в българското общество са ключ към информирането на държавата за действащи и бъдещи политики спрямо жените, те са път към равенството на жените и разрешаването на техните проблеми. Според изследване на Българския фонд на жените от 2022 г. 53% от анкетираните имат по-скоро негативно отношение към концепциите „права на жените“ и „феминизъм“, а силно негативно имат 15%. На противоположното позитивно мнение са едва 6,7%, а без отношение са 25%.<sup>300</sup>

<sup>300</sup> Български фонд на жените. *Изследване на нуждите на организациите, работещи за правата на жените, момичетата и уязвимите групи в България*, София, 2022 г., достъпно на: <https://bgfundforwomen.org/wp-content/uploads/2022/06/Study-of-the-needs-BG.pdf>.

Фигура 5. Проблеми на жените в България днес



Източник: Проучване на Български фонд за жените

Анкетираните посочват преобладаващо като проблем за жените в България отново темите, свързани с домашното насилие и насилието, основано на пола: домашно насилие – 14,7%; липса на политики за равнопоставеност и срещу насилие – 8,6%; насилие над жени – 22%. Други проблеми, които очертават, са: бедност и икономическа зависимост – 9,2%; унизително отношение на работното място – 14,1%; липса на представителност на жените на ръководни позиции – 7,4%; стереотипи, основани на пола – 22,7%; двойното натоварване с работа и домакинство – 9,8%.

## Липса на места в ясли и детски градини – по-силно неравенство между половете

Един типичен за българската реалност проблем, който от години не намира своето решение, а се задълбочава и се отразява на неравенството между половете, е липсата на места в общинските ясли и детски градини в столицата. По този повод миналата година организация „ЛевФем“ е публикувала проучване.<sup>301</sup> Хиляди деца ежегодно не се класират, а техните родители са поставени в изключително затруднена ситуация. Този проблем обостря социално-икономически неравенства, които се преплитат с полови неравенства. Домакинствата, които не могат финансово да си позволят частна услуга, компенсират с нископлатен и/или безплатен грижовен труд, извършван от страна на жените, които така се декласират и претоварват.

Именно жените са най-потърпевши от този проблем:

<sup>301</sup> Изследване за влиянието на недостига на места в общинските ясли и детски градини в град София върху живота на жените, 2021 – 2022 г., ЛевФем, достъпно на: <https://levfem.org/izsledvane-detski-gradini/>.

- ✓ Жените са тези, които основно поемат грижата за децата, те са и тези, които дължават своето майчинство за втора година, когато децата им не са се класирали. В изследвания период това означава, че доходът им се е редуцирал до 380 лв. и/или 650 лв.
- ✓ Майките също така ползват натрупан платен годишен отпуск, но немалка част от тях са принудени да прибегват и към неплатен отпуск след изтичането на майчинството. Следователно, ако детето не е прието до 2-годишна възраст, те биват лишени напълно от доход.
- ✓ Немалка част от жените преминават и на почасова трудова заетост и по-гъвкав режим на работа (16% от жените с едно дете и 31,3% с две деца на възраст до 6 години). Така те получават по-ниско възнаграждение от онези, които могат да участват пълноценно на пазара на труда, а осигурителният им стаж намалява, което в дългосрочен план се отразява негативно на средномесечния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, въпреки че по-голяма част от майките са дори с висше образование.
- ✓ 12% са напуснали работните си места.

Така животът на жените бива сведен основно до социалната роля на майка и те са принудени да полагат нископлатен или безплатен грижовен труд, а доходът им значително намалява поради невъзможност да работят. Това ги поставя в зависимост от семейството и/или партньора/съпруга, ако могат да разчитат на такъв тип подкрепа.

## Европейско законодателство за равенството между мъжете и жените

През март 2022 г. Европейската комисия прие предложение за директива относно борбата с насилието над жени и домашното насилие.<sup>302</sup> Тя беше гласувана в опит да се овладее отчетеният ръст на сигнали и случаи на насилие над жени, основано на пола – като последица от поредицата локдауни заради пандемията от COVID-19. Този ръст потвърди констатациите от научни изследвания, че рискът от домашно насилие се увеличава по време на криза. Комисията взе предвид и очакваното присъединяване на ЕС към Истанбулската конвенция.

Насилието над жени и домашното насилие са повсеместни в целия ЕС и според оценките засягат всяка трета жена в ЕС. При по-специфичните видове насилие през 2014 г. всяка десета жена е заявявала, че е била жертва на сексуално насилие, а една от всеки двадесет жени – че е била изнасилвана. Над 20% от жените са били подлагани на домашно

<sup>302</sup> Директива на Европейския парламент и на съвета относно борбата с насилието над жени и домашното насилие, достъпна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN>.



насилие.<sup>303</sup> Кибернасилието е също толкова широко разпространено: според оценките през 2020 г. всяка втора млада жена е била подложена на кибернасилие на социалнополова основа.<sup>304</sup> Като цяло жените се сблъскват по-често с този тип насилие въз основа на своя пол или социален пол, особено със сексуалните му форми. Те систематично стават мишена в онлайн пространството на насилнически крайногесни екстремистки групи и терористични групи, които целят да разпространяват омраза срещу тях. Така нареченото движение incel (самоопределящи се като „недоброволно лишени от сексуален живот“ мъже) например подбужда към онлайн насилие над жени и популяризира това насилие като актове на героизъм. Кибернасилието засяга най-вече жените, които са активни в обществения живот, например политическите деятелки, журналистките и защитничките на правата на човека. Това може да доведе до заглушаване на жените и възпрепятстване на тяхното участие в обществото.

## Насилие на работното място

Жените биват подлагани на насилие и на работното място: при около една трета от жените в ЕС, които са били подложени на сексуален тормоз, това се е случило на работното място.<sup>305</sup> В Стратегията за равенство между половете за периода 2020 – 2025 г.<sup>306</sup> бяха обявени мерки на ЕС за предотвратяване на тези форми на насилие, за защита на жертвите, за наказателно преследване на извършителите на престъпленията и за прилагане на съответните всеобхватни и координирани политики. В Плана за действие на Европейския стълб на социалните права се изтъква отново ангажиментът за борба с насилието на социалнополова основа и се предлага законодателство за тази цел.<sup>307</sup>

---

<sup>303</sup> Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA). *Насилието над жени: общоевропейско проучване. Доклад за основните резултати, 2014 г.* Проучването на FRA относно насилието над жени се основава на лично проведени интервюта с 42 000 жени от целия ЕС. То представя най-всеобхватното проучване в световен мащаб на преживяното от жените насилие.

<sup>304</sup> Служба на Европейския парламент за парламентарни изследвания (EPRS). *Борба с насилието, основано на пола: кибернасилие, оценка на европейската добавена стойност, 2021 г.*

<sup>305</sup> Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA). *Насилието над жени: общоевропейско проучване. Доклад за основните резултати, 2014 г.* Проучването на FRA относно насилието над жени се основава на лично проведени интервюта с 42 000 жени от целия ЕС. То представя най-всеобхватното проучване в световен мащаб на преживяното от жените насилие.

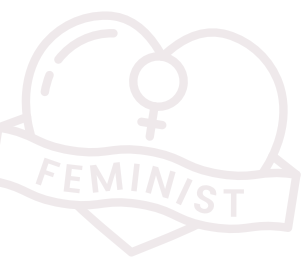
<sup>306</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегия за равенство между половете (2020 – 2025), COM(2020)152 final, достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>.

<sup>307</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно План за действие на Европейския стълб на социалните права, COM(2021)102 final, достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0102&from=EN>.

Важна отправна точка за предложението е Истанбулската конвенция<sup>308</sup> – най-пространната международна рамка, занимаваща се по всеобхватен начин с насилието над жени и домашното насилие. Конвенцията, която България отхвърли и обяви за противоконституционна.

Предлагат се по-специално следните мерки:

- ✓ *Криминализиране на определени форми на насилие, които засягат предимно жените, не са достатъчно третираны на национално равнище и попадат в компетентността на ЕС въз основа на съществуващите правни основания. Това се отнася за криминализирането на изнасилването въз основа на липсата на съгласие (в някои държави членки за тази цел се изисква да е била използвана сила или заплаха), гениталното осакатяване на жени и някои форми на кибернасилие.*
- ✓ *Укрепване на достъпа на жертвите до правосъдие и правата им на съответна защита, с което се посрещат специфичните нужди на жертвите на насилие над жени и домашно насилие. Тези мерки включват:*
  - *гарантиране, че националните органи разполагат с необходимите средства за справяне с насилието над жени и домашното насилие;*
  - *гарантиране, че националните органи третират жертвите по начин, отчитащ социалнополовите особености;*
  - *осигуряване на индивидуална оценка на нуждите от защита и подкрепа, съобразена със специфичните нужди на жертвите на насилие над жени или домашно насилие;*
  - *осигуряване на специални гаранции за децата жертви на насилие над жени или домашно насилие;*
  - *осигуряване на защита чрез незабавни забранителни заповеди и заповеди за защита;*
  - *гарантиране, че жертвите могат ефективно да предявят иск за обезщетение спрямо извършителя на престъплението;*
  - *гарантиране на премахването на онлайн съдържание във връзка с престъпления на кибернасилие и възможност за съдебна защита за засегнатите ползватели;*
  - *гарантиране, че съществуват правителствени органи, които подпомагат, съветват и представляват жертвите в съдебни производства по случаи на насилие над жени или домашно насилие.*
- ✓ *Осигуряване на подкрепа за жертвите, съобразена със специфичните нужди на жертвите на насилие над жени или домашно насилие. Това включва специфична подкрепа в случаи на*



<sup>308</sup> Обяснителен меморандум към проект за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с насилието над жени и домашното насилие, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0105&from=EN>.

сексуално насилие и генитално осакатяване на жени, достъп до национални горещи телефонни линии, повишена наличност на подслони и всеобхватна подкрепа за жертвите на сексуален тормоз на работното място. Предвижда се също целева подкрепа за жертвите със специфични нужди и рисковите групи, включително жени, бягащи от въоръжени конфликти.

✓ *Предотвратяване на насилието над жени и домашното насилие, включително чрез повишаване на осведомеността, обучение на специалисти, които е вероятно да влязат в контакт с жертвите, и работа с извършителите на престъпленията.*

✓ *Засилване на координацията и сътрудничеството на национално равнище и на равнище ЕС чрез подобряване на събирането на данни относно насилието над жени и домашното насилие. Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката.*

## Равенство между половете: Все още план на хартия в 73 точки

На 5 март 2020 г. Комисията прие своята Стратегия за равенство между половете за периода 2020 – 2025 г. В тази стратегия се определя амбициозна рамка

за следващите пет години за начините, по които да се постигне напредък по отношение на равенството между половете в Европа и извън нея.

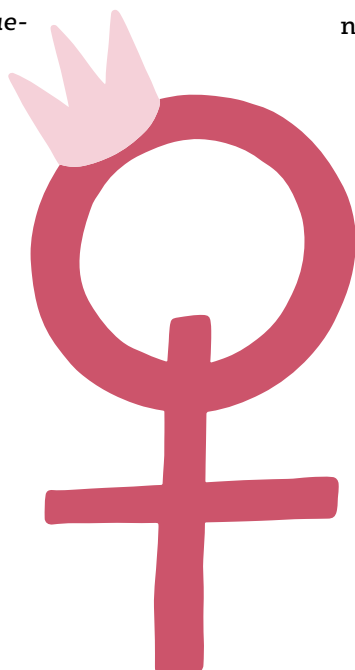
Камо един от първите конкретни резултати от стратегията ЕК предложи през март 2021 г. задължителни мерки за прозрачност на заплащането.<sup>309</sup> Тя представя предложение за директива за засилване на прилагането на принципа на равно заплащане за равен труд или за труд с равна стойност за мъжете и жените чрез

прозрачност на заплащането и механизми за правоприлагане. През март 2021 г.

Комисията прие план за действие за прилагане на Европейския стълб на социалните права, където равенството между половете заема централно място и се определят амбициозни цели за участието

на жените в пазара на труда и предоставянето на образование и грижи в ранна детска възраст, наред с други цели.

Адекватните минимални работни заплати могат също да спомогнат за намаляване на разликата в заплащането на жените и мъжете, тъй като повече жени, отколкото мъже получават минималната работна заплата. За тази цел през октомври 2020 г. ЕК представи предложение за



<sup>309</sup> Пак там.



директива на ЕС.<sup>310</sup>

В същото време в „новия стар“ български Национален план за равнопоставеност на жените и мъжете (2023 – 2024)<sup>311</sup> има предложения, разгърнати в 30-странична таблица и систематизирани в 73 точки, но липсват конкретни дейности и политики. Тоест засега планът е само на хартия. Мерките са структурирани в пет приоритетни области: равнопоставеност на жените и мъжете на пазара на труда и равна степен на икономическа независимост, намаляване на разликите по пол в заплащането и доходите, в участието при вземане на решения. Сред приоритетните сфери са още борбата с насилието и защитата и подкрепата на жертвите, както и преодоляването на стереотипите по пол в различни области на обществения живот. В документа са планирани мерки за по-добро съвместяване на професионалния и личния живот на родителите с малки деца и предоставяне на заетост на безработни чрез полагане на грижи за деца.

<sup>310</sup> Обяснителен меморандум към предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>.

<sup>311</sup> Проект на Национален план за действие за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете 2023 – 2024 г., достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7164>.

# 15 Права на лицата с психо-социални и/или интелектуални увреждания

През октомври 2022 г. КПИ публикува своя доклад за посещенията си през 2021 г. Докладът съдържа тревожни наблюдения за институциите за активно лечение, както и за социалните домове за лица с психични разстройства в България. Тези наблюдения обхващат физическото малтретиране на настанените, използването на принудителни мерки, неадекватната терапевтична среда и имитацията на деинституционализация в социалните домове. През годината не се осъществи никаква реформа на системата на социална грижа за лицата с психични разстройства. Институционалната грижа остава без алтернатива за много семейства. Няма кандидати за лични асистенти. Системата като цяло е недофинансирана. Не бе реформирана и системата на запрещение, което остави хиляди хора с накърнени основни човешки права в резултат на функционирането на действащата система.

## Насилие, принудителни мерки и неадекватна терапевтична среда в психиатричните болници

„Нужни са спешни действия във всички области – законодателство, инфраструктура, човешки ресурси и обучение, както и методи за лечение в съответствие със съвременните

европейски практики.<sup>312</sup> Това е оценката на КПИ за състоянието на психично-здравните и социалните услуги в България. След последното си посещение през 2021 г., в публикувания през октомври 2022 г. доклад, той настоя българското правителство да се заеме с „борба със стигмата“, да сложи точка на патерналистичното отношение към пациентите с психична болест и да направи истински усилия за интегриране на хората с психо-социални и интелектуални увреждания в общността. „Дългогодишното малтретиране и пренебрегване на такива уязвими потребители на услуги в България не може да продължава и трябва да се прекрати незабавно“<sup>313</sup>, категоричен е КПИ.

Над 25 години КПИ изразява дълбоката си загриженост за лечението, условията и правните гаранции за пациенти с психични разстройства и за хората с увреждания в социалните институции. Комитетът е на мнение, че действията са отдавна закъснели и цялостният подход към грижата за психичното здраве в България трябва коренно да се промени. На 31 май и 1 юни 2022 г. КПИ проведе разговори с българското правителство относно системното неизпълнение на препоръките му с 25-годишна давност и публичното му изявление от ноември 2021 г.

<sup>312</sup> CPT. Report to the Bulgarian Government on the periodic visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 13 October 2021, CPT/Inf (2022)20, Strasbourg, 18 October 2022, § 162 (по-нататък Доклад 2022).

<sup>313</sup> Пак там.

В психиатричните болници КПИ за пореден път отчита насилие от страна на персонала, крайно неподходящи материални условия, липса на персонал, неадекватно лечение и отношение. В ДПБ в Карлуково КПИ получава оплаквания, че персоналят крещи на пациентите, санитарите ги блъскат, удрят им шамари или ги ритат, а някои служители употребяват алкохол по време на работа. В ДПБ в Ловеч и ДПБ в Кърджали свидетелстват, че персоналят крещи, блъска или удря пациентите по-рядко. КПИ отбелязва, че въпреки значителните вътрешни ремонти обзавеждането е недостатъчно,

пациентите нямат заключващо се шкафче за лични вещи, нито възможности за усамотение и лично пространство. Нито една от болниците не предлага подходяща защитена зона за разходки на открито.

Броят на психиатрите е увеличен в сравнение с предишни посещения на КПИ, но голяма част от медицинския персонал наближава пенсионна възраст или я е надхвърлил. Персоналят в отделенията е недостатъчен, за да осигури нужната индивидуална грижа, както и да сформира мултидисциплинарни клинични екипи от психолози, социални работници и трудотерапевти. В резултат повечето пациенти просто лежат на леглата си или обикалят безцелно из коридорите.

Много пациенти не са били напълно запознати със своята диагноза и лечение. Употребата на средства за физическо ограничаване все още не е в съответствие с международните стандарти и често не се

Неизпълнени от  
**25**  
години  
препоръки

отразява в документацията. В ДПБ в Кърджали КПИ открива пациенти (включително на доброволно лечение), които са били

**оставени сами в 4- или 5-точково фиксиране на колана към леглата им, в изолатори, за повече от 48 часа, на памперси, които се сменят на всеки шест часа. Някои пациенти също са съобщили, че ръцете им са били фиксирани над главата им, довело до болка, подуване и загуба на чувствителност.**

КПИ установява също, че редица пациенти, които са подписали формуляри за съгласие за лечение и се считат за доброволни, не са съгласни с настаняването и лечението си, и са заявили, че искат да напуснат, но не им е позволено – де факто са задържани. КПИ обръща внимание и на значителния брой пациенти, които не се нуждаят от стационарно лечение (т.нар. социални случаи), но поради продължаващата липса на ефективни психичноздравни услуги и подкрепа в общността те остават в неподходяща институционална среда за неопределено време.

## Трансинституционализация в социалните домове

КПИ за пореден път наблюдава насилие над настанени потребители – в дома за мъже с психични разстройства в с. Петково потребителите са се оплакали, че санитарите ги обиждат, крещат им и им удрят шамари; в дома за хора с интелектуални увреждания в гр. Баня потребители са разказали, че

**един от пазачите им крещи, употребява алкохол по време на смяна, носи гървена пръчка, с която ги заплашва и понякога ги удря.**

Комитетът отбелязва, че след две незабавни забележки в края на посещениято си от 2021 г. българските власти предприели мерки за спешен ремонт в дома в Баня, където в един от блоковете „условията за живот са изтезание“. Въпреки че са незаконни в социалните институции и въпреки многократните препоръки да бъдат прекратени, мерките за изолация и физическо ограничаване все още се прилагат в два от трите посетени дома (Петково и Бяла).

При посещениято си в дома за жени с психични разстройства в гара Лакатник (планиран за закриване) в края на 2021 г. Комитетът установява, че домът „претърпява значителна реформа – финансиран от ЕС проект за замяна на сегашната институция с три сгради за настаняване от „семеен тип“ с капацитет от 15 легла всяка. Съобщава се, че строителството е започнало през април 2020 г. и е трябвало да приключи до март 2022 г. Комитетът коментира, че според него „изграждането на (или дори преобразуването на съществуващи) сгради в такива за настаняване от „семеен тип“ на територията на отдалечени институции, които ще бъдат обитавани от същите потребители, обгрижвани

от същия персонал, е в най-добрия случай трансинституционализация, а не смислен опит за истинска геинституционализация. Трансинституционализацията на потребителите от гомове за социални грижи в центрове от „семеен тип“, разположени на територията на съществуващи институции или на групи отдалечени места<sup>314</sup>, не е нито истинска геинституционализация, нито позволява подходяща реинтеграция на потребителите в общността<sup>315</sup>.

КПИ потвърждава мнението си, че много от сериозните системни проблеми в българските социални гомове ще бъдат решени само ако преди по-нататъшната геинституционализация се осигури адекватен на брой подходящо обучен персонал за клинични грижи (медицински сестри, санитарни и мултидисциплинарен клиничен персонал). КПИ отново призовава българските власти да увеличат броя на персонала и да подобрят допълнително наемането на персонал (включително условията и заплатите), обучението и наставничеството му, за да се гарантира, че има достатъчен брой клиничен персонал с подходящо качество във всички степени и дисциплини в институциите и централите за настаняване.<sup>316</sup>

## Докъде стигна реформата?

Деинституционализацията на пълнолетни хора с увреждания в България се провежда в противоречие с чл. 19 от КПХУ, Общ коментар №5 (2017) относно независимия живот и включването в общността и Насоките за геинституционализация от 2022 г.

През 2020 г. влезе в сила ЗСУ. През 2021 – 2022 г. бе разработена и приета подзаконовата нормативна уредба към ЗСУ. Наредбата за планиране на социалните услуги бе приета на 6 април 2021 г.<sup>317</sup> Наредбата за качеството на социалните услуги бе приета от Министерския съвет на 22 юни 2022 г.<sup>318</sup> Тя урежда по нов начин всички въпроси, свързани

<sup>314</sup> Някоя друга организация не извършва независим мониторинг на тези институции, няма и официални доказателства за трансинституционализацията. Но съдейки по адресите им в базата данни, качена на страницата на АСП, това всъщност е случаят с голяма част от ЦНСТ за възрастни с увреждания. Намират се в същата сграда/и, в двора или в същото село, където се намират големите институции.

<sup>315</sup> Доклад 2022, § 141.

<sup>316</sup> Пак там.

<sup>317</sup> Наредба за планирането на социалните услуги (влязла в сила на 09.04.2021 г.), достъпна на: <https://www.lex.bg/bg/mobile/ldoc/2137211406>. С наредбата се уреждат: критериите за определяне на услугите и максималният брой потребители в Националната карта на социалните услуги; критериите, редът и условията за разработване от общините на анализ на потребностите и предложенията на общините в резултат на анализа на общинско ниво; редът за разработване и актуализиране на Националната карта на социалните услуги; редът за прилагане, сътрудничество и координация на национално, областно и общинско ниво при разработването на Националната карта на социалните услуги и редът за съгласуване на общинските годишни планове за социални услуги.

<sup>318</sup> Наредба за качеството на социалните услуги (в сила от 28.06.2022 г.), достъпна на: <https://www.ciela.net/svobodna-zona-normativi/view/2137223813/naredba-za-kachestvoto-na-sotsialnite-uslugi>.



с качествено предоставяне на социални услуги, включително различните видове социални услуги за хора с увреждания. Наредбата за стандартите за възнагражденията на служителите, предоставящи социални услуги, финансирани от гържавния бюджет, беше приета през декември 2020 г. и влезе в сила на 1 януари 2022 г.<sup>319</sup> Решението на Министерския съвет за стандартите за делегираните от гържавата дейности беше прието на 3 февруари 2022 г. и влезе в сила на 1 април 2022 г. То предвижда увеличение на стандартите за финансиране на всички делегирани от гържавата социални услуги през 2022 г.

Какво показва прегледът на практиката? По данни на Агенцията за социално подпомагане (АСП)<sup>320</sup>

**към октомври 2022 г. близо 5000 души живеят все още в 75 институции за хора с различни увреждания (психо-социални, интелектуални, сетивни, физически увреждания и деменция).**

А в 312 резидентни услуги (ЦНСТ, защитени жилища, преходни жилища и наблюдавани жилища) живеят общо 3317 души с различни видове увреждания. Около 20 000 души с увреждания от 265 общини получават асистентска подкрепа.<sup>321</sup> И около 50 000 души са потребители на лична помощ по Закона за личната помощ.

Планът за действие за периода 2018 – 2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа<sup>322</sup> (който се изпълнява със закъснение) инвестира евросредства в ЦНСТ и очаква да постигне следните резултати:

- ✓ изграждане на 100 социални услуги за 2140 потребители (вече договорени с Плана 2018 – 2021);
- ✓ предоставяне на качествени грижи и подкрепа в нови услуги в общността на минимум 750 деинституционализирани лица с психо-социални и интелектуални увреждания;

<sup>319</sup> Наредба за стандартите за възнагражденията на служителите, предоставящи социални услуги, финансирани от гържавния бюджет (в сила от 01.01.2022 г.), достъпна на: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137207820>.

<sup>320</sup> АСП. Регистър на видовете социални услуги, финансирани от гържавния бюджет. Регистърът съдържа данни само за капацитет на институциите и услугите, а не за реално настанените в тях, достъпен на: <https://asp.government.bg/bg/deynosti/sotsialni-uslugi/sotsialni-uslugi-za-palnoletni-litsa/registar-na-vidovete-sotsialni-uslugi-finansirani-ot-darzhavniya-byudzhet/>.

<sup>321</sup> Асистентска подкрепа по реда на ЗСУ се предоставя за лица в надтрудоспособна възраст, в невъзможност за самообслужване, които нямат определена по съответния ред степен на намалена работоспособност и за деца с трайни увреждания и пълнолетни лица с трайни увреждания с определена чужда помощ, които не ползват асистентска подкрепа, помощ за осигуряване на асистентска подкрепа или за които не се получава помощ за грижа в домашна среда по реда на друг закон. Асистентската подкрепа е специализирана социална услуга, която включва подкрепа от асистент за самообслужване, движение и придвижване, промяна и поддържане на позицията на тялото, изпълнение на ежедневни и домакински дейности и комуникация.

<sup>322</sup> Министерски съвет. План за действие за периода 2018 – 2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа, достъпен на: <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=882>.

- ✓ предоставяне на дневна, почасова и резидентна грижа и подкрепа за над 2000 лица с увреждания и възрастни хора, зависими от грижи;
- ✓ предоставяне на социални услуги в домашна среда на над 17 000 лица с увреждания и възрастни хора, зависими от грижи;
- ✓ предоставяне на патронажна грижа на над 17 000 лица с увреждания и възрастни хора, зависими от грижи;
- ✓ закриване на 10 специализирани институции за лица с психо-социални и интелектуални увреждания;
- ✓ разработване на ново законодателство, регулиращо социалните и здравно-социалните услуги;
- ✓ повишаване на капацитета на служителите в системата за дългосрочни грижи.

Анализът в Плана за действие за дългосрочна грижа 2022 – 2027 г. на ситуацията в България показва, че около 9000 души с увреждания и възрастни хора живеят в 159 специализирани институции, а чакащи настаняване при първо желание в тях са 1796 души, от които 923 са лица с психо-социални и интелектуални увреждания и деменция.

За настаняване в 271 ЦНСТ и защитени жилища чакат около 1580 души, почти всички от които са с психо-социални и интелектуални увреждания и деменция.

Лицата с психични разстройства, които са настанени за постоянно (над една година) в ДПБ, са 207 към 30 юни 2021 г. Те не се нуждаят от активно лечение, но не могат да бъдат изписани поради липса на жилище, липса на близки и роднини или поради нежеланието на последните да се грижат за тях след изписването им от болницата. Те са предимно хора с шизофрения – 82%, 7% имат интелектуални затруднения, а 3% – биполарно разстройство и деменция.<sup>323</sup>

Търсенето на институционална грижа продължава да се дължи основно на повишеното търсене на услуги за дългосрочна грижа в резултат на: трайното застаряване на населението; недостатъчното предоставяне на услуги в общността и у дома; съществуващите стереотипи и нагласи, които понякога водят до дискриминация на хората с психо-социални и интелектуални увреждания; а в някои случаи – и на неререформираната система на запрещението, която дава твърде много права на другите, особено на настойниците на лица, поставени под пълно запрещение, но не предлага адекватни мерки за подкрепа на хората с увреждания.<sup>324</sup>

По данни на АСП по процедура BG16RFOP001-5.002 „Подкрепа за деинституционали-

<sup>323</sup> Министерски съвет. План за действие за периода 2022 – 2027 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа, приет с Решение №509 на Министерския съвет от 21.07.2022 г., с. 11, достъпен на: <https://strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=882>.

<sup>324</sup> Пак там, с. 12.

зация на социални услуги за възрастни и хора с увреждания“ по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 се изгражда инфраструктура за нови услуги – 6 дневни центъра за хора с геменция и техните семейства и 68 ЦНСТ за хора с психо-социални увреждания, хора с интелектуални увреждания, хора с геменция и стари хора в невъзможност да се самообслужват.

Процесът на извеждане на настанени в институции и ДПБ, започнал през октомври 2021 г., продължава към момента. Три институции за хора с психо-социални и интелектуални увреждания са закрити към юли 2022 г. Потребителите са били преместени в новосъздадени ЦНСТ в други села и малки градове.

В рамките на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г.<sup>325</sup> е предвидено изграждането и на 10 центъра за социална рехабилитация и интеграция за 380 лица с психо-социални и интелектуални увреждания. Те трябва да предоставят подкрепящи нерезидентни социални услуги в общността за създаване/възстановяване на умения за независим живот и пълно включване на потребителите в общността. Създадени са два центъра за социална рехабилитация и интеграция за лица с психо-социални и интелектуални увреждания с общ капацитет 40 места, които от юли 2022 г. функционират с финансиране от програмата.<sup>326</sup> По Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г.<sup>327</sup> тече изграждането на 16 центъра за комплексна грижа за лица с тежки множествени увреждания и техните семейства в 16 общини. Индикативният брой на потребителите е 995.<sup>328</sup> Вече са изградени и функционират два дневни центъра за подкрепа на хора с увреждания и техните семейства с общ капацитет 70 потребители. Целта на операцията е създаване на 11 дневни центъра. През 2020 и 2021 г. са сключени 8 споразумения за финансиране с общини.<sup>329</sup>

Анализът в Плана за действие за дългосрочни грижи за 2022 – 2027 г. показва, че списъците с чакащи настаняване в резидентна грижа лица са дълги, тъй като очевидно грижите и услугите, предоставяни в общността и у дома на хората с увреждания, все още са твърде недостатъчни. ЗСУ, който влезе в сила през юли 2020 г., бе разработен за решаване на този проблем. Той обаче все още не се прилага напълно, тъй като предполага разработване на Национална карта на социалните услуги въз основа на действителна оценка на нуждите на хората с увреждания, която трябваше да се приеме от Министерския

---

<sup>325</sup> По операция „Социално включване на лица с психични разстройства и интелектуални затруднения“.

<sup>326</sup> МТСП. Доклад за изпълнението на План за действие за периода 2018 – 2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа, с. 20.

<sup>327</sup> По операция BG05M9OP001-2.008 „Подкрепа за хора с увреждания“.

<sup>328</sup> Министерски съвет. План за действие за периода 2021 – 2022 за изпълнение на Националната стратегия за хората с увреждания (2021 – 2030), с. 45.

<sup>329</sup> МТСП. Доклад за изпълнението на План за действие за периода 2018 – 2021 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа, с. 19.

съвет в срок до 12 месеца от публикуването на данните от преброяването на населението и жилищния фонд в Република България, проведено през 2021 г.<sup>330</sup> Към декември 2022 г. данните от преброяването все още не са публикувани. Обратната връзка от потребителите на вече съществуващи услуги и техните семейства, която трябва да бъде потърсена от гоставчиците, беше въведена едва през юни 2022 г.<sup>331</sup>

## Какво предстои?

Приетият през юли 2022 г. План за действие за дългосрочни грижи 2022 – 2027 г. на стойност над 1,5 млрд. лв.<sup>332</sup> предвижда масово строителство и ремонтване на сгради. Сред основните дейности в него са:

- ✓ *развиване на услуги в домашна среда – асистентска подкрепа, мобилни интегрирани здравно-социални услуги и дистанционни услуги (телекеър/телеасистенция);*
- ✓ *закриване на 41 институции за хора с увреждания чрез развиване: на 125 социални и 27 резидентни здравно-социални услуги за лица с увреждания в новоизградена инфраструктура за 4560 потребители и 125 центъра за информирание и консултиране, застъпничество и посредничество, общностна работа, терапия и рехабилитация, обучение за придобиване на умения, подкрепа за придобиване на трудови умения и дневна грижа за 3750 потребители, които могат да се ползват и от лицата, настанени в новоизградените резидентни услуги;*
- ✓ *изграждане на 54 нови резидентни здравно-социални услуги за възрастни хора в невъзможност за самообслужване, с потребност от постоянни медицински грижи, и за пълнолетни лица с трайни увреждания, с потребност от постоянни медицински грижи, за 810 потребители;*
- ✓ *изграждане на 10 нови центъра за временно настаняване/приюти и 12 нови центъра за кризисно настаняване за около 190 потребители;*
- ✓ *реформирание на всички 82 дома за стари хора с капацитет 5598 души;*
- ✓ *създаване на 19 нови резидентни услуги за стари хора с капацитет 765 потребители;*

<sup>330</sup> ЗСУ, § 31 (последно променен и влязъл в сила на 17.02.2021 г.), Преходни и заключителни разпоредби, достъпен на: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137191914>.

<sup>331</sup> Наредба за качеството на социалните услуги, в сила от 28.06.2022 г., достъпна на: <https://www.lex.bg/bg/mobile/ldoc/2137223813>, чл. 24, ал. 1, т. 1.

<sup>332</sup> След приключване на финансирането по Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021 – 2027 г. необходимите средства за финансиране от гържавния бюджет на новите 345 социални и интегрирани здравно-социални услуги за над 9200 потребители от 2026 г. са в размер на близо 201 млн. лв. годишно. Част от средствата ще се осигурят чрез извършване на компенсирани промени в рамките на бюджета за социални услуги (от закриването на специализираните институции). Останалите източници на финансиране са: 753 млн. лв. от Плана за възстановяване и устойчивост, 632 млн. лв. по Програма „Развитие на човешките ресурси“, съфинансирана от националния бюджет и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и около 140 млн. лв. по Програма „Развитие на регионите“, съфинансирана от националния бюджет и Европейския фонд за регионално развитие.

- ✓ подкрепа за развиване на трудови умения и включване в заетост на лица с увреждания;
- ✓ основен ремонт, вътрешни ремонти, преустройство, енергийна ефективност, мерки за осигуряване на достъпна среда и закупуване на оборудване и обзавеждане в 70% от 1200 съществуващи социални услуги.

Според Плана за действие за дългосрочни грижи за 2022 – 2027 г. очакваните резултати са:

- ✓ нови услуги в общността на минимум 2700 лица с психо-социални и интелектуални увреждания, с физически увреждания, със сетивни нарушения и с деменция, изведени от специализирани институции;
- ✓ създадени нови дневни и резидентни услуги с общ капацитет над 8300 лица с увреждания и възрастни хора в невъзможност за самообслужване;
- ✓ предоставени патронажна грижа и дистанционни услуги за 32 000 лица с увреждания и възрастни хора в невъзможност за самообслужване;
- ✓ осигуряване на асистентска подкрепа за 20 000 лица;
- ✓ закрити 41 съществуващи специализирани институции за хора с увреждания (интелектуални и психо-социални увреждания, физически увреждания, сетивни нарушения и деменция);
- ✓ създадени нови резидентни услуги за стари хора за над 750 лица;
- ✓ подобрена среда в 840 от вече съществуващите социални услуги;
- ✓ реформирани всички 82 дома за стари хора в съответствие с Наредбата за качество на социалните услуги;
- ✓ повишен професионален капацитет на служителите и специалистите в системата на услугите за дългосрочна грижа;
- ✓ внедрени комуникационни и информационни технологии в услугите за дългосрочна грижа.<sup>333</sup>

Планът за действие за дългосрочни грижи за 2022 – 2027 г., макар да отбелязва някои проблеми със запрещението, не предвижда никаква реформа на дееспособността. Примитивната система, която понастоящем действа в България, лишава от основни човешки права хиляди хора, поставени под запрещение, включително от правото им на достъп до съд, правото им на личен и семеен живот и правото им да гласуват.

---

<sup>333</sup> Министерски съвет. План за действие за периода 2022 – 2027 г. за изпълнение на Националната стратегия за дългосрочна грижа, приет с Решение №509 на Министерския съвет от 21.07.2022 г., с. 53.

## Няма кандидати за лични асистенти

Според първия доклад на АСП за прилагането на Закона за личната помощ, ползвателите на лична помощ през 2021 г. са били общо 49 505 – 4592 деца (4516 деца с 50% и над 50% увреждане, с право на чужда помощ и 76 деца с 90% и над 90% увреждане, без право на чужда помощ) и 44 913 възрастни с 90% и над 90% увреждане, с право на чужда помощ.<sup>334</sup> Изплатените средства за лична помощ са в размер на 140,27 млн. евро. Общият брой на заявления за индивидуална оценка на потребностите на хората с увреждания е бил 254 469, от които 22 635 са заявили, че желаят да ползват лична помощ, а 21 830 души са получили направления с определен брой часове за лична помощ<sup>335</sup>. През 2021 г. са работили общо 54 552 лични асистенти, като с тях са сключени 27 740 договора и са прекратени 19 000 договора. Според доклада най-голям дял от потребителите са хората с увреждания на възраст над 65 години и с най-високо ниво на зависимост от грижи, изискващи 85 до 168 часа месечна помощ.

Общините, предоставящи услугата лична помощ, посочват основните предизвикателства<sup>336</sup> при прилагането на механизма за лична помощ:

- ✓ липса на кандидати за длъжността личен асистент;
- ✓ голям дял от асистентите са над трудоспособна възраст и самите те са с увреждания;
- ✓ процедурата по осигуряване на асистенти по заместване не може да бъде проведена поради липса на лица, които да заместят титуляря при негово отсъствие;
- ✓ паричната месечна добавка към пенсията на лица с право на чужда помощ по чл. 103 от Кодекса за социално осигуряване се спира, когато лицето е включено в механизма за лична помощ;
- ✓ механизмът за лична помощ не покрива транспортните разходи;
- ✓ кратките административни срокове за подготовка на документи и въвеждане на задължителната информация в платформите на АСП и Националния осигурителен институт към момента не са съобразени със системите за вътрешен финансов контрол и документооборот в общините;
- ✓ личната помощ не се предлага през уикендите и празниците;
- ✓ недоволство от промяна на коефициента на заплащане от 1,4 на 1,2 от минималната работна заплата.

<sup>334</sup> АСП. Анализ на изпълнението на Закона за личната помощ през периода 01.01.2021 – 31.12.2021 г., с. 3 – 4, достъпен на: <https://www.asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi/>.

<sup>335</sup> Пак там, с. 6.

<sup>336</sup> Пак там, с. 10.

Общините все още не разполагат с обратна връзка от потребителите на лична помощ и техните семейства за предоставяната услуга. Наблюдава се тенденция за назначаване на асистенти на лица от семейния кръг на ползвателите.<sup>337</sup> Броят на асистентите, които не са от семейния кръг, е няколко пъти по-малък от тези, които са членове на семейството на потребителя.<sup>338</sup> Потребителите на лична помощ, които работят на пълно или непълно работно време, са едва 173.<sup>339</sup> АСП цитира доклад на една от общините, който най-добре обобщава ситуацията при прилагането на Закона за личната помощ: „Усещането е, че държавата гарантира финансова подкрепа за близкия семеен кръг, а не адекватна помощ за лицето с увреждане за осигуряване на основни права и обезпечаване на ежедневни нужди“<sup>340</sup>.

Първият доклад на новосъздадената Агенция за качеството на социалните услуги, публикуван през юли 2022 г., съдържа също няколко съществени извода. Ето основните от тях:

- ✓ Социалните услуги „Асистентска подкрепа“, „Информирание и консултиране“ и „Терапия и рехабилитация“ са с най-голям дял потребители.<sup>341</sup> Но текучеството на персонала, мотивирано от ниското заплащане, не позволява нормалното функциониране на системата.<sup>342</sup>
- ✓ Повечето общини посочват сред основните проблеми липсата на персонал и ниското заплащане. Социалната работа в някои резидентни услуги и институции за възрастни с увреждания, дори и да има подходящи специалисти за нея, е ограничена до задоволяване на основни нужди, като хранене, хигиена и сън.<sup>343</sup>
- ✓ Най-малко специалисти работят в институции за пълнолетни хора с увреждания, институциите за стари хора (36% специалисти) и социалните услуги от резидентен тип (44% специалисти), в много от които подкрепата на потребителите се изразява основно в осигуряване на лекарства, храна и поддържане на хигиената.<sup>344</sup>

---

<sup>337</sup> Пак там, с. 22.

<sup>338</sup> Пак там, с. 28.

<sup>339</sup> Пак там, с. 29.

<sup>340</sup> Пак там, с. 39 – 40.

<sup>341</sup> Агенция за качеството на социалните услуги, Годишен анализ на състоянието и ефективността на социалните услуги за 2021 г., юли 2022 г., с. 9, достъпен на: <https://aksu.government.bg/godishen-analiz-za-sastoyaniето-na-efektivnostta-na-soczialnite-uslugi/>.

<sup>342</sup> Пак там, с. 101 – 103.

<sup>343</sup> Пак там, с. 11.

<sup>344</sup> Пак там, с. 81.

- ✓ Общият брой на всички назначени служители, осигуряващи асистентска подкрепа, е 4239. Броят на специалистите (специалисти и медицински специалисти) е 3974 (94% от всички назначени служители), а броят на неспециализираните служители е 265 (6% на всички назначени служители).<sup>345</sup>
- ✓ Средата не е достъпна за хора с увреждания в 84 от всички 347 посетени резидентни услуги (включително институции) за деца, младежи, пълнолетни с увреждания и възрастни хора.<sup>346</sup>

## Решения на ЕСПЧ по дела на лица с психични разстройства срещу България

През 2022 г. ЕСПЧ разгледа две дела на лица с психични разстройства, по които установи нарушения на тяхното право да гласуват на парламентарни избори. Делото **Анатолий Маринов срещу България**<sup>347</sup> се отнася до правото на жалбоподателя да гласува на парламентарни избори въпреки статута му на поставен под ограничено запрещение. Маринов е поставен под запрещение от 2000 г. поради психично разстройство. Поради това и съгласно чл. 42, ал. 1 от Конституцията той бива лишен от правото да гласува за избора на държавни и местни органи и при допитвания до народа. Въпреки че през 2015 г. Маринов и попечителят му упълномощават адвокат за предприемане на действия по отмяна на запрещението, ходът на делото се забавя поради обжалване. Междувременно настъпва 2017 г. и се провеждат изборите за Народно събрание. След като подава нова молба за отмяна на запрещението, няколко месеца по-късно съдът уважава молбата му. Пред ЕСПЧ Маринов се оплаква, че автоматичното му лишаване от право на глас поради поставянето му под запрещение нарушава неговото избирателно право по чл. 3 от Протокол №1 на ЕКПЧ. ЕСПЧ намира, че лишаването на жалбоподателя от избирателно право е безогледно, автоматично следващо от факта на поставянето му под запрещение, и че едно производство за отмяната на запрещението не би разгледало отделно въпроса за правото му да гласува. В решението се обяснява, че при отхвърляне на искането за отмяна на запрещението ограничението би останало, без да се изследва капацитетът на жалбоподателя да прави съзнателни избори при упражняване на правото си на глас. ЕСПЧ отбелязва, че законодателят би могъл да остави на преценката на националните съдилища във всеки отделен случай дали дадено лице, което отговаря на критериите за поставяне под запрещение, разполага с капацитет да гласува, или не; съответно да се прецени дали това негово право трябва да се ограничи, или не, независимо от решението за запрещението като цяло. Съгласно

<sup>345</sup> Пак там, с. 70.

<sup>346</sup> Пак там, с. 39.

<sup>347</sup> ECtHR. *Anatoliy Marinov v. Bulgaria*, No. 26081/17, Judgment of 15 February 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222640>.



българското законодателство ограничението е автоматично и бланкетно – само по силата на поставянето под запрещение. ЕСПЧ установява нарушение на чл. 3 от Протокол №1 на ЕКПЧ и присъжда на жалбоподателя 3000 евро за неимуществени вреди и 1926 евро за разноски за процесуално представителство.

Предмет на делото в решението **Генчев срещу България**<sup>348</sup> е значителното ограничение на правото на жалбоподателя да гласува на парламентарните избори на 25 юни 2005 г., което е наложено на основание, че жалбоподателят е психичноболен. Ограничението е било въведено с решение, издадено от директора на болницата, в която жалбоподателят е бил настанен. В решението се е посочвало, че само пациенти, които не са под настойничество, имат лична карта и са психически здрави, могат да упражнят правото си на глас. Следователно директорът създава медицински комисии, които да оценяват психологическата годност на пациентите, имащи право да гласуват. Медицинските комисии са били оправомощени да решават дали дадено лице е психически годно да гласува, и ако преценят, че лицето не е годно, не му се е разрешава да гласува. На 15 юни 2005 г. медицинска комисия оценява здравословното състояние на жалбоподателя и установява, че той не е годен да гласува. Това означава, че жалбоподателят не е можел да гласува в избирателната си секция или в друга избирателна секция. ЕСПЧ е призован да провери дали ограничаването на правото на жалбоподателя да гласува по чл. 3 от Протокол №1 представлява нарушение на тази разпоредба. За да определи това, Съдът проверява дали ограничението отговаря на изискванията за законосъобразност, т.е. дали е „предвидено в закона“, дали преследва законна цел и дали е пропорционално на преследваната цел. ЕСПЧ стига до заключението, че не съществува вътрешна разпоредба, която да оправомощава директора да извършва по своя инициатива медицинска оценка, за да прецени психологическата годност на пациентите да гласуват. В този смисъл Съдът е приел, че ограничението не е „предвидено в закона“ и е налице нарушение на чл. 3 от Протокол №1 към Конвенцията.

---

<sup>348</sup> ECtHR. *Genchev v. Bulgaria*, No. 57868/16, Judgment of 5 June 2022, достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-218468>.

# 16 Права на децата

През 2022 г. липсваха значими инициативи с сферата на правата на децата. България продължи да няма национална стратегия за детето. В различни видове институции продължиха да се настаняват и отглеждат значителен брой деца, които бяха изложени на всички негативни ефекти на институционализацията. Тези ефекти бяха особено негативни за децата с увреждания. ЦНСТ не представляват адекватна форма на неинституционална грижа, а приемната грижа продължи да бъде неатрактивна. Осиновяването продължи да бъде твърде тромаво и неефективен процес. Закриването на съществуващите домове за медико-социални грижи за деца (ДМСГД) бе отложено. Сериозен проблем бе грижата за децата, оставени при близки и роднини в страната, докато родителите живеят или работят трайно в чужбина. Не бяха предприети никакви действия за реформиране на остарялата законова уредба за децата в конфликт със закона.

## България няма Национална стратегия за детето

След като беше блокирана през 2019 г., работата по проекта за Национална стратегия за детето 2022 – 2030 г. бе възобновена. Въпреки това държавата не успя да „погреди“ в обща рамка политиките си. Деинституционализацията на грижата за децата в България е стратегически планирана да приключи през 2025 г. През 2022 г. се засилиха политически-

те гласове, според които реформата е успешно завършена. Деинституционализацията има своите постижения – намали броя на децата в институциите с 97%, но и през 2022 г. завръщането на децата в общността не може да бъде обявено за завършено или дори безпроблемно.

## Новият препъникамък пред деинституционализацията на детската грижа

През 2022 г. МТСП заяви намерението си да не продължава актуализацията на Плана за действие за изпълнение на Националната стратегия за деинституционализация на грижата за деца след 2021 г. През август 2022 г. Националната мрежа за децата обобщил публично гледните точки на гражданските организации.<sup>349</sup> Според НПО сектора заявеното от МТСП намерение да не се актуализира Планът за изпълнение на Националната стратегия за деинституционализация на грижа за деца след 2021 г. де факто означава, че специален политически фокус върху тази реформа вече няма да има. Подобно решение практически е отказ от досегашния процес за реформа.

Националната политика за деинституционализация на грижата за децата в България е стратегически планирана да приключи през 2025 г. Предполага се, че всички проблеми, свързани с услугите за алтернативни грижи за децата в тях, ще бъдат решени чрез заложените в Националния план за изпълнение на Европейската детска гаранция в изпълнение на препоръката на Съвета на ЕС за създаване на Европейска гаранция за детето (2030).<sup>350</sup> Финалният проект на българския План за изпълнение на Европейската детска гаранция бе изготвен от Междуведомствена работна група към Министерския съвет едва на 13.10.2022 г. Предстои одобряването му от правителството. Новата всеобхватна стратегия на ЕС за правата на детето<sup>351</sup> и Европейската гаранция за децата са важни политически инициативи, предложени от Европейската комисия. И двете инициативи са подкрепени от България. Това обаче не задрасква факта, че България четвърта година е без Национална стратегия

<sup>349</sup> Позиция на Националната мрежа за децата, 08.08.2022 г., достъпна на <https://nmd.bg/13-speshni-zadatchi-pred-sluzhebnoto-pravitelstvo-za-detsata-v-balgariya/>.

<sup>350</sup> Инициативата на Европейската комисия цели да осигури достъп до здравеопазване, образование, детски грижи, приемливо жилище и подходящ хранителен режим за най-уязвимите деца в ЕС. Приетото предложение за препоръка до Съвета за създаване на европейска Гаранция за детето с цел насърчаване на равни възможности за деца в риск се базира на факта, че през 2019 г. почти 18 млн. деца в ЕС (22,2% от детското население) са живели в домакинства в риск от бедност или социално изключване. Европейската гаранция за детето има за цел да прекъсне този цикъл и да гарантира достъп до ключови услуги за деца в риск от бедност или социално изключване; достъпна на: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/european-child-guarantee/>.

<sup>351</sup> На специална пресконференция, проведена на 24.03.2021 г., еврокомисарите Дубравка Суица и Николас Шмит представиха приетата в същия ден Стратегия на Европейския съюз за правата на децата (2021 – 2024), както и препоръка до Съвета за създаването на европейска Гаранция за детето: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee\\_en#the-eu-strategy-on-the-rights-of-the-child](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en#the-eu-strategy-on-the-rights-of-the-child).

за детето.<sup>352</sup> Липсва и политическа воля да бъде приет подобен ключов документ, няма визия и хоризонт за развитие на детските политики.

## Над половината от децата в домове са на възраст до 3 години

През 2023 г. предстои да бъде разработена Национална карта на социалните услуги в България, която ще представи актуалната алтернативна картина на институционалната грижа. По последни данни<sup>353</sup> резидентните алтернативни услуги за деца и младежи на територията на страната към 30.11.2022 г. са общо 303 с 2988 души заетост. Най-обхватната резидентна услуга са ЦНСТ за деца и младежи. Те са 265, с настанени 2769 деца и младежи, като от тях децата и младежите с увреждания са 1448, или 52,3%. В ЦНСТ от началото на 2022 г. са настанени 64 деца с увреждания. Всички изведени деца от ЦНСТ през същия период са общо 628 – деца със и без увреждания. Няма новоизградени ЦНСТ през 2022 г. Общият брой на успешно приключените случаи по превенция на изоставянето през 2022 г. е 2860.

Стъпка напред в развитието на социалните услуги бе изготвянето на законодателното предложение за ЗСУ и поднормативните текстове от началото на 2019 г. През 2021 г. бе приета Наредбата за планирането на социалните услуги.<sup>354</sup> В средата на 2022 г. бе приет и вторият ключов документ от подзаконовата уредба на ЗСУ, по който групата предложи проект – Наредба за качеството на социалните услуги.<sup>355</sup> Въпреки развитието напред в реформата за деинституционализация на децата, все още съществуват институции, в които живеят 240 деца в ранна възраст,<sup>356</sup> преместени в четири институции – ДМСГД.<sup>357</sup> От тях над половината – 124 деца са на възраст до 3 години (52%),<sup>358</sup> сред които и деца без увреждания.<sup>359</sup>

<sup>352</sup> Работата по проекта на Националната стратегия за детето 2022 – 2030 г. бе възобновена през август 2022 г., но не бе завършена.

<sup>353</sup> По данни на АСП, предоставени на БХК с РД 04 – 0137/29.12.2022, на основание чл. 28, ал. 2 и чл. 34 от ЗДОИ, по повод заявление на БХК за достъп до обществена информация, постъпило в АСП с вх. №92-00-0355/15.12.2022 г.

<sup>354</sup> Приета с Постановление на Министерския съвет №133 от 06.04.2021 г., обн. ДВ, бр. 29 от 09.04.2021 г.

<sup>355</sup> Приета с Постановление на Министерския съвет №135 от 22.06.2022 г. В документа се определят нови и по-прецизни стандарти за качеството на социалните услуги, за организацията и управлението им.

<sup>356</sup> По данни на НСИ, 06.04.2022, ДМСГД, достъпни на сайта на НСИ: <https://www.nsi.bg>.

<sup>357</sup> По данни на МЗ, предоставени на БХК по реда на ЗДОИ с Решение 01-709/23.12.2022 г.

<sup>358</sup> Пак там.

<sup>359</sup> Съгласно чл. 5, ал. 1 от Закона за лечебните заведения ДМСГД са лечебни заведения, в които не следва да се настаняват здрави деца

Деинституционализацията на децата не приключи до 2021 г., както бе записано в българския закон.<sup>360</sup> И през 2022 г. завръщането в общността на децата от институциите не може да бъде обявено за завършено или дори за безпроблемно по няколко красноречиви причини:

- ✓ Няма законодателство и практика, според които бебета и деца до 3-годишна възраст да не се настаняват в резидентна грижа. Закриването на последните 4 ДМСГД отново бе отложено.
- ✓ По данни на МЗ и през 2022 г. няма създадени нови алтернативни центрове за комплексно обслужване на деца с хронични заболявания и увреждания. Мудно е и изграждането на нови центрове за деца с увреждания с потребност от постоянна медицинска грижа.
- ✓ Съществуват сериозни съмнения за ефекта от ЦНСТ. Според експертни оценки част от ЦНСТ де факто са примери за „Реинституционализация“ поради липса на ефективна подкрепа за децата, както и на политика за персонала, потвърдени са и отделни случаи на насилие.
- ✓ В една четвърт от приемните семейства няма настанени деца. Приемната грижа все още функционира на проектен принцип. Постоянно намалява интересът към приемната грижа в българското общество и тази тенденция се запазва и през 2022 г. През 2022 г. – алтернативата е без средства за обучения и супервизии. Има публични данни за случаи на насилие и злоупотреба с настанени деца. Няма специализация на приемната грижа за деца с тежки увреждания и с девиянтно поведение.
- ✓ Над 1500 деца годишно са в списъците за осиновяване и над 1400 кандидати поемат по пътя към своето дете. Осиновяването все още е твърде тромаво и неефективен процес. И тук остава пожеланието за специализация и подкрепа на осиновители на деца със специални потребности и с противообществени прояви. Подобряването на системата на осиновяването трябва да намери своето развитие в българското законодателство.

Броят на децата с увреждания, настанени от началото на годината до 30.11.2022 г. в приемни семейства<sup>361</sup>, е 179, сочат официалните данни.<sup>362</sup> В Регистъра на утвърдените приемни семейства са вписани 1902 семейства, от които 9 доброволни и 1893 професионални. Общият брой на децата, настанени в приемни семейства, е 1682. Приемните семейства, в

---

<sup>360</sup> На 01.07.2020 г. влезе в сила ЗСУ и за първи път в текст на български закон бяха заложили срокове за закриване на институциите: до 2021 г. – на всички домове за деца, а до 2035 г. – на всички домове за лица с увреждания.

<sup>361</sup> Като мярка за закрила и социална услуга.

<sup>362</sup> По данни на АСП, предоставени на БЖК с РД 04 – 0137/29.12.2022 г.

които няма настанени деца, са 457, или една четвърт.<sup>363</sup> Броят на национално осиновените деца от началото на 2022 г. е 334, като от тях само 12 деца са с увреждане, или 3,6%, което е малко над 3 от 100 деца.

## ЦНСТ – спорната алтернатива

Положителните тенденции в реформата за геинституционализацията на децата са факт. И все пак и през 2022 г. промяната не настъпи за всички деца, които не живеят с биологичните си родители. Особено за децата с тежки страдания. Броят на децата, които имат досег със системата за закрила и са настанени във формална грижа, остава относително висок през годините – над 9000.<sup>364</sup> Една трета от тях са в резидентни услуги – общо 3288 (2988 в общността, 240 в институции – ДМСГД). Половината от съществуващите през 2022 г. в страната ЦНСТ са за деца и младежи с увреждания (ЦНСТДМУ), в т.ч. 8 от тях са за деца и младежи с потребност от постоянни медицински грижи (ЦНСТДУППМГ).

Отглеждане като растения остава основна характеристика на подкрепата за децата с най-тежки и множествени увреждания в ЦНСТДМУ, сочат наблюденията на БХК през годините. Ситуацията остава мъчителна и за децата, и за грижещите се за тях и през 2022 г. ЦНСТДМУ в Пазарджик например са само една от илюстрациите. През 2022 г., двата центъра в Пазарджик са домът на 25 деца и младежи на възраст от 3 до 31 години: 9 младежи и 16 деца.<sup>365</sup> Между 82% (9 от 11) и 93% (13 от 14) от настанените деца и младежи са с тежки и множествени увреждания. Всичките 11 деца на възраст до 18 години се водят „посещаващи масови училища“, но на практика само на хартия: „Децата не са в класните стаи, а са изолирани в кабинетите на ресурсните учители в Ресурсния център от 8.00 до 11.30“<sup>366</sup>.

## Новият стар проблем с агресията

Агресивните прояви в ЦНСТ за деца и младежи без увреждания не са новина за държавните институции. Още в края на 2018 г. Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) констатира, че в повече от половината обекти – в 75 (52%) от общо 145 ЦНСТДМУ – са установени случаи на насилие, като най-често то е между деца и се изразява в битови конфликти, които прерастват в обиди, вербална и физическа агресия. Значителен е и броят на обектите, в които са констатирани общо 55 случая на установено упражнено насилие

<sup>363</sup> Всички данни, цитирани в този абзац, се отнасят за децата, настанени в приемни семейства по проект „Приеми ме 2015“.

<sup>364</sup> Данните на различните ведомства са различни. По данни на ДАЗД към 30.09.2021 г. 9122 деца не живеят с биологичните си родители. По данни на АСП към 01.11.2021 г. 9613 деца са във формална грижа.

<sup>365</sup> При нормативна рамка от 3 до 25 г.

<sup>366</sup> Оценката е на Диана Пашова, директор на ЦНСТДМУ в гр. Пазарджик, 06.07.2022 г.

### **Случай 1:**

Историята на 18-годишната М.И. е само един от примерите за мъчителната промяна за децата с тежки множествени увреждания. М.И. е отглеждана с години в бебешко креватче, на ръба на оцеляването. През 2022 г. персоналът свидетелства, че детето „се отглежда като растение“. Екипът търси многократно съдействие от всички институции за пренасочване на момичето към адекватна услуга, особено когато състоянието му се влошава през пролетта на 2022 г. На 21.06.22 г. М.И. попада в спешното отделение на МБАЛ Пазарджик с епистатус. През април 2022 г. е консултирана с неврохирург и е уточнено: „тежка нелекувана оперативна и декомпенсирана вътрешна хидроцефалия, увредено общо състояние, хипотрофия на четирите крайника с мускулни контрактури. Обсъдено противопоказно оперативно лечение с уместно извършване на палиативни грижи“<sup>1</sup>. След завръщането си в центъра, момичето е в коматозно състояние, което налага отново хоспитализиране. Септември 2022 г. е последният месец от живота на М.И.“

### **Случай 2:**

14-годишното момче е с водеща диагноза „разстройство на поведението и емоциите“. През последните две години е инициатор на над 60 инцидента, за които екипът подава сигнали на тел. 112. Епизодите са в диапазон от подпалване на коси и помещения до заплахи с нож. Трудно се адаптира в ЦНСТ въпреки мултидисциплинарната подкрепа.

---

<sup>1</sup>По прогнозни данни между 6000 и 8000 са децата у нас, които имат нужда от палиативни грижи. България и Кипър са единствените страни в ЕС, в които този тип подкрепа за деца и техните родители не е нормативно уреден. Палиативни се наричат грижите за тежко болни пациенти, в резултат на които се облекчава страданието им и животът им се прави възможно по-поносим и човешки. Целта е „не просто да се добавят повече дни към живота на болните, но и повече живот към дните, които имат да изживеят“, се посочва в пилотно проучване по проекта Mapping pediatric palliative на Фондация „Ида“, чийто фокус са тъкмо палиативните грижи за деца: <https://www.facebook.com/idahospice>.

от страна на членове на персонала над потребители.<sup>367</sup> В ЦНСТ Самоков<sup>368</sup> например са настанени 15 деца без увреждания на възраст от 4 до 16 години. Агресията е проблемът, на който екипът не намира решение с години.

## Хибридната алтернатива – по-добрият шанс

Броят на разкритите в страната здравно-социални ЦНСТ за деца и младежи с необходимост от постоянни медицински грижи е 8 и всички функционират, считано от 01.01.2016 г.<sup>369</sup> Капацитетът на всеки ЦНСТДМУППМГ е 8 места, а общият брой на настанените деца и младежи към 31.03.2022 г. е 55, на възраст от 3 до 18 г. За периода 01.01. – 31.03.2022 г. от тези центрове са изведени 7 деца.

Центровете за постоянна медицинска грижа като интегрирана социално-здравна услуга от резидентен тип, в която се настаняват деца и младежи с увреждания и необходимост от постоянни медицински грижи, имат две основни задачи: осигуряване на място за живеене за целевата група и здравна грижа и наблюдение във взаимодействие на социалната със здравната система.<sup>370</sup> Министърът на здравеопазването определя лечебно заведение за болнична помощ, което извършва специализирана експертна оценка на здравословното състояние на децата и младежите, въз основа на която се настаняват и се извършват консултативни прегледи и стационарно лечение при необходимост.<sup>371</sup> По експертни оценки симбиозата между социалната и здравната система дава по-добър шанс за развитие на децата с увреждания.

<sup>367</sup> ДАЗД, 30.01.2019 г., Резултати от планови проверки в ЦНСТ и дневни центрове за деца с увреждания.

<sup>368</sup> Данните в този раздел са от наблюдение в резидентна услуга в гр. Самоков през 2022 г., както и по свидетелства на директора на центъра Иванка Соколова.

<sup>369</sup> Статистически данни, предоставени на БХК от АСП по реда на ЗДОИ, в отговор на заявление за достъп до обществена информация с изх. №А-62/12.05.2022 г.

<sup>370</sup> Според Методиката за осигуряване на постоянни медицински грижи, утвърдена от министъра на здравеопазването със Заповед РД-01-210 от 02.10.2015 г. За всички останали дейности методиката на МЗ препраща към Методическото ръководство за условията и реда за предоставяне на социална услуга ЦНСТ, утвърдено от АСП и ДАЗД.

<sup>371</sup> При наблюдение на БХК от 13.07.2023 г. се установи, че в Пловдив например от 01.12.2015 г. функционират 2 ЦНСТ за деца с увреждания и с необходимост от постоянни медицински грижи и Дневен център за деца с увреждания, структури на Комплекса за социално-здравни услуги „Св. Петка“. Капацитетът на Дневния център е 20 места, а на всеки от ЦНСТ – 8 места. И трите услуги са държавно делегирана дейност. За ЦНСТДМУППМГ Пловдив симбиозата е с определената от МЗ Университетска многопрофилна болница – Пловдив. Индивидуалният план за здравни грижи и превенция е ключът към развитие напред на всяко от децата. Планът е изготвен от педиатър от болницата и е съгласуван с директора на Комплекса за социално-здравни услуги. Настанените 16 деца в двете резидентни услуги са на възраст от 10 месеца до 14 години (по норматив – от 0 до 18 г.). Потребителите на услугите в Дневния център са деца от общността и всички деца от ЦНСТДМУППМГ на възраст от 3 до 14 години. Настанените деца в резидентните услуги са с множествени тежки увреждания. Около 50% от настанените деца са с ромски етнически произход. Шест от децата, настанени в двете резидентни услуги, са ученици от II до X клас – двама посещават масово училище, четирима са подпомагани от ресурсни учители.



## Феноменът „оставените деца“ – Всяко четвърто или пето дете е при роднини

По експертни данни между 20 и 25% от децата в България са с един или двама родители, които живеят или работят трайно в чужбина.<sup>372</sup> Сред ромските семейства този процент нараства до 37%. Феноменът „оставени деца“ е признат като проблем в различни страни в Европа, където има и законодателни мерки и политики. В България оставените деца са „невидими“ за институциите – тези деца не се приемат за изложени на риск и държавата няма целенасочена политика за подкрепа. България няма официална статистика за реалния им брой. Нито една държавна институция не събира и не систематизирана информация за децата, чиито родители живеят и работят в чужбина. До момента са извършени две количествени проучвания за България – на УНИЦЕФ от 2014 г., публикувано през 2016 г., и на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) и НСИ от 2020 г.

Националното представително изследване на УНИЦЕФ<sup>373</sup> сочи, че

**Всяко четвърто или пето дете в България е оставено на роднини от родителите си, които са на работа в чужбина.**

Миграцията на родителите на повечето оставени деца е краткосрочна, може би циркулярна и сезонна. Мигрират най-често бедни семейства, чиято цел е оцеляване, а не забогатяване. Не може обаче да се направи категорично заключение за връзката между материалния статус и миграцията на родителите в чужбина. Резултатите от изследването на Агенцията на ЕС за основните права и НСИ<sup>374</sup>

<sup>372</sup> Данните бяха изнесени на форума „Детето между трудовата миграция, институционалните норми и разширеното семейство“, проведен на 12.12.2022 г. в София. Форумът бе организиран от институцията на омбудсмана Диана Ковачева и програма РОМАСТ на Европейската Комисия и Съвета на Европа. Дискусията е достъпна на: <https://fb.me/e/29xWQWXyt>.

<sup>373</sup> Ефекти върху децата, оставени от родители, които работят и живеят в чужбина, УНИЦЕФ, 2014 г., достъпно на: <https://www.unicef.org/bulgaria/media/2896/file/BGR-children-left-behind-report.pdf.pdf>.

<sup>374</sup> Key social inclusion and fundamental rights indicators in Bulgaria: Thematic report on children, 2020, достъпно на: [https://www.noveleea.bg/wp-content/uploads/2022/04/Thematic\\_report\\_children\\_EN.pdf](https://www.noveleea.bg/wp-content/uploads/2022/04/Thematic_report_children_EN.pdf).



детайлизират ситуацията на децата, живеещи в домакинства, в които поне единият родител е бил в чужбина за повече от три месеца през последните две години – в това положение са 12,4% сред децата между 0 и 4 години, 11,3% сред децата между 5 и 14 години и 10,2% сред децата между 15 и 17 години.

Основните препоръки за промяна също не са продукт на целенасочена държавна политика. Доклад<sup>375</sup> на експерти на Програма РОМАСТ<sup>376</sup> препоръчва да се улесни процедурата за настояничеството и международния обмен на данни. През 2020 г. в доклад на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ)<sup>377</sup> се подчертава, че „оставянето на милиони деца без родителска грижа е масово нарушение на човешките права и ненужна заплаха за стабилността и просперитета на нашите страни. Целенасочените *ad hoc* мерки не са достатъчни за подобряване на ситуацията. За да се увеличат максимално ползите от трудовата миграция, като същевременно се премахнат нейните вредни последици за оставените деца, всички държави трябва да признаят мащаба на това явление и дългосрочните щети, които то създава“. В Препоръка 2196 (2021)<sup>378</sup> на ПАСЕ и Резолюция 2366 (2021)<sup>379</sup> се посочват вниманието и грижите, които следва да бъдат осигурени за оставените деца.

## Деца в конфликт със закона

Въпреки измененията действащият Закон за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните<sup>380</sup>, който регламентира отговорността за противообществени прояви на малолетните на възраст от 8 до 14 години и на непълнолетните, отразява нагласи отпреди 65 години. Наказателният подход е отгавна отречен в младежкото правосъдие. Политиката на българската държава в областта на детското правосъдие не е основана на надеждна изчерпателна информация. Различните институции следят отделни аспекти на правонарушенията при децата.

<sup>375</sup> *Оставените деца: между трудовата миграция, институционалните норми и разширеното семейство*, 06.2021 г., достъпно на български и на английски език на: <https://coe-romact.org/content/bg-report-children-left-behind-between-labour-migration-institutional-standards-and-extended>.

<sup>376</sup> Програма РОМАСТ е съвместна инициатива на Съвета на Европа и Европейската комисия, целяща подкрепа на местните власти за разрешаване на проблеми на ромските общности и за ангажираност в диалога между мнозинството и малцинството на местно ниво.

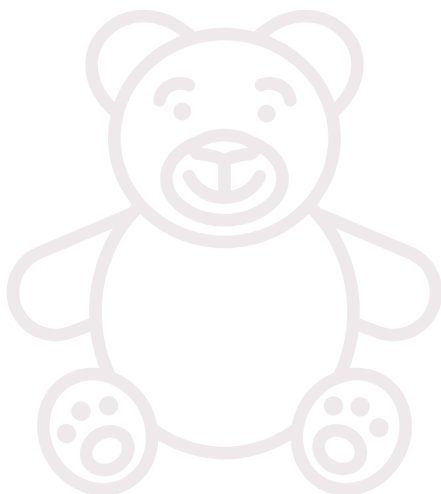
<sup>377</sup> Report | Doc. 15173 | 26 October 2020 *Impact of labour migration on left-behind children*, Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Rapporteur Mr Viorel Riceard BADEA, Romania, EPP/CD, достъпен на: <https://pace.coe.int/en/files/28741/html>.

<sup>378</sup> Recommendation 2196 (2021) of PACE „Impact of labour migration on “left-behind” children“, достъпна на: <https://pace.coe.int/en/files/29078/html>.

<sup>379</sup> Resolution 2366 (2021) “Impact of labour migration on “left-behind” children“, достъпна на: <https://pace.coe.int/en/files/29077/html>.

<sup>380</sup> Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, в сила от 15.03.1958 г., е достъпен на: <https://lex.bg/laws/ldoc/2123897345>.

По данни на Министерството на образованието и науката (МОН)<sup>381</sup> към 15.12.2022 г. функционират 3 училища за деца с девиантно поведение. Общо 94 момичета и момчета се превъзпитават в корекционни институции от интернатен тип – 10 момичета и 84 момчета. Разпределението им е, както следва: 1 СПИ в с. Варненци, област Силистра (25 момчета), и 2 възпитателни училища интернати (ВУИ) в гр. Ракитово, област Пазарджик (69 момчета), и в с. Подем, област Плевен (10 момичета). Малолетни са 21 от учениците. Анализ на МОН<sup>382</sup> уточнява, че 41,2% от децата, настанени във ВУИ и СПИ с решение на съда, преди това са били настанени в социална услуга от резидентен тип, като за момичетата този процент е 73,3%. Данните на МОН сочат още, че 12 деца са в интернатите заради бягство от училище, скитничество и просия, а останалите 72 – заради тежки деликти, включително убийство, извършено от малолетен. Голям дял от децата са и с определена психопатология, за която следва да има осигурена подходяща психотерапия. Работата със зависимости и осигуряването на медицинска грижа е в прерогативите на МЗ и не е възможно да бъде предоставено от педагогически специалисти. Според МОН е необходимо разпределение на ресурсите на различните ведомства, както и преформулиране на съществуващите ВУИ и СПИ и изваждането от чекмеджето на предложения още през 2016 г. проект на Закон за отклоняване от наказателно производство.<sup>383</sup>



---

<sup>381</sup> Информация, предоставена от МОН на БХК по реда ЗДОИ с Решение №1104-5/23.12.2022 г.

<sup>382</sup> Анализ относно необходимостта от реформа в системата на корекционните институции за непълнолетни, изготвен от експерти на МОН, предоставен на БХК на работна среща с тогавашния министър на образованието и науката акад. Николай Денков, юни 2022.

<sup>383</sup> Пак там.

# 17 Права на ЛГБТИ хората

През 2022 г. бе отбелязан известен прогрес в положението на лесбийките, гей мъжете, бисексуалните, трансджендърните и интерсекс (ЛГБТИ) хората в България, който за съжаление не беше окончателно утвърден в приети и приложени на практика законодателни промени или политики. Тази промяна, макар и съвсем слаба, беше, на първо място резултат от политиката на правителството на премиера Кирил Петков. Впоследствие тя бе продължена и от служебния правосъден министър Крум Зарков. Въпреки това по специфичния за трансджендърните и интерсекс хората въпрос за юридическата промяна на пола, напредък не бе отбелязан.

## Престъпления от омраза и реч на омраза

През юни ЕСПЧ постанови решението си по делото *Стоянова срещу България*<sup>384</sup>, отнасящо се до неотчитането на дискриминационния мотив, основан на предполагаемата хомосексуална ориентация на жертва на убийство, при квалифициране на деянието и при индивидуализация на наказанието. Случаят се отнася за убийството на 25-годишния студент по медицина Михаил Стоянов в парк „Борисова градина“ в София през 2008 г.<sup>385</sup> В последните дни от съществуването на кабинета на Кирил Петков и само седмица след произнасянето на ЕСПЧ, работна група в МП прие проект за изменение на НПК, който, макар и с предмет изпълнение на решението на ЕСПЧ по делото *Колеви срещу България*<sup>386</sup>,

<sup>384</sup> Вж. *Право на живот, защита от изтезания, нечовешко и унижително отнасяне*.

<sup>385</sup> По-подробно вж. БХК. *Правата на човека в България през 2019 г.*, с. 157 – 158, достъпен на: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/human-rights-in-bulgaria-in-2019-bg>.

<sup>386</sup> Вж. *Сътрудничество с международните и местните организации за защита на правата на човека*.

въвежда и квалифицирани състави на убийството и телесната повреда на основата на сексуалната ориентация на жертвата.<sup>387</sup> Междувременно идентично предложение беше внесено в Народното събрание от група народни представители от коалиция „Демократична България“.<sup>388</sup> За съжаление, нито един от двата законопроекта не стигна до разглеждане в пленарната зала до края на 48-ото Народно събрание.

През октомври пловдивската медия „Марица“ разпространи информация за съобщения в социалните мрежи за серия нападения над гей мъже в района на Младежкия хълм в Пловдив.<sup>389</sup> Според дописката нападателите са група от около 10 младежи в тийнейджърска възраст, които се регистрирали в мобилно приложение за запознанства на гей мъже. Там те си уговаряли срещи с жертвите, като в най-малко един случай пострадалото лице е нападнато с пистолет със сачми. Нападенията бяха осъдени от партия „Зелено движение“.<sup>390</sup> На запитване на „Марица“ от полицията и прокуратурата са посочили, че при тях няма постъпили съобщения за тези инциденти.

През ноември ВАС отмени<sup>391</sup> решение на АССГ, с което се установява, че неправилно КЗД не е установила нарушение на забраната за дискриминация в публични изявления пред медиуми и чрез Facebook на Варненска консервативна християнска активистка срещу поставянето в града на билборд, на който е изобразена прегърната мъжка гей двойка. В медийни интервюта ответницата в производството окачествила снимката като престъпление по чл. 149 – 155 от НК – склоняване към разврат и блудствени действия. В грубо нарушение на материалния закон върховните съдии се произнасят, че „[з]а да е налице дискриминация по признак „сексуална ориентация“, трябва лицето, което основава своите твърдения върху това, да докаже в условията на пълно и главно доказване, че е налице дискриминация – чл. 9 от ЗЗДискр“. С това съставът демонстрира пълно непознаване и неразбиране на основно положение в антидискриминационното право – разместването на тежестта на доказване.



**Христина  
Стоянова**



**Михаил  
Екимджиев, адвокат по делото  
Стоянова срещу  
България**

<sup>387</sup> ЗИДНПК №48-202-01-46 от 30.12.2022 г., достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164590>.

<sup>388</sup> Предложение между първо и второ гласуване с вх. №48-254-04-20 от 17.11.2022 г. по Законопроекта за изменение и допълнение на НК №48-202-01-3 от 24.10.2022 г., достъпно на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164367>.

<sup>389</sup> *Примамват пловдивчани с различна сексуална ориентация и ги пребиват*, Марица, 10.10.2022 г., достъпно на: <https://www.marica.bg/plovdiv/krimi/primamvat-plovdivchani-s-razlichna-seksualna-orientaciya-i-gi-prebivat>.

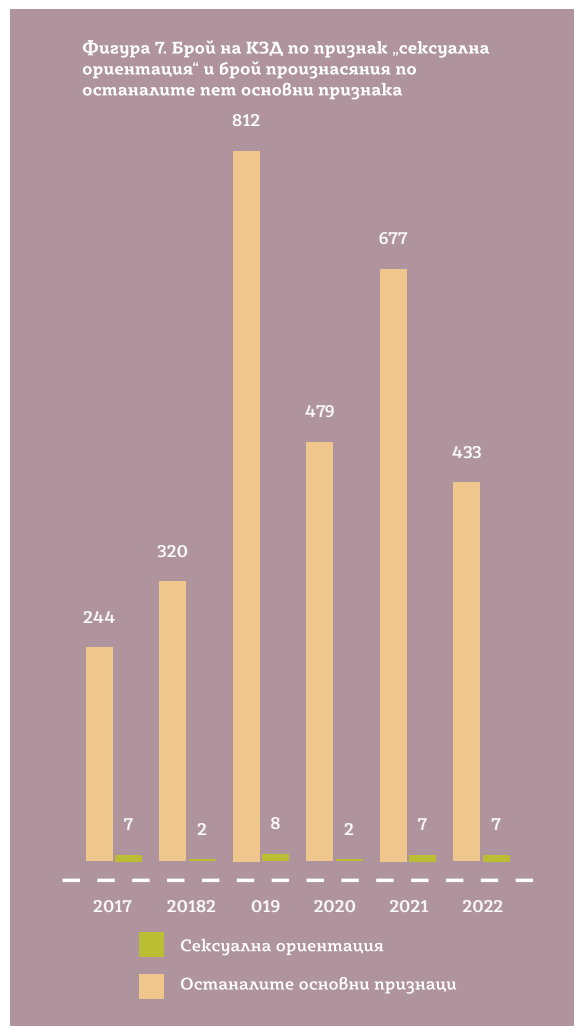
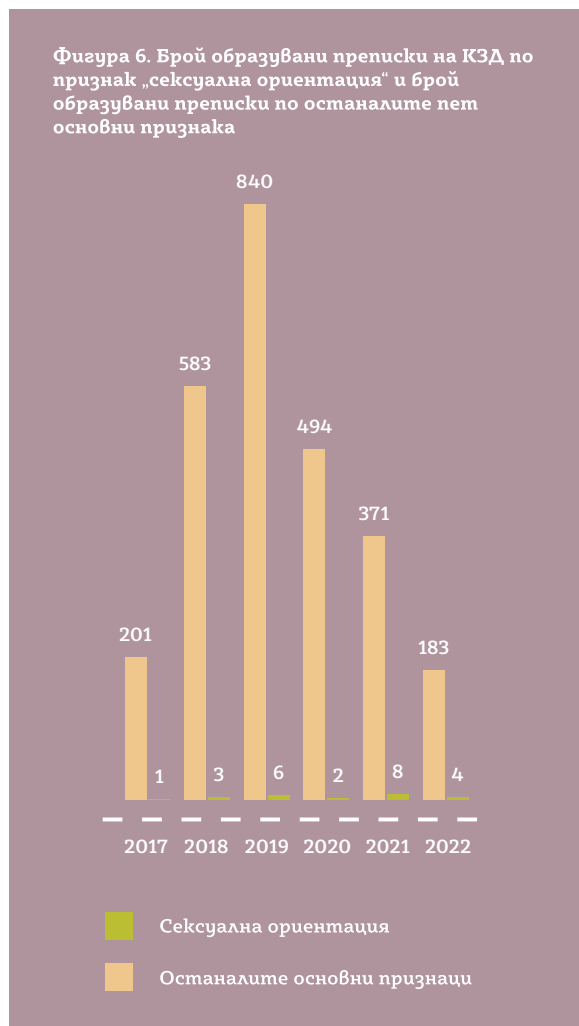
<sup>390</sup> *Не може да позволим Пловдив да се превърне в европейска столица на хомофобията*, ПП „Зелено движение“, 10.10.2022 г., достъпно на: <https://zelenodvizhenie.bg/?p=6641>.

<sup>391</sup> ВАС. Решение №10036 от 09.11.2022 г. по адм.г. №2747/2022 г. на ВАС, 5. отг.

Съгласно цитираната от самите върховни съдии норма на чл. 9 на ЗЗДискр, когато страната, която твърди, че е дискриминирана, представи факти, въз основа на които може да се направи *предположение* за осъществена дискриминация, ответната страна трябва да го докаже пълно и главно, че принципът на равно третиране не е нарушен. На следващо място, оплакванията, разглеждани по делото, са – наред с друго – за нарушение на забраната за „тормоз“. Върховните съдии обаче се произнасят, че от изявленията на ответницата по административното производство „не може да се направи категоричен извод, че става въпрос за насочено поведение, провокиращо дискриминационно отношение“. Категоричен извод обаче не е и необходим. Не е такъв съставът на нарушението „тормоз“ по ЗЗДискр. Това, което е било необходимо, е да се изследва дали има цел, или – алтернативно – резултат от изявленията, който да унижава достойнството на нехетеросексуалните хора и да създава за тях обидна, застрашителна или враждебна среда. Преценката за това е въпрос на здрав разум. Публичните твърдения, че дори само образът на прегърната еднополова двойка може да склони деца към „разврат“, освен очевидно налудни, са и от естеството да създават обществени нагласи, враждебни към гей хората, които са представяни като вредни за децата. За това не е необходимо заключение на вещо лице (каквото в административното производство е гадено), нито дори висше юридическо образование. То е въпрос на преценка от гледна точка на опитните правила и логиката. В началото на ХХІ век знанието, че сексуалната ориентация не се възпитава и не е психично разстройство, което може да се усвоява поведенчески, следва да е общоизвестно. Буди недоумение обаче защо то не е такова нито за състава на КЗД, нито за състава на ВАС, решил като последна инстанция делото. Здравият разум и дискрецията на съда са заменени от заключение на вещо лице по административната преписка, което е направило правния извод, че ответницата в производството имала право да изразява такова лично мнение в общественото пространство. И по-нататък в мотивите си ВАС обсъжда единствено целяла ли е ответницата по административното производство да дискриминира, а анализът на естеството на изявленията ѝ от перспективата на адресатите на тази реч е заместен от псевдонаучно становище на вещо лице. По-нататък ВАС обсъжда свободата на изразяване на християнската активистка по чл. 10 от ЕКПЧ и други норми, без да извърши дължимия анализ за баланс с правото на зачитане на личния и семеен живот по чл. 8 от ЕКПЧ. Решението на ВАС е окончателно, а във връзка с така отказаната защита на ЛГБТИ хората по делото е заведена жалба в ЕСПЧ, очакваща преглед за допустимост.

## Равенство и недискриминация

Практиката по ЗЗДискр по случаи на неравно третиране на ЛГБТИ хора продължава да е оскъдна. Нещо повече – статистиката за броя оплаквания по защитени признаци на практика не съществува. Това БХК установи в рамките на проучването си за изготвянето на настоящия доклад. В отговор на заявление за достъп до обществена информация от-



носно броя постъпили в КЗД жалби по отделни защитени от закона признаци за 2022 г., от Комисията постъпи отговор, че в нея „не се води статистика за броя на всички постъпили жалби по признаци“<sup>392</sup>. Обяснението защо това е така, изложено в решението на КЗД по заявлението, както и в уточняващо писмо, е, че не по всички постъпили жалби се образува преписка; че КЗД нямала задължение да изготвя, поддържа и съхранява справки във вида, в който са поискани (брой получени жалби по отделните признаци); както и че по тези причини Комисията разполага с данни за образуваните преписки по отделни признаци, но не и за постъпилите жалби. Така данните, изложени в годишния доклад на БХК за правата на човека в България през 2021 г., с. 154 – 155, следва да се четат като данни за брой образувани преписки, а не за брой постъпили жалби.

Като се има предвид това, за последните шест години КЗД е образувала общо 24 преписки за дискриминация на основата на сексуална ориентация и се е произнесла по 33. За сравнение с останалите основни признаци (признаците по антидискриминационните директиви и Хартата на ЕС за основните права), за признака „увреждане“ данните са съ-

<sup>392</sup> КЗД. Решение №3 от 14.02.2023 г. за предоставяне на достъп до обществена информация.

ответно 1924 преписки и 2094 произнасяния;<sup>393</sup> за признака „възраст“ – 223 преписки и 279 произнасяния; за признаците „раса“, „народност“, „етническа принадлежност“, „гражданство“ и „произход“ общо – 316 преписки и 359 произнасяния; за признака „религия и вяра“ – 81 преписки и 65 произнасяния; за признака „пол“ – 128 преписки и 168 произнасяния. Тези данни са тревожни на фона на данните както за възприятията за дискриминация на основата на сексуална ориентация в обществото, така и за възприятията за дискриминация у самата общност на ЛГБТИ хората, които са високи. Инертността в сезирането на националния орган за равенството за дискриминация на основата на сексуална ориентация може да се обясни със страх и примиренчество пред лицето на хомо- и бифобията у самите жертви, с недоверие в националния орган по равенството или с ниска информираност за тази възможност за защита. И в трите случая обаче отговорност на КЗД е да предприеме решителни действия по информиране и насърчаване на общността за защитата, която се дължи в случаи на дискриминация на основата на сексуална ориентация.

## Личен и семеен живот

След решението на СЕС по делото **Панчарево**<sup>394</sup> през декември 2021 г., отнасящо се за отказа на българските власти да издадат паспорт и български акт за раждане на дете, родено на територията на Испания в еднополова двойка на българска и британска гражданка, през май АССГ се произнесе с решение<sup>395</sup>, напълно съобразявайки се с решението на СЕС по преюдициалното запитване. Административният съд задължи Столична община – район „Панчарево“ да издаде акт за раждане на детето. През юни обаче Общината подаде касационна жалба до ВАС.<sup>396</sup> Делото остана висящо пред Върховния съд в рамките на докладвания период.

## Юридическо признаване на пола

След като през 2021 г. КС се произнесе по конституционно дело №6/2021 г.<sup>397</sup>, постановявайки, че „в разбирането за понятието „пол“ конституционният законодател през 1991 г. не е вложил друго съдържание, освен традиционното, т.е. биологичното, основаващо

<sup>393</sup> Уместно е да се отбележи, че високият брой преписки по признака „увреждане“ вероятно се дължи не само на постъпили жалби и сигнали, но и на образувани по доклад за самосезиране производства, предвид кампанията за достъпна архитектурна среда „Достъпна България“, инициирана с началото на мандата на члена на КЗД Петър Кичашки.

<sup>394</sup> Съд на ЕС. Решение по дело №С-490/20, *V.M.A. v. Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'* от 14.12.2021 г.

<sup>395</sup> АССГ. Решение №3251 от 13.05.2022 г. по адм.г. №3654/2020 г. на АССГ, 22. с-в, достъпно на: <https://search-sofia-adms-g.justice.bg/Acts/GetActContent?BlobID=090a4929-8325-484b-8da4-ad0ebd70e3dc>.

<sup>396</sup> Столична община отказва да даде гражданство на бебе Сара, Младежка ЛГБТ организация „Действие“, достъпно на <https://www.deystvie.org/post/sofiamunicipality-refuses-to-grant-citizenship-to-babysarah>.

<sup>397</sup> КС. Решение №15 от 26.10.2021 г. по к.г. №6/2021 г., достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/5aca41e4-659e-42dc-80a5-c3f31746898b>.



се на половата бинарност“, през 2022 г. ВКС, по чието искане бе образувано конституционното дело, не се произнесе с решение по собственото си тълкувателно дело №2/2020 г., което цели уеднаквяване на противоречивата съдебна практика по въпроса допустима ли е промяната на данните за пол в регистрите за гражданско състояние на транссексуални и интерсекс хора, или не.

Междувременно БСП в лицето най-вече на своята лидерка Корнелия Нинова продължи да експлоатира псевдонаучното понятие „гъжендър идеология“ и изкривено разбиране за понятието „гъжендър“, за да се противопоставя на укрепване на законодателството за защита от домашно и гъжендърно базирано насилие. В края на декември БСП заедно с ултранационалистическата партия „Възраждане“ се противопостави на ЗИДЗЗДН<sup>398</sup>, с който се подобряват съдебното производство за защита и обхватът на защитата и с който се създава Национален съвет за превенция и защита от домашното насилие. Част от критиката на БСП е, че измененията дават възможност на деца под 14-годишна възраст да подават сигнали за домашно насилие и да завеждат дела от свое име срещу родителите си и това можело да „отвори вратите на ада за много семейства“. В свое изявление Нинова заяви: „В Истанбулската конвенция зад уж борбата с домашно насилие, се прокарва т.нар. трети социален пол, което не е мъж или жена, а според това как се чувства човек в социална роля. Вносителите и радетелите на Истанбулската конвенция се отказаха да я предлагат силно за ратификация, но се започна през различни законодателни инициативи – учебници, помагала, да се промъкват различни тенденции за т.нар. гъжендър идеология“<sup>399</sup>.

## Свобода на изразяването, събранието и сдружаването

На 2 юли 2022 г. се проведе вторият „Бургас прайд“ – единственото масово публично ЛГБТИ събитие извън столичния град. След като през 2021 г. полицията допусна протестиращите срещу прайда да се отклонят от първоначалния си маршрут и да блокират пътя на участниците, поради което шествие не се проведе, през 2022 г. прайдът беше обявен и планиран само сред представители на общността. Това предпостави и по-слабото участие и медийна публичност на събитието, в което участие взеха около 10 души.

През септември ЕСПЧ регистрира жалбата на организатора на „Бургас прайд“ Руси Милев и няколко други ЛГБТИ активисти, във връзка с отказите на прокуратурата да образува досъдебно производство за попречването на провеждането на шествието през 2021 г.<sup>400</sup> Жалбоподателите се представляват от адв. Наташа Добрева.

На 18 юни се проведе 15-ият „София прайд“, на който се събраха над 12 000 души.

<sup>398</sup> ЗИДЗЗДН №48-254-01-70 от 24.11.2022 г., достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164510>.

<sup>399</sup> „Възраждане“ и БСП видяха „гъжендър идеология“ в промени срещу домашното насилие, Дневник, 21.12.2022 г., достъпно на: <https://www.dnevnik.bg/4431159>.

<sup>400</sup> *Milev and Others v. Bulgaria* (Жалба №44683/22).





В ярък контраст с предходната година, това издание на прайда протече спокойно и без голяма контрадемонстрация на крайнодесни националисти. Организирани бяха няколко контрадемонстрации на консервативната реакция.



Българският хелзинкски комитет (БХК) е независима неправителствена организация за защита на правата на човека, основана в София през 1992 г.

Акцент в работата на организацията е отстояването на правата на най-уязвимите групи в обществото и системното наблюдение на ситуацията с правата на човека в България.

Годишният доклад на БХК за правата на човека в България се публикува от 1994 г. Той съдържа някои от по-значимите наблюдения на екипа на организацията за отминалата година.



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

ISSN 2367-6922

