

РАВНОП

3

КРАСИМИР КЪНЕВ.
РЕЧТА НА
ОМРАЗА И БОРБАТА
С НЕЯ



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ

ОПРА

Красимир Кънев



РЕЧТА НА ОМРАЗА И БОРБАТА С НЕЯ

Помагало 3 от обучителен пакет
**РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА
И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ**

Български хелзинкски комитет
София, 2023 г.



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ



Съфинансирано от
Европейски съюз

Българският хелзинкски комитет (БХК) е независима неправителствена организация за защита на правата на човека - политически, граждански, културни и социални. Създадена е на 14 юли 1992г.

Проектът е съфинансиран от програмата на Европейския съюз „Граждани, равенство, права и ценности“ (2021 – 2027) и се изпълнява от консорциум, координиран от Българския хелзинкски комитет в партньорство със: сдружение „Организация ДРОМ“, сдружение „Асоциация ИНТЕГРО“, Либерална алтернатива за ромско гражданско обединение, Ромска академия за култура и образование, Младежка ЛГБТ организация „Действие“. Изразените възгледи и мнения са изцяло на авторите и не отразяват непременно позициите на Европейския съюз или на Европейската комисия, които не носят отговорност за тези възгледи и мнения.

Обучителен пакет

РАВНИ -ЗАЕДНО

СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ

Публикацията може да бъде цитирана и адаптирана свободно с некомерсиална цел, с изричното позоваване на източника.

Автори: **Красимир Кънев, Рагослав Стоянов, Деница Любенова, Боян Захариев**

Редактор: **Антоанета Ненкова**

Коректор: **Марта Иванова, Редакторите Бг**

Графичен дизайн и предпечат: **Илина Маринова**

Печат: **Вугу Принт ООД**

Издава: **Български хелзинкски комитет**

ул. „Върбица“ № 7

1504 София, България

тел. 02 9434876

www.bghelsinki.org

ISBN 978-954-9738-61-2 (мека подвързия)

ISSN 978-954-9738-62-9 (e-book)

РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ

Настоящият обучителен пакет е изготвен в рамките на проекта „Укрепване на ролята на гражданските организации на уязвими общности в България да противодействат на дискриминацията, нетолерантността, речта на омраза и престъпленията от предразсъдъци“ (EQUALTOGETHER). Проектът е съфинансиран от Европейския съюз.

Пакетът включва пет помагала, предназначени за обученията на представители на граждански организации на уязвими общности, обществени лидери и заинтересовани страни в различни региони на България. Целта на тези обучения е укрепване на капацитета на гражданското общество да разпознава дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза, както и да докладва за тези правонарушения.

Темите на обучителните материали са:

1. Дискриминацията като правонарушение: същност и форми
2. Механизми за борба с дискриминацията
3. **Речта на омраза и борбата с нея**
4. Престъпления, побудени от предразсъдъци, и борбата с тях
5. Докладване на инциденти от омраза – създаване на работеща платформа

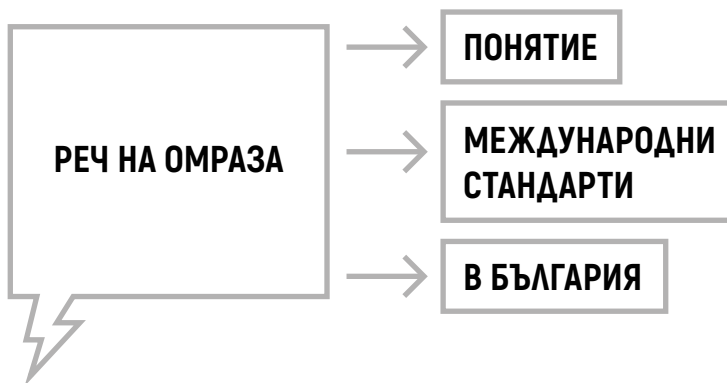
Обучителните материали са изготвени от авторски колектив: Деница Любенова, Боян Захариев, Красимир Кънев и Радослав Стоянов.

Съдържание

1. Какво представлява речта на омраза?	7
1.1. Понятие и дефиниции	7
1.2. Видове реч на омраза	13
2. Международни стандарти за борба с речта на омраза	16
2.1. Речта на омраза в системата на ООН	16
2.2. Речта на омраза в системата на Съвета на Европа и в Европейския съюз	30
2.2.1. Практиката на Европейския съд по правата на човека	30
2.2.2. Други стандарти на Съвета на Европа	40
2.2.3. Рамково решение на Съвета на ЕС относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право	42
3. Българското право и речта на омраза	43
4. Мерки за борба с речта на омраза	45
5. Приложение: препоръки към правителствата от Обща политическа препоръка № 15 на ЕКРП	49

Настоящото помагало разглежда понятието за реч на омраза; международните стандарти за борбата с речта на омразата; начина, по който българското право защитава срещу реч на омраза и мерките за борба с нея. Помагалото е разработено на базата на други сходни публикации на Български хелзинкски комитет (БХК). Практиката на международните органи по правата на човека е осъвременена към 30 март 2023 г.

Борбата с речта на омраза е ангажимент на цялото общество, включително на публичните институции, както и на представителите на гражданското общество. Те трябва да разпознават речта на омраза и да я докладват.



1. Какво представлява речта на омраза?

1.1. Понятие и дефиниции

Речта на омраза е форма на изразяване. Както българското, така и международното право защитават свободата на изразяване. Член 10 от *Европейската конвенция за правата на човека* (ЕКПЧ)¹ гласи:

„1. Всеки има право на свобода на изразяване на мнение. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява на държавите да въвеждат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защита на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

Както тази, така и всички други формулировки на правото на свобода на изразяване дават възможност за неговото ограничаване на голям брой основания. В случая с речта на омраза такива са: „обществената сигурност“, „предотвратяването на безредици или на престъпления“

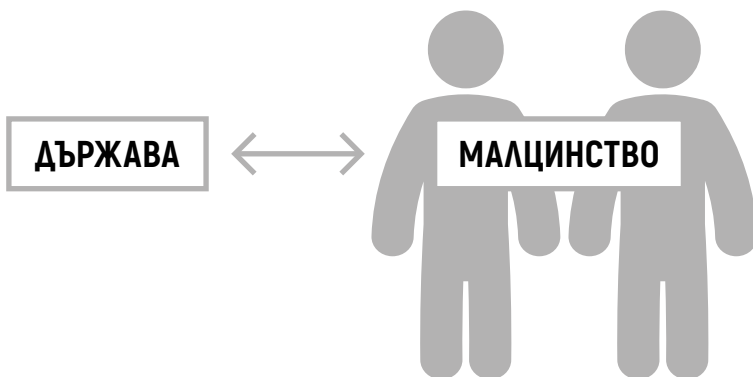
1 Ратифицирана от Народното събрание на 31 юли 1992 г. Обнародвана в ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за България от 7 септември 1992 г.

и „защита на правата на другите“. Речта на омраза може да накърни всеки един от тези интереси. Тя атакува ключови идентичности на лицата, които принадлежат към групата, към която тя е насочена. В този смисъл тя засяга тяхното право на личен живот на дискриминационна основа. Но речта на омраза има и по-широк социален ефект. Тя може да бъде използвана за изключване и стигматизиране на големи групи хора от обществения дебат. Когато засяга етнически малцинства, тя може да доведе до формиране на паралелни общества, както и до радикализиране. И не на последно място, речта на омраза може да подбуди към насилие, както и към други престъпления. В този смисъл тя представлява риск за демокрацията.

Поради това демократичните общества имат не само право, но и задължение да се борят с нея. Подобни задължения по отношение на определени видове реч на омраза са установени в някои от най-старите международни договори по правата на човека на ООН, по които Република България е страна. Един от тях е *Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация* (КПРД)², която в член 4 изисква криминализиране на определени форми на речта на омраза, и по-специално подбуждането към расова дискриминация и разпространението на идеи за расово превъзходство или омраза. На свой ред, член 20, т. 2 от *Международния пакт за граждански и политически права* (МПГПП, Пакта)³ изисква от държавите – страни по Пакта, да забранят със закон всяко проповядване на национална, расова или религиозна омраза, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие.

Борбата с речта на омраза, от друга страна, може да се разглежда като частен случай на борба с дискриминацията. Съвременните държави имат задължение да се борят с дискриминацията във всичките ѝ форми. Речта на омраза може да представлява подбуждане към дискриминация, както и дискриминационен тормоз, които антидискриминационното право забранява.

- 2 Ратифицирана с Указ № 515 от 23 юни 1966 г. (ДВ, бр. 51 от 1966 г.). В сила за България от 4 януари 1969 г. Публикувана в ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.
- 3 Ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г. (ДВ, бр. 60 от 1970 г.). В сила за България от 23.03.1976 г.



След края на Втората световна война разбирането за речта на омраза на международно ниво еволюира. В първите години, когато споменът за Холокоста е пресен, както и пред лицето на продължаващите проблеми с междуетническите и междунационалните отношения в Европа, фокусът е върху етническата и религиозната омраза. Такъв е случаят с първите международни договори на ООН – *Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид* от 1948 г.,⁴ КИПД, МПГПП. Те налагат задължения на държавите да забранят и да преследват речта на омраза на основата на раса, религия, цвят, потекло или национален или етнически произход.⁵ Постепенно обаче се утвърждава разбирането, че речта на омраза, основана на други защитени признаци, особено такива, които са свързани с ключови идентичности на жертвите, няма причина да не бъде ограничена. Това се отнася за речта на омраза, насочена към пола, увреждането, сексуалната ориентация, възрастта и други ключови идентичности. Тази еволюция се отразява и върху дефинициите на речта на омраза, които международните институции са формулирали.

Една от тези дефиниции е формулирана в *Препоръка № R (97) 20* на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 1997 г. Тя гласи:

4 Ратифицирана с Указ № 300 от 23 юни 1950 г. (ДВ, бр. 153 от 1950 г.). В сила за България от 12 януари 1951 г. Публикувана в ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.

5 Вж. по-долу *Международни стандарти за борба с речта на омраза*.

„За целите на прилагането на тези принципи терминът „реч на омраза“ следва да се разбира като включващ всички форми на изразяване, които разпространяват, подбуждат, насърчават или оправдават расовата омраза, ксенофобията, антисемитизма или другите форми на омраза, основана на нетолерантност, включително нетолерантност, изразена чрез агресивен национализъм и етноцентризъм, дискриминация и враждебност срещу малцинствата, имигрантите и лицата от имигрантски произход“.⁶

Това определение визира четири деяния, в резултат на които разпространяването и подбуждането придобиват относително ясни значения в рамките на националните наказателноправни системи. Това се отнася в по-малка степен за оправдаването и в още по-малка – за насърчаването. Деянията са фокусирани върху отхвърляне чрез всякакви форми на изразяване (тоест не само словесни) на групи, определени основно чрез расови/национални/етнически характеристики. Дефиницията обаче имплицитно включва и форми на словото на омраза, насочени към други групи, определени например по пол, религия, сексуална ориентация, увреждане, социално положение, политически убеждения и др., доколкото в нея става дума за „други форми на омраза, основана на нетолерантност“. Тази формулировка дава възможност за включване на широк спектър от признаци, без да се посяга на основни принципи на свободата на изразяване в публичния дебат по обществено значими въпроси – като например принципа, че критичното отхвърляне на политически убеждения следва да е защитено в по-голяма степен от словесните атаки срещу такива елементи на човешката идентичност като етническата принадлежност, пола или сексуалната ориентация. Определението също така изхожда от някои презумпции, които не изглеждат да са оправдани, например презумпцията, че нетолерантността, изразена чрез дискриминация, се включва в „другите форми на омраза“. Такова тясно обвързване на дискриминацията с омразата

6 Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 20 on “hate speech”, 30 October 1997.

може неоправдано да изключи от обхвата на „речта на омраза“ насърчаването или оправдаването на някои форми на дискриминация, включително такива, които представляват престъпни деяния, които обаче не са основани на омраза, а на друг вид предразсъдъци или интереси. В този смисъл терминът „реч на омраза“ е твърде тесен. С тази важна уговорка тук той ще бъде използван преди всичко заради своята общоприетост и обща разпространеност.

В практиката си Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съдът) заимства до голяма степен това разбиране на речта на омраза. В едно от ключовите си решения на тази тема по делото *Гюндюз срещу Турция* от 2003 г. той я определя като „[...] форми на изразяване, които разпространяват, подбуждат, насърчават или оправдават омраза, основана на нетолерантност (включително религиозна нетолерантност)“.⁷ В това определение Съдът експлицитно включва религиозната принадлежност като възможен обект на речта на омраза. В *Гюндюз срещу Турция* Съдът също прави опит да отграничи основаната на религиозна нетолерантност омраза от страстното отхвърляне на светските и демократични политически принципи, основано на религиозни убеждения.

Най-пълно и най-съвременно определение на речта на омраза намираме в *Обща политическа препоръка № 15* на Европейския комитет против расизма и нетолерантността (ЕКРН) от 2015 г. Според това определение, речта на омраза трябва да се разбира като:

7 ECHR, *Gündüz v. Turkey*, Appl. No. 35071/97, Judgment of 4 December 2003, § 40. Вж. също CEDH, *Erbakan c. Turquie*, Requête no 59405/00, Arrêt du 6 juillet 2006, § 56.

„[...] застъпничество, насърчаване или подбуждане под каквато и да е форма на очернянето, омразата или охулването на лице или група лица; всеки тормоз, обida, негативно стереотипизиране, стигматизиране или заплахата по отношение на такова лице или група лица, както и оправдаването на всички предходни видове изразяване, основани на „раса“, цвят, потекло, национален или етнически произход, възраст, увреждане, език, религия или вяра, пол, социален пол, джендърна идентичност, сексуална ориентация и други лични характеристики или статус“.⁸

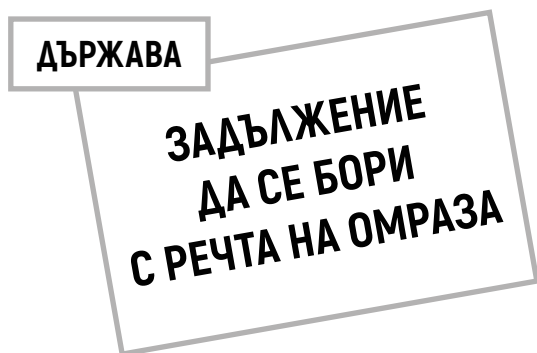
Сравнено с определението от *Препоръка № R (97) 20* на Комитета на министрите от 1997 г., това определение намалява броя на деянията, включващи реч на омраза. По-специално „разпространението“, което присъства в *Препоръка № R (97) 20*, отсъства в *Обща политическа препоръка № 15*. Това различие не е случайно. Разпространението може да бъде умишлено или неумишлено. Застъпничеството, насърчаването и подбуждането могат да са само умишлени деяния. Отпадането на „разпространението“ означава фокусиране в *Обща политическа препоръка № 15* върху речта на омраза изключително като умишлено деяние. Втората разлика е в експлицитното разширяване на обхвата на признаците, на които се основава речта на омраза. В *Обща политическа препоръка № 15* списъкът с експлицитно упоменатите признаци е значително по-голям от този в *Препоръка № R (97) 20*. В документа на ЕКРН този списък също е оставен отворен за други защитени признаци.

В *Общата политическа препоръка № 15* се признава, че форми на изразяване, които обиждат, шокират или смуцават – такива като сатирата и основаните на истински факти репортажи и анализи – не представляват само на това основание реч на омраза.⁹ Действията срещу речта на омраза следва да служат за защита на конкретни лица и групи, а не на определени вярвания, идеологии или религии.

8 ECRI, *General Policy Recommendation № 15 on combating hate speech*, CRI(2016)15, Adopted on 8 December 2015, Strasbourg, 21 March 2016.

9 ECRI, *General Policy Recommendation № 15...*, § 13.

Също се признава, че наказателните забрани сами по себе си не са достатъчни за изкореняване на използването на речта на омраза и не винаги са подходящи. Въпреки това, при определени обстоятелства таква използване следва да бъде криминализирано.



1.2. Видове реч на омраза

Обща политическа препоръка № 15 определя речта на омраза като насочена към „лице или група лица“. Това разграничение в посоката е важно. То поражда различен подход в борбата с речта на омраза, а в някои случаи служи за водоедел при изпълнението на позитивните задължения на държавата за използване на формален социален контрол в борбата с нея. Насочеността на речта на омраза към определена личност представлява по принцип сериозна намеса в правото на тази личност на личен живот. Тя е специфичен вид обига или оклеветяване, съдържащи дискриминационен елемент и засягащи ключови идентичности на жертвата. В допълнение, персонализираната реч на омраза, особено когато е изказана публично, засяга и по-широк кръг хора, а в определени случаи може да предизвика социално напрежение и дори безредици.

Макар, както ще видим по-долу, при избора на мерки за контрол властите следва да вземат предвид голям брой фактори, насочеността на речта на омраза към конкретно лице е един от най-важните сред тях. Тя може сама



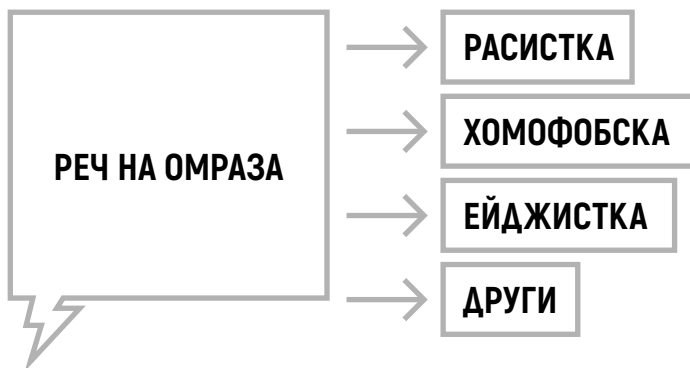
по себе си да оправдае използване на наказателноправни средства за защита на засегнатото лице. И, напротив, оправдаването на тяхното използване в случаи на имперсонална (тоест насочена към групата като цяло, а не към отделно лице) реч на омраза би било възможно само в много тежки и редки случаи.

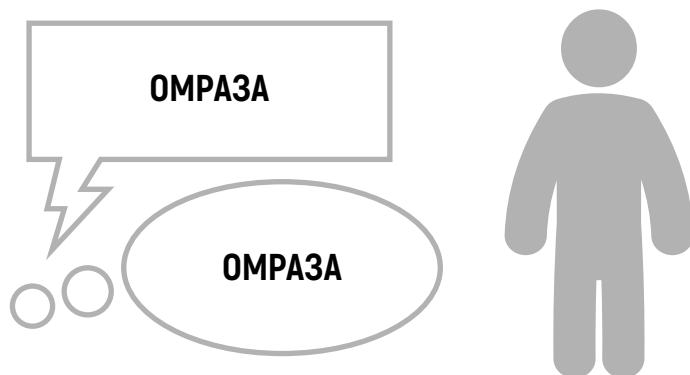
Речта на омраза може да бъде класифицирана и според насочеността ѝ към защитени признаци. Тя може да бъде расистка, хомофобска, ксенофобска, ейджистка и пр. в зависимост от това кой от защитените признаци на жертвата се визира. Разбира се, могат да се визират не един, а няколко защитени признака. Макар антидискриминационното право да изисква защита на всички тях, за формите и степените на контрол на речта на омраза е важно да се установи за какъв точно признак става дума. Очевидно е, че насочеността на речта на омраза към политическите убеждения на жертвата може би няма да изисква толкова инвазивни средства за защита, както когато тя е насочена към неговата/нейната етническа принадлежност, пол или сексуална ориентация. Последните признаци се смятат за по-тясно свързани с ключови идентичности на личността, отколкото с политическите убеждения или социалното положение.

Насочеността на речта на омраза към определен признак следва да се има предвид наред с други фактори по няколко причини. Преди всичко, защитените признаци са специфични идентичности на личността, някои от които представляват уязвимости, а други – не. Формите и степените на социален контрол следва да се ръководят

от това дали специфичната идентичност е уязвима или не е. Във всяко общество това се определя от редица фактори и условия. Определена малцинствена етническа група може да е уязвима в едно общество, но да не е такава в друго. Групите, определени с други признаци, в различните общества са уязвими в различна степен. Правоприлагащият орган следва винаги да се ръководи от целта на формалния социален контрол над речта на омраза – да се създадат условия за равно участие в обществения живот на всички и преди всичко на уязвимите лица и групи, които по-често са изключени от него и при които речта на омраза представлява средство за изключване.

Изброяването на определени признаци в дефинициите на речта на омраза, както и в случая с престъпленията от омраза, е въпрос на социални отношения, които са се проявявали в историята и продължават да се проявяват в съвременните общества като **преобладаващи**. Но, както и в случая с престъпленията от омраза, доброто законодателство за контрол над речта на омраза следва да е формулирано така, че да дава възможност да бъдат вземани предвид и изключенията в зависимост от конкретната ситуация (например принадлежността към определен футболен клуб на определено лице или група да има по-голямо значение за него отколкото неговата религиозна принадлежност).





2. Международни стандарти за борба с речта на омраза

2.1. Речта на омраза в системата на ООН

Един от първите договори на ООН по правата на човека е *Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид* от 1948 г.¹⁰ С нея се налага задължение за криминализиране на действия, които са извършени с намерение да бъде унищожена изцяло или отчасти определена национална, етническа, расова или религиозна група като такава. Конвенцията също изисква криминализиране на прякото и публично подбуждане към извършване на геноцид.

Ключов договор за борба с речта на омраза е *Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация* от 1966 г. (Конвенция против расовата дискриминация).¹¹ За пръв път в международното договорно право тази конвенция предлага дефиниция на „ра-

10 Ратифицирана с Указ № 300 от 23 юни 1950 г. (ДВ, бр. 153 от 1950 г.). В сила за България от 12 януари 1951 г. Публикувана в ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г.

11 Ратифицирана с Указ № 515 от 23 юни 1966 г. (ДВ, бр. 51 от 1966 г.). В сила за България от 4 януари 1969 г. Публикувана в ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.

сова дискриминация“, която впоследствие се утвърждава както на международно, така и на национално ниво. Съгласно член 1, под „расова дискриминация“ следва да се разбира „[...] всяко различие, изключване, ограничение или предпочитание на основата на раса, цвят, потекло или национален или етнически произход, което има за цел или резултат да унищожи или увреди признаването, ползването или упражняването на равна основа на човешки права или основни свободи в политическата, икономическата, социалната, културната или която и да е друга област на обществения живот“. Тази дефиниция отхвърля по решителен начин биологичния подход към расата, макар и само за целите на защитата от расова дискриминация. Защитата е широко формулирана по отношение на нейния обект – тя обхваща не само лицата, които са с различен цвят на кожата, но и тези, които примерно могат да са с един и същ цвят на кожата, но с различна етническа принадлежност. От друга страна, дефиницията разпростира обхвата на расовата дискриминация само до ползването или упражняването на човешките права и основните свободи, но не и до равното третиране от страна на държавните институции и на частни субекти на всички лица. В своята *Обща препоръка № 32* от 24 септември 2009 г. Комитетът за премахване на расовата дискриминация (КмПРД), органът, който упражнява надзор за прилагането на конвенцията, е изтъквал дефиницията за „расова дискриминация“ разширително. Той подчертава, че „[с]писъкът от човешки права, към който принципът [за недискриминация] се прилага според Конвенцията, не е изчерпателен и се разпростира до всяка сфера на правата на човека, която се регулира от публичните власти в държавата членка“.¹²

Член 2 и член 5 от Конвенцията против расовата дискриминация съдържат обща забрана на расовата дискриминация и въвеждат редица позитивни задължения на държавите-страни по конвенцията да следват политики и да въвеждат ефективни мерки за нейното изкореняване във всичките ѝ форми. Член 6 изисква от държавите да осигурят на всеки в рамките на своята юрисдикция ефективна защита чрез компетентните национални органи

12 КмПРД, *Обща препоръка № 32*, 24 септември 2009, § 9.

против каквито и да било актове на расова дискриминация. Най-важен за целите на борбата с речта на омраза, която е специфична форма на расова дискриминация, е член 4. Той задължава държавите да предприемат мерки, насочени към:

- обявяване за престъпление, наказуемо от закона на всяко разпространение на идеи на основата на расово превъзходство или омраза, всяко подбуждане към расова дискриминация, както и всички актове на расистко насилие или подбуждане към такова насилие;
- предоставянето на каквато и да било помощ от страна на държавата за расистка дейност, включително финансирането на такава;
- забрана на организации, които подпомагат и подбуждат към расова дискриминация и наказване на участието в такива организации;
- недопускане на публичните власти или обществените институции да подпомагат или подбуждат към расова дискриминация.

Ограничаването на речта на омраза чрез криминализиране на някои нейни крайни форми следва да се осъществява в съответствие с член 4 „при съответно зачитане“ на принципите, въплътени във Всеобщата декларация за правата на човека, включително правото на свобода на изразяване. Макар член 4 да говори за „осъждане“ на организациите, които се основават на идеите и теориите за расово превъзходство, предприемането на действия за ограничаване на речта на омраза следва да е свързано с разпространение на такива идеи и оправдаване на расистките омраза и дискриминация, а не просто с придържане към тях.¹³ На един по-ранен етап от своята практика КтПРД е склонен да изисква криминализиране на разпространението на идеи на основата на расово превъзходство и омраза, както и подбуждането към расо-

13 Thornberry, P., *The International Convention of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 285.

ва дискриминация в ситуации на обективно вменяване.¹⁴ Този подход обаче еволюира с времето.

През 2013 г. КтПРД публикува своята *Обща препоръка № 35* относно борбата с расистката реч на омраза, която е основно фокусирана върху член 4 от конвенцията, но засяга също така член 5 и член 7.¹⁵ В нея КтПРД препоръчва криминализирането на формите на расистко изразяване да бъде запазено за сериозните случаи, а по-малко сериозните да се третират чрез средства, различни от наказателното право.¹⁶ Когато става дума за прилагане на наказателни санкции, комитетът отхвърля изрично обективното вменяване.¹⁷ Комитетът също така формулира няколко фактора, които следва да се вземат предвид при наказването на речта на омраза. Те включват: съдържанието и формата на речта; преобладаващия в момента на нейното разпространение икономически, социален и политически климат; положението и статуса в обществото на говорещия; обсега на речта и нейните цели.¹⁸ КтПРД подчертава ролята на свободата на изразяване не само като балансиращ наказването на речта на омраза фактор, но и като средство за подпомагане на уязвимите групи, които са обект на реч на омраза, насърчаване на межкултурния диалог и деконструкцията на расовите стереотипи.¹⁹

Международния пакт за граждански и политически права (Пактът) е друг договор на ООН, който съдържва разпоредби за борба с речта на омраза. Член 2.1 от Пакта изисква всяка държава членка да зачита и гарантира на всички лица, намиращи се на нейна територия и под нейна юрисдикция, признатите им от него права, без разлика на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически

14 CERD, *Positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, racial discrimination*, New York, United Nations, 1986, § 191.

15 Вж. Кънев, К., Д. Ангелова. *Престъпления, побудени от предрасизъм*. София, БХК, 2019, Приложение № 2. *Обща препоръка № 35* се публикува за пръв път на български език тук.

16 По този ключов въпрос, свързан с характера на международноправните ангажименти за борба с речта на омраза, вж.: *Обща препоръка № 35*, §§ 9 и 12.

17 Пак там, § 16.

18 Пак там, § 15.

19 Пак там, § 29.

или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци. Член 26 съдържа обща антидискриминационна клауза, с която се прокламира равенство пред закона и защита на всички лица от дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци. А член 20.2, който е разширен аналог на член 4 от Конвенцията против расовата дискриминация, предвижда: „Всяко проповядване на национална, расова или религиозна омраза, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие, се забранява със закон.“ Следва също да се отбележи и разпоредбата на чл. 25 от Пакта, с която се забранява дискриминацията при упражняване на правото на глас в избори, в достъпа до държавните служби и, по-общо – в „участието в ръководенето на обществените работи“.

Макар и богата на разпоредби, практиката на Комитета по правата на човека (КПЧ) – органът, който упражнява надзор за прилагането на Пакта, е бедна откъм тълкувателни подходи. В краткия *Общ коментар № 11* от 1983 г. по член 20 КПЧ е приел, че забраните, които тази разпоредба предвижда са напълно съвместими с член 19 от Пакта, гарантиращ правото на свобода на изразяване, което носи специални задължения и отговорности.²⁰ Практиката на КПЧ по индивидуални жалби по дела, свързани с подобни престъпления, също не впечатлява с напредничави и иновативни подходи.²¹

Разпоредбите на Конвенцията против расовата дискриминация са тясно формулирани и са относими към престъпления, подбудени от предразсъдъци на основата на раса, цвят, потекло или национален или етнически произход. Към тези основания член 20 от Пакта добавя религията във връзка с проповядване на национална, расова или религиозна омраза, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие. В антидискриминационните разпоредби на член 2.1. и член 26 от Пакта тези

20 КПЧ, *Общ коментар № 11: член 20*, 1983 г.

21 Вж. по-подробно: Joseph, S. and M. Castan. *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, third edition. Oxford, Oxford University Press, 2013

ЗАЩИТА НА КОНКРЕТНИ ЛИЦА, НЕ НА ИДЕОЛОГИИ

основания са значително разширени. Но КПЧ към момента не е произвел значима практика по тези разпоредби, която да формулира цялостен обем от задължения към държавите членки за тяхното прилагане. Някои държави, включително САЩ, са направили тълкувателни декларации и резерви по член 4 от Конвенцията против расовата дискриминация и по член 20 от Пакта в смисъл, че ще тълкуват задълженията за криминализиране на речта на омраза в светлината на стандартите за свобода на изразяване. Изискването за криминализиране на подбуждането към деяния, които не са свързани с насилие и сами по себе си не са престъпления, притеснява и някои авторитетни тълкуватели на международното право по правата на човека.²²

От практиката по индивидуални жалби на КтПРД и КПЧ внимание заслужава практиката на КтПРД по член 4 от Конвенцията против расовата дискриминация и практиката на КПЧ по член 19 от Пакта.

В решението си по делото *Л. К. срещу Холандия* от 1993 г. КтПРД намира нарушение на член 6 във връзка с член 4 от Конвенцията против расовата дискриминация в случай на неадекватна реакция на държавата срещу словесни заплахы и расистки мотивирани публични акции. Жалбоподателят е имигрант, на когото е предложено общинско жилище в един квартал на Утрехт. След като пристига на адреса заедно с приятеля си, той заварва око-

22 Вж. например: Nowak, M. *CCPR Commentary*. Second revised edition. Kehl, Engel Verlag, 2005, p. 474–475.

ло 20 души събрани пред къщата да викат „Стига вече чужденци!“. Няколко от тях заплашват да повредят колата му, ако се настани в жилището. След няколко дни съседите организират подписка до общинските власти, в която настояват жалбоподателят да бъде настанен другаде. Прокуратурата и полицията проявяват незаинтересуваност и слаба активност при разследването на инцидента. В края на краищата производството е прекратено от Апелативния съд, две години след като е образувано. Прег КмПРД държавата пледира, че прокуратурата и съдилищата са действали в съответствие с принципа на целесъобразността, отказвайки наказателно преследване. КмПРД намира нарушение на член 6 от КПРД:

*„Комитетът намира на основата на информацията, която му е предоставена, че забележките и заплахите, отправени на 8 и 9 август 1989 г., представляват подбуждане към расова дискриминация и към актове на насилие срещу лица с друг цвят на кожата или етнически произход, в нарушение на член 4а от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, и че разследването на тези инциденти от полицията и прокуратурата не е било цялостно“.*²³

Комитетът не оспорва валидността на принципа на целесъобразността в наказателното преследване, но отбелязва, че той „[...] следва да се прилага във всеки случай на оплакване от расова дискриминация в светлината на гаранциите, предвидени от Конвенцията“²⁴, и по-специално с оглед необходимостта от ефективно разследване и наказване на речта на омраза.

В друг случай на неадекватно разследване на инцидент, свързан с реч на омраза, по делото *Кашиф Ахмад срещу Дания* от 2000 г. КмПРД отново намира нарушение на член 6 във връзка с член 4 от Конвенцията.²⁵ По това дело става дума за расистки обиди, отправени към жалбоподателя и негови приятели от учител и директор на учили-

23 CERD, *L. K. v. the Netherlands*, 4/1991, Opinion of 16 March 1993, § 6.3.

24 Пак там, § 6.5.

25 CERD, *Kashif Ahmad v. Denmark*, 16/1999, Opinion of 13 March 2000.

ще. Те ги нарекли в лицето „маймуни“. Инцидентът не е разследван адекватно, тъй като според държавата, дори фактите да са установени по безспорен начин, деянието не осъществява състава на нито една разпоредба на Наказателния кодекс.

Решението по делото *Еврейската общност на Осло и др. срещу Норвегия* от 2005 г. е може би най-показателно за подхода на КтПРД към балансирането между свободата на изразяване и правото на защита от реч на омраза. По това дело става дума за митинг на група неонацисти, наричащи себе си „Момчета с кубинки“, в чест на нацисткия лидер Рудолф Хес в малък град край Осло. Митингът бил кратък, само 5-минутен, а групата се състояла от 38 човека. Ръководителят на групата Шолие произнесъл кратка реч, в която възвеличил „великия герой“ Хес и неговия „храбър опит да спаси Германия и Европа от болшевиизма и евреиството“. Речта продължила с нападки срещу имигрантите и евреите: „Всеки ден имигрантите обират, изнасилват и убиват норвежци, всеки ден нашият народ и страната ни се плячкосват и унищожават от евреите, които ограбват народното богатство и го заменят с неморални и не-норвежки идеи.“ Накрая ораторът завършва с призив за изграждане на Норвегия върху основите на националсоциализма. Срещу оратора е образувано наказателно производство и той е осъден, но Върховният съд отменя присъдата му с мотив, че тя е неоправдано ограничение на правото на свобода на изразяване. КтПРД не се съгласява с подобен подход и намира нарушение на членове 4 и 6 от КПРД:

„[...] Комитетът отбелязва, че принципът на свободата на словото е защитен в по-малка степен в случаи на расистка реч на омраза [...] Така че да се предостави на правото на свобода на словото по-ограничена роля в контекста на член 4 не означава да се изпразни от значение принципът на „вземането предвид“, особено като се отчете, че всички международни инструменти, които гарантират свободата на изразяване предоставят възможности при някои обстоятелства упражняването на това право да се ограничава. Комитетът заключава, че декларациите на г-н Шолие, като се има предвид техният изключително/явно ругателски характер, не са защитени от принципа на „вземането предвид“ и поради това неговото оправдаване от Върховния съд на Норвегия представлява нарушение на член 4 и съответно на член 6 от Конвенцията“.²⁶

Друго ключово решение на КмПРД е по делото *Дауас и Шава срещу Дания* от 2012 г. Жалбоподателите са двама иракски бежанци в Дания. Те са станали жертви на нападение в дома си от страна на голяма група младежи, които са изпочупили прозорците на къщата и са разбили вратата. Един от нападателите успява да проникне в къщата и да атакува физически жалбоподателите. Докато атакували къщата, няколко от нападателите викали „Вървете си вкъщи!“, издигали и други лозунги с обидно съдържание. Нападателите са установени, а четирима от тях са осъдени за насилие, вандализъм и незаконно притежаване на оръжие. Получили са леки присъди условно лишаване от свобода. Възможните расистки мотиви изобщо не са обсъдени в хода на наказателното производство. След приключването му жалбоподателите са завели граждански дела, но не са успели да получат никакви обезщетения. Комитетът установява нарушение на член 6 и член 2.1d от Конвенцията поради отказа на националните власти да разследват възможните расистки мотиви на нападението. Според комитета:

26 CERD, *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, 30/2003, Opinion of 15 August 2005, § 10.5.

„[...] при обстоятелства, които са толкова сериозни колкото по това дело, при което жалбоподателите са били подложени в собственото им жилище на насилствена атака от 35 правонарушители, някои от които въоръжени, съществуват достатъчно признаци, които обосновават цялостно разследване от публичните власти на възможния расистки характер на нападението срещу семейството. Вместо това, тази възможност е била отхвърлена на етапа на наказателното разследване, като по този начин е била прерязана възможността този въпрос да бъде разгледан по време на съдебния процес. Комитетът смята, че в тежест на държавата членка е да започне ефективно наказателно разследване, вместо да прехвърля тежестта на доказване върху жалбоподателите в гражданско производство“.²⁷

КПЧ обозначава своя подход към речта на омраза по няколко дела, свързани с член 19 от Пакта (свобода на изразяване). Всички те са заведени от лица, които са били обект на наказателно преследване или други ограничителни мерки в собствените им страни за расистко или друго враждебно слово. По едно от ранните дела, *Д. Р. Т. и Партия У. Д. срещу Канада* от 1983 г., Комитетът обявява за недопустима жалба на група лица, които използват телефонната система на Канада за да разпространяват предварително записано антисемитско послание. По тази причина те са лишени от достъп до тази система. Оплакването им е по член 19 от Пакта за нарушаване на тяхното право на свобода на изразяване. Отхвърляйки жалбата по допустимост, КПЧ отбелязва:

27 CERD, *Mahali Dawas and Yousef Shava v. Denmark*, 46/2009, Opinion of 2 April 2012.

„[М]ненията, които г-н Т. прави опит да разпространи чрез телефонната система, очевидно представляват проповядване на расова или религиозна омраза, която Канада има задължение да забрани по силата на член 20.2 от Пакта. Според Комитета, следователно жалбата е несъвместима с разпоредбите на Пакта по смисъла на член 3 от Факултативния протокол“.²⁸

В по-късната си практика КПЧ променя своя подход. Той се отказва да отхвърля по допустимост жалби срещу ограничаване на речта на омраза. Вместо това жалбата се разглежда и отхвърля по същество, след преценка на допустимите основания за ограничаване на правото на свобода на изразяване по член 19, т. 3 от Пакта. Такъв например е подходът в решението по делото *Малкълм Рос срещу Канада* от 2000 г. По това дело става дума за преместване на учител от учителска на друга длъжност заради антисемитски възгледи, които той изразява в няколко негови публикувани книги и памфлети. Макар да няма данни той да е използвал тези книги в своята преподавателска дейност, канадските образователни власти и Върховният съд на Канада преценяват, че антисемитските писания на автора създават „отровна училищна среда“ за еврейските ученици, което е несъвместимо със заемането от жалбоподателя на преподавателска позиция. КПЧ приема, че преместването на жалбоподателя на друга длъжност представлява ограничаване на неговото право на свобода на изразяване, което обаче преследва легитимна цел – защита на правата и репутацията на лицата от еврейски произход, включително на тяхното право на образование в образователна система, свободна от предубеждения и нетолерантност. Комитетът също така приема, че ограничението е необходимо и пропорционално. Той припомня, че упражняването на правото на свобода на изра-

28 HRC, *J. R. T. and the W. G. Party v. Canada*, 104/1981, Views of 6 April 1983, § 8b. Член 3 на Факултативния протокол към МПГПП гласи: „Комитетът счита за недопустима всяка жалба, забедена в съответствие с този протокол, ако тя е анонимна, ако по негово мнение тя представлява злоупотреба с правото на жалба или е несъвместима с разпоредбите на Пакта“.

звяване е свързано със специални задължения и отговорности:

„Тези специални задължения и отговорности са от особено значение за образователната система и специално за образованието на младите ученици. Според Комитета, влиянието, което упражняват учителите в училище, може да обоснове ограничения с цел да се осигури, че образователната система не легитимира изразяване на мнения, които са дискриминационни“.²⁹

Решението по делото *Робер Форисон срещу Франция* от 1996 г. е може би най-коментираното решение за реч на омраза в практиката на КПЧ. Жалбоподателят е бивш професор по литература в Сорбоната и в Университета в Лион. Заедно с това той е изявен антисемитски публичен отрицател на Холокоста, заради което по негови твърдения е имал многобройни проблеми с образователните власти и с обществеността във Франция, включително заплахи и нападения. През юли 1990 г. френският парламент приема т. нар. Закон „Гейсо“, по силата на който на наказателно преследване подлежат лица, които оспорват извършването на престъпленията срещу човечеството, дефинирани от Лондонската харта за Международния наказателен трибунал срещу нацистките престъпници в Нюрнберг. Скоро след приемането на Закона „Гейсо“ жалбоподателят е интервюиран за едно френско списание. В интервюто той отново отрича съществуването на газови камери за унищожаване на евреите в нацистките концлагери. След публикуването на интервюто няколко френски организации започват частно наказателно преследване срещу Форисон. Той е окончателно осъден за отричане на престъпленията срещу човечеството да плати глоба от 374 045 френски франка като неумишлен вредител на организациите. КПЧ приема, че Законът „Гейсо“ може да е формулиран твърде широко. Въпреки това:

29 HRC, *Malcolm Ross v. Canada*, 736/1997, Views of 26 October 2000, § 11.6.

„Макар да не оспорва, че прилагането на разпоредбите на Закона „Гейсо“, които приравняват към престъпление оспорването на изводите и присъдите на Международния военен трибунал в Нюрнберг, може да доведе при различни условия от тези в настоящия случай до решения или мерки, които са несъвместими с Пакта, Комитетът не е призван да критикува абстрактно законите, които държавите членки приемат. Задачата на Комитета по силата на Факултативния протокол е да установи дали условията за ограничаване на правото на свобода на изразяване са изпълнени по жалбите, които се представят на неговото внимание“.³⁰

По съществуване КПЧ намира, че ограниченията върху правото на свобода на изразяване на Форисон имат легитимна цел – да защитят еврейската общност от страха да живее в атмосфера на антисемитизъм. Той също така ги намира за необходими и пропорционални с оглед на целта, която Законът „Гейсо“ преследва – защита от расизъм и антисемитизъм.³¹

Важен източник на стандарти, свързани с речта на омраза в системата на ООН, е *Планът за действие от Рабат* от януари 2013 г.³² относно забраната за проповядване на национална, расова или религиозна вражда, която представлява подбуждане към дискриминация, враждебност и насилие. Този документ обобщава изводите и препоръките на четири регионални семинара, организирани от Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека през 2011 г. във връзка с прилагането в държавите членки на член 20 от МПГПП. *Планът за действие от Рабат* препоръчва на държавите да направят ясно разграничение в своите законодателства и практика между изрази, съставляващи престъпления; изрази, които не са наказуеми според наказателното право, но могат да оправдаят

30 HRC, *Robert Faurisson v. France*, 550/1993, Views of 8 November 1996, § 9.3.

31 Пак там, §§ 9.6, 9.7.

32 *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, A/HRC/22/17/Add.4, 11 January 2013.

граждански иск или административна санкция; и изрази, които не водят до наказателни, граждански или административни санкции, но все пак бъдат безпокойство по отношение на толерантност, цивилизованост и уважение към правата на другите.³³ Основният принос на *Плана за действие от Рабат* към развитието на стандартите за борба с речта на омраза е тестът, който той предлага за преценка на необходимостта от прилагане на наказателноправни санкции в такива ситуации. Той включва оценка на шест фактора:

1. **Контекст:** анализът му следва да постави речевия акт в социалния и политически контекст, преобладаващ по времето на изявлението и разпространението на речта.
2. **Говорител:** позицията или статусът на говорещия в обществото трябва да бъдат взети предвид, и по-специално – положението на индивида или организацията в контекста на аудиторията, към която е насочена речта.
3. **Умисъл:** член 20 от МПГПП предполага умисъл. Немушлените действия не могат да бъдат предпоставка за наказателна отговорност.
4. **Съдържание и форма:** анализът на съдържанието може да включва степенята, в която речта е била провокативна и директна, както и формата, стила, характера на аргументите, използвани в речта, или постигнатия баланс в аргументирането.
5. **Степен на речевото действие:** степенята включва елементи като обхвата на речевото действие, публичния му характер, размера на публиката. Други елементи, които могат да се имат предвид, са дали речта е публична, какви средства за разпространение са използвани, например листовка, излъчване в основните медии или чрез интернет, честотата,

33 Пак там, § 20.

количеството и обхватът на комуникациите, дали публиката е имала възможност да действа в резултат от подбуждането, независимо дали изявлението (или произведението) се разпространява в ограничена среда или е достъпно за широката публика.

- 6. Вероятност за действие, включително неизбежност:** действието, проповядвано от подбуждащата реч, няма нужда да е било извършено, за да се квалифицира тази реч като престъпление. Въпреки това трябва да се установи известен риск от причиняване на увреждане.

2.2. Речта на омраза в системата на Съвета на Европа и в Европейския съюз

Съветът на Европа е водеща организация в работката на стандарти за борба с речта на омраза. По-горе обсъдихме ключови дефиниции и подходи на някои нейни институции. Тук в допълнение ще разгледаме практиката на Европейския съд по правата на човека и стандартите, формулирани в други договори на Съвета на Европа. Ще разгледаме и стандартите, формулирани от ЕС.

2.2.1. Практиката на Европейския съд по правата на човека

В редица дела ЕСПЧ е отхвърлил жалби на расисти, твърдящи нарушение на член 10 от ЕКПЧ (право на свобода на изразяване) поради това, че тяхната расистка реч е била по един или друг начин ограничена на национално ниво. В практиката на Съда и на Комисията по правата на човека могат да се разграничат три групи подобни случаи:

- дела, по които те са обявили жалбите за недопустими, без да ги изследват или след като са ги изследвали от гледна точка на допустимите ограничения по член 10, т. 2 от ЕКПЧ, във връзка с член 17 от Конвенцията;³⁴

34 Член 17 на ЕКПЧ гласи: „Никоя от разпоредбите на тази Конвенция не може да се тълкува като предоставяща правото на някоя държава, група или лице да осъществява дейност или дейст-

- дела, по които те са изследвали ограниченията от гледна точка на стандартите по член 10, т. 2 или по други разпоредби на Конвенцията, без оглед на член 17, но не са установили нарушения;
- дела, по които Съдът е установил нарушения на правото на свобода на изразяване, след като на национално ниво жалбоподателите са били наказани или по друг начин ограничени заради реч на омраза.

Тук ще се фокусираме върху делата, свързани с позитивните задължения на държавата за борба с речта на омраза. През последните няколко години тази практика претърпя бурно развитие, включително по дела срещу България.

Първото водещо решение на ЕСПЧ, свързано с позитивните задължения на държавите за борба с речта на омраза, е решението на Голямата камера по делото *Аксу срещу Турция* от 2012 г. По това дело жалбоподателят, който е ром, се е почувствал лично засегнат от две публикации – едната на Министерството на културата, и втора – на неправителствена организация, които, според него, съдържали обидни квалификации за ромите изобщо. Той завежда граждански дела в Турция, но и в двата случая националните съдилища приемат, че публикациите са резултат от научни изследвания и че те не са писани с умисъл да унижат определена етническа група. Голямата камера приема за пръв път в практиката на Съда, че обидни и унижителни квалификации, които не са насочени лично към определено лице, а към определена етническа група, могат да станат основание отделни членове на тази група да се конституират като жертви на нарушение на Конвенцията. Според Съда, в случая жалбоподателят е легитимиран да претендира нарушение на член 8 от Конвенцията, но не и на член 14. Той би бил легитимиран да претендира нарушение на член 14 във връзка с член 8, само ако

вия, имащи за цел разрушаването на което и да е от правата и свободите, предвидени в тази Конвенция, или ограничаването им в по-голяма степен от предвидената в Конвенцията“. Аналогична е разпоредбата на член 5, т. 1 от МПГПП.

„[...] процесната публикация е имала дискриминационен умисъл или ефект“.³⁵

В края на краищата по това дело Съдът не намира нарушения и на член 8. В случая с публикацията на Министерството на културата той приема, че националните съдилища са направили цялостна и справедлива оценка въз основа на сериозна експертиза на съдържанието на процесните твърдения. Съдът, следвайки тази преценка, приема, че жалбоподателят не е имал основание да се засегне лично от публикацията. В случая с публикацията на неправителствената организация Съдът, отново следвайки националните съдилища, приема, че публикацията е отразила това, което се свързва в турското общество с думата „цигани“, по един обективен начин, без умисъл за обida и унижение. По тази причина, макар публикацията да не е подчертала, каквато би била добрата практика, че определени гуми и изрази имат пейоративен смисъл, личният живот на жалбоподателя не е бил засегнат до степен да е налице нарушение на член 8 от Конвенцията. Решението по делото *Аксу* не предоставя цялостни и разгърнати критерии за преценка на това кога член 8 или член 14 във връзка с член 8 биха били нарушени, в случай когато отделно лице се оплаква от реч на омраза, насочена към групата, към която то принадлежи или с която се асоциира. Като първо решение по този ключов въпрос то е важно с две неща: с обосноваването на възможността отделно лице да бъде жертва на реч на омраза; и с указването на това кога, наред с нарушение на член 8, би могло да се твърди и нарушение на член 14 в подобни случаи.

В друго решение на Голямата камера – по делото *Перинчек срещу Швейцария* от 2015 г. – става дума за наказателно обвинение и осъждане на турски политик и интелектуалец за отричане на арменския геноцид по време на три публични събития, които са организирани с негово участие в различни градове в Швейцария. Той се оплаква за нарушение на член 10 от Конвенцията (право на свобода

35 ECtHR, *Aksu v. Turkey*, No. 4149/04 and 41029/04, Grand Chamber judgment of 15 March 2012, § 45.

на изразяване). ЕСПЧ утвърждава както приложимостта на тази разпоредба, така и, следвайки делото *Аксу* –приложимостта на член 8 в случаи на реч на омраза. ЕСПЧ приема, че по тази причина осъждането, което е сериозно ограничаване на правото на свобода на изразяване на жалбоподателя, е преследвало легитимната цел за защита на достойнството и правата на съвременните арменци, както и на техните предци, станали жертва на масовите убийства през 1915 и следващите години.³⁶ Важният принос на Съда по това дело в този пункт е опитът му да формулира балансиращ тест между правото на свобода на изразяване и правото на личен живот на лицата, които могат да бъдат засегнати от речта на омраза, по подобие на теста, свързан с намесата чрез слово в правото на личен живот, когато е визирано отделно лице, формулиран в решенията на Голямата камера по делата *Фон Хановер срещу Германия* от 2012 г. и *Аксел Шпрингер АД срещу Германия* от 2012 г. В делото *Перинчек* Съдът се фокусира върху относителната важност на конкретните аспекти на двете права, необходимостта да се ограничи или да се защити всяко от тях и съразмерността между използваните средства и целта, която трябва да бъде постигната. За целите на балансирането в контекста на конкретното дело той изследва:

- естеството на изразените твърдения;
- контекста, в който са наложени ограниченията върху тях;
- степеня, в която твърденията засягат правата на арменците;
- наличието или отсъствието на консенсус сред държавите членки относно необходимостта да се прибегва до наказателноправни санкции по отношение на такива твърдения;
- наличието на норми на международното право, относими към такива твърдения;
- начина, по който съдебните органи на ответната държава са обосновавали осъдителната присъда;
- строгостта на наложеното ограничение.³⁷

36 ECtHR, *Perinçek v. Switzerland*, No. 27510/08, Grand Chamber judgment of 15 October 2015, § 156.

37 Пак там, § 228–273.

В края на краищата, след като осъществява балансирането, Съдът намира нарушение на член 10 от Конвенцията. Той приема, че твърденията на жалбоподателя са засягали въпроси от обществен интерес и не са подбуждали към омраза и нетолерантност; че контекстът, в който са изказани, не се е характеризирал с повишено напрежение и специални исторически основания, относими към Швейцария; че твърденията не могат да се оценят като засягащи достойнството на членове на арменската общност до степен да е необходима наказателноправна санкция, каквато е била наложена; че няма международноправно задължение Швейцария да криминализира подобни твърдения; че швейцарските съдилища на практика са наказали жалбоподателя за изразяване на мнения, които се различават от общоприетите в тази страна; че ограничаването на правото на свобода на изразяване на жалбоподателя е приело формата на наказателна присъда, което, предвид конкретните обстоятелства по делото, е прекомерно.³⁸

Решението на ЕСПЧ по делото *Панайотова и други срещу България* от май 2019 г. е ключово за разбирането на подхода на Съда към криминализирането на речта на омраза. По това дело жалбоподателите, трима ромски активисти, подават жалба в прокуратурата срещу брошура, изготвена и разпространена от партия „Атака“ преди местните избори през 2011 г. Тя е озаглавена „Циганската престъпност – опасност за гържавата“. В нея са събрани вече публикувани в медиите материали и собствени текстове на авторите на брошурата, както и на лидера на „Атака“ Волен Сигеров, обсъждащи това, което те обозначават като „циганска престъпност“. Материалите носят заглавия като „Хронология на циганския бандитизъм“, „12 цигани смяха от бой трима младежи“, „Цигани посичат с брадви полицаи и лесничей край Ихтиман“, „Цигани гържат проституцията у нас“, „Цигани пребиха с чук старец за 5 лева“, „Цигани разровиха гроб и го ограбиха“ и други подобни. Някои от включените в брошурата материали съдържат фрази, наричащи ромите, за които става дума, „изверги“, „озверели и безпощадни престъп-

38 Пак там, § 280.

ници“, „цигански тумби“, „мангали“, „ромска измет“. Във включените статии и речи на Волен Сигеров правителството и медиите се обвиняват в широкомащабно прикриване на „циганската престъпност“ с политическа цел. В тях се изразява загриженост и за високата раждаемост сред ромите, която ще доведе до „циганизация“ на България по подобие на „албанизацията“ на Косово.

Прокуратурата отказва да повдигне обвинение срещу авторите и разпространителите на брошурата с мотива, че нейното производство и разпространение не осъществява признаците на престъпление по член 162, ал. 1 от *Наказателния кодекс*. Според нея, материалите не съдържат твърдения, които подбуждат расова омраза или расова дискриминация. Те по-скоро заострят вниманието на обществеността върху престъпленията, извършвани от малцинствата, и по-специално от ромите. Според Върховната касационна прокуратура, правото на информация е особено важно в предизборния период.

ЕСПЧ приема, че съдържанието, подгребата и начинът на представяне на материалите в брошурата открито целят да представят ромите в България като изключително склонни към престъпления и извратеност и по този начин да ги стигматизира и очерни. Той признава, че „твърденията в брошурата са многократно по-силни от твърденията, обсъждани в *Аксу*“.³⁹ Той също приема, че в случаи на вербални заплахи и други сериозни посегателства срещу психическия интегритет на жертвата, по подобие на заплахите и личните обиди по делата *Р.Б. срещу Унгария* и *Кирай и Дьомьотьор срещу Унгария*, държавата има позитивно задължение за прилагане на наказателноправни санкции.

39 ECtHR, *Panayotova and Others v. Bulgaria*, No. 12509/13, Decision of 7 May 2019, § 56.

„Но ситуацията по това дело е различна. Жалбоподателите не твърдят, че са били пряк обект на вербални злоупотреби, или че самата брошура е създавала атмосфера на нетолерантност или расово противопоставяне, които пряко да са ги засегнали по някакъв начин“⁴⁰

При липса на доказателства как точно брошурата е засегнала лично жалбоподателите Съдът по това дело отказва да приеме, че държавата е имала позитивно задължение да наложи наказателноправни санкции на лицата, които са произвели и разпространили брошурата. Той посочва, че за подобни случаи България е създавала друг процесуален ред за търсене на отговорност – този по *Закона за защита от дискриминация*, който жалбоподателите не са използвали. По тези причини Съдът обявява жалбата за явно недопустима.

По делото *Панайотова* ЕСПЧ също обръща внимание, че при индивидуални жалби е от съществено значение да се установи как точно твърдените действия са засегнали лично жалбоподателя, тъй като конвенцията не допуска *actio popularis*, т.е. жалби в обществен интерес. На подобно основание Съдът обявява за недопустима жалбата по делото *Л.З. срещу Словакия* от 2011 г. По това дело жалбоподателят, който е от еврейски произход, се е оплакал от решението на Общинския съвет в едно словашко село, с което една от улиците се преименува на името на Йозеф Тисо, словашки свещеник и политик, президент на Словакия в периода 1939 – 1945 г. Тисо е краен антисемит и съюзник на нацистка Германия, при чието управление са избити повече от две трети от евреите в страната. На национално ниво жалбоподателят е предприел действия както в рамките на наказателното, така и на гражданското производство, за да оспори действията на общинския съвет, но те са завършили с неуспех. Пред ЕСПЧ той претендира нарушение на член 8 от Конвенцията. Съдът обаче, за да обяви жалбата му за недопустима, приема, че той не е имал статут на жертва. Отбелязва, че:

40 Пак там, § 60.

„[...] доводите на жалбоподателя са ориентирани основно към общия проблем с настърчаването на фашизма и неговите потенциални последици за обществото. По този начин жалбоподателят основно е протестирал срещу социалните и политическите тенденции, които могат да бъдат задействани от публичния акт. Без да подценява сериозността на въпросите, повдигнати от жалбоподателя [...], Съдът е на мнение, че в същността си доводите на жалбоподателя са по характера си от обществен интерес, а неговата жалба следва да бъде квалифицирана като *actio popularis*“.⁴¹

Девет години след делото Аксу ЕСПЧ успя да установи нарушения на член 14 във връзка с член 8 в два случая на имперсонална реч на омраза към роми и евреи. Това се случи на 16 февруари 2021 г. с решенията по делата *Будинова и Чапразов срещу България* (антиромска реч на омраза)⁴² и *Бехар и Гутман срещу България* (антисемитска реч на омраза).⁴³ Тези знакови дела установиха стандарти, които имат общоевропейско значение и се очаква да имат важни ефекти върху българската, а може би и върху другите системи за борба с дискриминацията и речта на омраза по отношение не само на ромите, но и на други уязвими групи. И двете бяха избрани впоследствие от Бюрото на Съда като „ключови дела“. В тях Съдът даде ясни насоки относно материалноправните стандарти и относно използването на средствата за правна защита по Закона за защита от дискриминация срещу речта на омразата. Делата се отнасят до яростната антиромска и антисемитска реч на българския политик Волен Сидеров и опитите на четири лица (двама роми и двама евреи) да използват българския Закон за защита от дискриминация. И в двата случая са образувани производства в граждански съдилища, като искोвете са отхвърлени. В *Будинова и Чапразов*

41 ECtHR, *L.Z. v. Slovakia*, No. 27753/06, Decision of 27 September 2011, § 74-75.

42 ECtHR, *Budinova and Chaprazov v. Bulgaria*, No. 12567/13, Judgment of 16 February 2021.

43 ECtHR, *Behar and Gutman v. Bulgaria*, No. 29335/13, Judgment of 16 February 2021.

Страсбургският съд цитира дълъг списък от изявления – имперсонални расистки обиди спрямо ромите: унижаващи обиди („банда“, „терористи“, „озверели цигани“, „мародери“, „насилници, изнасилвачи, убийци“, „нагли“ и др.); твърдения, вменияващи изключителна жестокост на ромите – извършители на престъпления, когато пребивават някого „зверски“, „садистично“, по „варварски“ начин; твърдения, представящи ромите като склонни към престъпления, както и като социални паразити; и изявления, представящи ромите като демографска опасност за България. На национално ниво жалбоподателите искат Съдът да постанови прекратяване на нарушението и въздържане от извършване на подобно нарушение в бъдеще, но съдилищата решават на три инстанции, че изявленията на Сидеров са законно упражняване на правото му на свобода на изразяване, особено с оглед на факта, че той е публична фигура и че по-голямата част от изявленията му са направени в предизборния период. Правителството твърди пред Съда, че те са законно упражняване на правото на изразяване по въпроси от обществен интерес.

ЕСПЧ не споделя подобно виждане. Той констатира, че оспорваните изявления са засегнали личния живот на жалбоподателите по член 8, тъй като са били в състояние да окажат достатъчно силно въздействие върху чувството за идентичност на ромите в България и върху чувствата за собствено достойнство и самоуважение на отделните роми отвъд „прага на тежест“, изискван от тази разпоредба. Съдът също така установява, че спорните изявления са *prima facie* дискриминационни по отношение на ромите и, че следователно гържавата има позитивно задължение, произтичащо от член 14, да се бори с расовата дискриминация. Това позитивно задължение не може да бъде отменено от факта, че авторът на изявленията е политик. Българските съдилища придават значителна тежест на правото на Сидеров на свобода на изразяване и омаловажават ефекта от изявленията му върху жалбоподателите като етнически роми. Те не са успели да осъществят необходимия баланс между двете права, правото на свобода на изразяване и правото на личен живот и не са успели да предоставят защита на жалбоподателите по отношение на неговите дискриминационни

изявления. Следователно налице е нарушение на член 8 във връзка с член 14 от ЕКПЧ. Подобен е подходът на ЕСПЧ по отношение на антисемитските изявления на Сигеров в делото *Бехар и Гутман срещу България*. В него той също установява нарушение на член 8 във връзка с член 14 от Конвенцията.

В по-късната си практика по делото *Асоциация АК-ЧЕПТ и други срещу Румъния* от юни 2021 г. ЕСПЧ установява нарушение на член 14 във връзка с член 8 в дело за реч на омраза срещу ЛГБТ, което се отнася до демонстрация на крайногесни активисти по време на прожекция на филм за семейство еднополови в киносалон в центъра на Букурещ. Демонстрантите са нахлули в киносалона и са крещели хомофобски лозунги. Жалбоподателите, които са присъствали на прожекцията, се оплакват на прокуратурата и не използват друго средство за защита на национално ниво. Прокуратурата отказва да повдигне обвинения. В този случай Съдът установява, че гържавата е имала позитивно задължение да приложи наказателноправни мерки. Тя по-специално е била длъжна „[...] да разследва по ефективен начин дали словесната обida, насочена към отделните жалбоподатели, представлява престъпление, мотивирано от хомофобия“.⁴⁴ Той също така констатира, че „необходимостта от провеждане на смислено разследване на възможността дискриминационни мотиви да стоят зад ругатните е абсолютна, като се има предвид враждебността срещу ЛГБТ общността в ответната гържава и в светлината на доказателствата, че напранниците са изrekli хомофобски обиди по време на инцидента“.⁴⁵ Съдът в този случай не е поискал от жалбоподателите да използват друго средство за защита на национално ниво. Това, което изглежда от решаващо значение за Съда за разграничаване на това дело от *Панайотова и други срещу България*, е фактът, че жалбоподателите биха могли да имат затруднения при установяването на самоличността на нападателите в гражданското производство и че хомофобската реч на омраза е била изречена в присъствието на жертвите. От решението не

44 ECtHR, *Association ACCEPT and Others v. Romania*, No. 19237/16, Judgment of 1 June 2021, § 126.

45 Пак там, § 123.

става ясно колко агресивна и колко обидна всъщност е била тя. Ясно е, от друга страна, че нейният обхват е бил много по-тесен и публичният статус на говорителите – много по-нисък, отколкото при *Панайотова*. Защо тогава едни фактори биха имали предимство пред други при вземането на решение дали прилагането на наказателното право е оправдано? Съдът отново оставя читателя в несигурност по отношение на обстоятелствата, при които ответната гържава има позитивно задължение да приложи наказателноправни санкции за речта на омраза. Предвид тази несигурност за потенциалните жалбоподатели би било препоръчително на този етап да използват преди всичко гражданскоправни и административноправни средства за защита.

2.2.2. Други стандарти на Съвета на Европа

Рамковата конвенция за защита на националните малцинства (Рамковата конвенция) е най-цялостният документ за защита на правата на лицата, принадлежащи към такива малцинства в Европа.⁴⁶ Тя урежда широк кръг въпроси като правото на равенство пред закона и забраната на всякаква дискриминация; насърчаването на културната, езиковата и религиозната самобитност на националните малцинства; свободата на мирни събрания, на сдружаване и изразяване; гостъпна до медиите; използването на езика на малцинството публично и пред административните власти; публикуването на информация и обозначаването на топографски наименования на езика на малцинството; изучаването на езика на малцинството в образователната система и свободата да се създават образователни институции на този език; участието на лицата, принадлежащи към национални малцинства в обществения живот; трансграничните контакти и сътрудничество. Член 6, т. 2 от конвенцията изисква от страните „[...] да приемат подходящи мерки за защита на лицата, които могат да бъдат подложени на заплахи или дискриминационни, враждебни или насилствени дейст-

46 Ратифицирана от Народното събрание на 7.05.1999 г. Публикувана в ДВ, бр. 78 от 3 септември 1999 г.

вия, поради тяхната етническа, културна, езикова или религиозна идентичност“.

Механизмът за преглед на задълженията по Рамковата конвенция се осъществява чрез представяне на доклади от държавите – страни по Конвенцията, пред Консултативен комитет – група от независими експерти, които подпомагат страните в нейното прилагане. В тези периодични доклади се обобщават мерките, които държавите са предприели за прилагането ѝ в своите законодателства и на практика. Консултативният комитет прави оценка на докладите, като при необходимост посещава страните и провежда срещи с властите, както и с неправителствени организации. В резултат той публикува, със съгласието на държавата – страна по Конвенцията, свое становище, което става основа за препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа впоследствие.

Препоръките на Консултативния комитет във връзка с речта на омраза са основно по член 6, т. 2 от Рамковата конвенция. В по-голямата си част тези препоръки се основават на установени по време на „мониторинговия цикъл“ факти и целят да подпомогнат държавата – страна по Конвенцията, да се справи с конкретния проблем. Консултативният комитет не е публикувал препоръки със стандарти за общо приложение в държавите – страни по Конвенцията.

Протоколът към Конвенцията за престъпления в кибернетичното пространство от 2003 г. е важно допълнение към тази конвенция, което засяга борбата с разпространението на материали, пропагандиращи или подбуждащи към омраза, дискриминация и насилие на расова, национална, етническа или религиозна основа.⁴⁷ Той изисква от държавите – страни по Протокола, да обявят за престъпление умишленото разпространение или правенето достъпни по друг начин на подобни материали на широката публика чрез компютърни системи. Допуска се въздържане от криминализация на разпространяването на материали, които пропагандират и подбуждат към дискрими-

47 България е ратифицирала Конвенцията за престъпления в кибернетичното пространство, но не е ратифицирала този допълнителен протокол.

нация, която не е свързана с насилие и враждебност, ако на национално ниво са налице други ефективни средства за борба с подобна дискриминация. Протоколът също така изрично изисква криминализиране на расистките и ксенофобски заплахи и на публичните обиди, когато са извършени умишлено, както и на отричането, минимизирането, одобряването и оправдаването чрез материали, разпространявани чрез компютърни системи, на геноцид и престъпления срещу човечеството.

2.2.3. Рамково решение на Съвета на ЕС относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право

Правото на ЕС не само допуска, но и изисква криминализиране на някои форми на речта на омраза. По-специално, *Рамковото решение 2008/913/ПВР на Съвета на ЕС от 28 ноември 2008 година относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право* изисква от държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да криминализират редица форми на расистката и ксенофобска реч на омраза като:

- публично подбуждане към насилие и омраза срещу групи или отделни лица въз основа на тяхната раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност;
- подобно подбуждане чрез разпространение на документи, снимки или други материали;
- публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, когато са насочени срещу групи и лица, определени по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност и са извършени по начин, който може да подтикне към насилие или омраза срещу такива групи или лица;
- подобно публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпленията, определени в член 6 от Хартата на Международния военен трибунал от 8 август 1945 г.;

- подбуждателство и съучастие в подобни престъпления.

Както е видно, и в този случай изискването за криминализиране се ограничава до само няколко признака, част от които се припокриват: раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност. Правото на ЕС, както и националното право на гържавите членки има да извърви още път за съобразяване с изискването за защита срещу определени форми на речта на омраза, основана на други признаци, чрез наказателното право.

3. Българското право и речта на омраза

Българското право предлага два основни начина за защита срещу речта на омраза – по наказателноправен и по гражданско-/административноправен ред. Българският *Наказателен кодекс* е криминализирал речта на омраза в няколко разпоредби. Те включват:

1. Проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност чрез слово, печат или други средства за масова информация, чрез електронни информационни системи или по друг начин (чл. 162, ал. 1).
2. Образуване или ръководство на организация или група, която си поставя за цел подбуждане към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност (чл. 162, ал. 3).
3. Проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза на религиозна основа чрез слово, печат или други средства за масова информация, чрез електронни информационни системи или по друг начин (чл. 164, ал. 1).

4. Оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на извършено престъпление против мира и човечеството, с което се създава опасност да се упражни насилуе или да се създаде омраза срещу отделни лица или групи от хора, обединени по раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност, както и подбуждане към оправдаване, отричане или омаловажаване (чл. 419а).

Основният проблем с тези разпоредби е тесният обхват на защитените признаци, които те включват. Това са раса, народност, национална или етническа принадлежност, произход и религия. При това първите четири от тези признаци в значителна степен се припокриват. Липсват пол, увреждане, сексуална ориентация, гъндрна идентичност и други признаци, по отношение на които, както видяхме по-горе, в международното право по правата на човека се налагат позитивни задължения за защита чрез наказателното право в определени ситуации.

Гражданско-/административноправният ред за защита срещу речта на омраза се осъществява по реда на *Закона за защита от дискриминация* (ЗЗДискр). Според член 5 от този закон, тормозът на основа на признаците по чл. 4, ал. 1, както и подбуждането към дискриминация се смятат за дискриминация. ЗЗДискр. определя тормоза като всяко нежелано поведение на основата на признаците по чл. 4, ал. 1, изразено физически, словесно или по друг начин, което има за цел или резултат накърняване достойнството на лицето и създаване на враждебна, принизяваща, унижителна, обидна или застрашителна среда. Съответно, подбуждането е определено като пряко и умишлено насърчаване, даване на указание, оказване на натиск или склоняване към извършване на дискриминация. Признаците по чл. 4, ал. 1 от Закона са пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или

в международен договор, по който Република България е страна. Тоест обхватът на защитените признаци е широк. Защитата, която ЗЗДискр предвижда, е чрез специален орган, създаден със самия закон – Комисия за защита от дискриминация (КЗД), и по гражданскоправен ред. От КЗД засегнатото лице може да поиска да установи нарушения на този или на други закони, уреждащи равенство в третирането; да постанови предотвратяване и преустановяване на нарушението и възстановяване на първоначалното положение; да наложи предвидените санкции или да приложи мерки за административна принуда; да даде задължителни предписания с оглед спазването на този или други закони, уреждащи равенство в третирането. От гражданския съд засегнатото лице може да поиска установяване на нарушението; осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения; обезщетение за вреди.

Оскъдната и противоречива практика на наказателните съдилища по прилагането на разпоредбите, наказващи за реч на омраза, както и несигурността на равнище международни стандарти относно условията за прилагане на наказателноправна защита срещу реч на омраза прави от защитата по реда на ЗЗДискр предпочитана и препоръчвана за подобни случаи.

4. Мерки за борба с речта на омраза

Редица документи на международни организации както на глобално, така и на регионално ниво формулират препоръки за ефективната борба с речта на омраза. *Препоръка № R (97) 20* на Комитета на министрите на Съвета на Европа се фокусира върху поведението на официалните власти, които трябва:

- да се въздържат от използване на реч на омраза;
- да установят и поддържат подходяща правна рамка, която дава възможност за адекватен отговор на речта на омраза;

- да разглеждат конкретните казуси в светлината на елементите, идентифицирани като относими за оценката на речта на омраза в контекста на балансирането на права.⁴⁸

Обща политическа препоръка № 7 на ЕКРН на свой ред формулира редица препоръки към националното законодателство за борба с расизма и расовата дискриминация, както и за създаване на специализирани органи за борба с расизма и расовата дискриминация. Особено важни са препоръките относно разпоредбите на наказателното право, свързани с контрола на речта на омраза.⁴⁹

Обща политическа препоръка № 10 на ЕКРН формулира препоръки към държавите членки в сферата на образованието. По-специално те следва да осигурят включването на стандартите по правата на човека в своите общообразователни програми. Учителите и преподавателите във висшите училища следва също да получат подходящо обучение и необходимите учебни пособия.⁵⁰

Особено ценни са препоръките към правителствата от *Обща политическа препоръка № 15* на ЕКРН, които предлагаме в превод към настоящото помагало.

През 2019 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие Резолюция за ролята и отговорностите на политическите лидери в борбата с речта на омраза и нетолерантността. По-важните препоръки към държавите членки, формулирани в тази резолюция, включват: да наблюдават ситуацията по отношение на речта на омразата, включително в политическия дискурс, и да събират точни, сравними данни за нейното естество и разпространение, разбити по основания за дискриминация, целеви групи, видове извършители и използвани канали; да насърчават политическите движения и партиите да приемат инструменти за саморегулиране – като кодекси за поведение и етични харти, които забраняват и санк-

48 Committee of Ministers, *Recommendation No. R (97) 20 on "hate speech"*, Appendix.

49 ECRI, *General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, CRI(2003)8 REV, Strasbourg, 2018.

50 ECRI, *General Policy Recommendation No. 10 on combating racism and racial discrimination in and through school education*, CRI(2007)6, Strasbourg, 2007.



ционират използването на реч на омраза от техните членове; да насърчават медиите да предоставят точна, безпристрастна и отговорна информация по въпроси, свързани с лица или групи, които са уязвими към дискриминация и омраза; да участват в диалог и сътрудничество с интернет посредници, по-специално със социалните медии, за да ги насърчат да приемат и прилагат правила за саморегулиране, за да предотвратяват и санкционират използването на реч на омраза и да се ангажират с премахването на обидно съдържание; да предоставят обучение на гържавните служители по основни права, равенство и недискриминация, особено в образователните институции и в контексти, където може да има институционална дискриминация, включително в полицейските сили и съдебната система, въоръжените сили, правните служби и медицинската професия; да насърчават дейности за повишаване на осведомеността, насочени към широката общественост относно расизма и нетолерантността, и по-специално речта на омраза; да насърчават политиките да разпространяват, включително в социалните медии, положителни послания по отношение на малцинствата в техните страни.⁵¹

Резолюцията на ПАСЕ говори за саморегулация в определени сфери. Саморегулацията както от публичните, така и от частните институции и организации може да е най-подходящото и ефективно средство за борба с речта на омраза. Тя включва приемане на етични кодекси и ко-

51 PACE, Resolution 2275 (2019): *The role and responsibilities of political leaders in combating hate speech and intolerance*, 10 April 2019.

декси за поведение, в които забраненото поведение следва да бъде ясно дефинирано. Те трябва да предвиждат ефективни канали за докладване, както и механизми за подаване и разглеждане на жалби.

Особена роля в борбата с речта на омраза имат органите по въпросите на равенството. *Препоръка (ЕС) 2018/951* на Европейската комисия относно стандартите за органите по въпросите на равенството препоръчва на държавите членки да обмислят разширяване на мандата на органите по въпросите на равенството, така че той да обхваща за всички забранени видове дискриминация, областите на заетостта и професиите, достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги, образование, социална защита и социални придобивки, включително езика на омраза, свързан с тези видове дискриминация в тези области.⁵² Подобна е и препоръката на ЕКРН в реви-зираната *Обща политическа препоръка № 2* относно органите по въпросите на равенството за борба с расизма и нетолерантността на национално ниво.⁵³

52 Препоръка (ЕС) 2018/951 на Комисията от 22 юни 2018 година относно стандартите за органите по въпросите на равенството, L 167/28, ОВ, 4.7.2018.

53 ECRI, *General Policy Recommendation No. 2 on equality bodies to combat racism and intolerance at the national level*, CRI(2018)06, Strasbourg, 2018.

5. Приложение: препоръки към правителствата от Обща политическа препоръка № 15 на ЕКРН

ЕКРН препоръчва на правителствата на държавите членки:

1. да ратифицират Допълнителния протокол към Конвенцията за престъпления в кибернетичното пространство относно криминализирането на действия от расистки и ксенофобски характер, извършени чрез компютърни системи, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства и Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека, ако те все още не са го направили;
2. да оттеглят всички резерви към член 4 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация и към член 20 от Международния пакт за граждански и политически права и да признаят компетентността на Комитета за премахване на расовата дискриминация да получава и разглежда жалби от лица или групи от лица съгласно член 14;
3. да се стремят да идентифицират условията, благоприятстващи използването на речта на омраза като явление и различните форми, които приема, както и да измерват нейния обхват и вредата, която причинява, с цел обезкуражаване и предотвратяване на нейното използване и намаляване и отстраняване на причинените вреди, като съответно:
 - a. разработят надеждни инструменти за тази цел;
 - b. гарантират, че има публични органи, определени за целите на използването на тези инструменти, и че това се прави правилно;

- c. гарантират, че събирането на данни относно речта на омраза не се ограничава до сектора на наказателното правосъдие;
 - d. гарантират, че събраните данни са подходящо разбити по позиции;
 - e. подкрепят мониторинга на речта на омраза от гражданското общество, органите по въпросите на равенството и националните институции за правата на човека и насърчат сътрудничеството при изпълнение на тази задача между тях и публичните органи;
 - f. подкрепят изследвания, които се стремят да анализират условията, благоприятстващи използването на речта на омраза и нейните форми;
 - g. разпространяват редовно данни за използването на речта на омраза, както и за нейните форми и условията, благоприятстващи нейното използване, както сред съответните публични органи, така и сред обществеността;
 - h. използват резултатите от мониторинга и изследванията, за да разработят стратегии за справяне с използването на речта на омраза.
4. **да предприемат решителен подход не само към повишаване на обществената осведоменост относно значението на зачитането на плурализма и опасностите, произтичащи от речта на омраза, но и към демонстриране както на погрешността на основите, на които тя се базира, така и на нейната неприемливост, така че да обезкуражат и предотвратят използването на такава реч, като съответно:**
- a. насърчават по-доброто разбиране на необходимостта от многообразие и диалог в рамките на демокрацията, правата на човека и върховенството на правото;
 - b. насърчават и дават пример за взаимно уважение и разбирателство в обществото;
 - c. улесняват и дават пример за междукултурен диалог;

- d. се борят с дезинформацията, негативните стереотипи и стигматизацията;
 - e. разработват специфични образователни програми за деца, младежи, гържавни служители и широката общественост и укрепват компетентността на учителите и възпитателите да ги изпълняват;
 - f. подкрепят неправителствените организации, органите по въпросите на равенството и национални институции за правата на човека, работещи за борба с речта на омраза;
 - g. насърчават бързите реакции от страна на обществени фигури, и по-специално на политици, религиозни и общностни лидери срещу речта на омраза, които не само я осъждат, но и се стремят да укрепят ценностите, които тя застрашава;
 - h. насърчават извършителите да отхвърлят речта на омраза и да се откажат от нейното използване и им помагат да напуснат групите, които я използват.
- 5. да предоставят подкрепа за онези, които са обект на речта на омраза, както индивидуално, така и колективно, като съответно:**
- a. полагат усилия да им помогнат чрез съвети и напътствия, за да се справят с всяка претърпяна травма и чувство на срам;
 - b. гарантират, че жертвите са наясно с правото си на защита в административни, граждански и наказателни производства и не са възпрепятствани да ги упражняват поради страх, незнание, физически или емоционални пречки или липса на средства;
 - c. насърчават и улесняват докладването от тях на използването на реч на омраза, както и докладването за това от други, които са свидетели на такова използване;
 - d. санкционират негативното отношение или тормоз към всяко лице, което се оплаква или докладва за използването на реч на омраза;
 - e. показват солидарност и предоставят дългосрочна подкрепа на лицата, обект на реч на омраза.

6. да предоставят подкрепа за саморегулиране от публични и частни институции (включително избрани органи, политически партии, образователни институции и културни и спортни организации) като средство за борба с използването на речта на омраза, като съответно:
 - a. насърчават приемането на подходящи кодекси за поведение, които предвиждат временно отстраняване и други санкции за нарушаване на техните разпоредби, както и на ефективни канали за докладване;
 - b. насърчават политическите партии да подпишат Хартата на европейските политически партии за нерасистско общество;
 - c. насърчават наблюдението на дезинформация, негативни стереотипи и стигматизация;
 - d. насърчават недвусмисленото осъждане на нарушенията на тези кодекси;
 - e. подпомагат подходящото обучение за значението и отрицателните ефекти от речта на омраза, както и за начините, по които използването ѝ може да бъде оспорено;
 - f. насърчават и подпомагат създаването на механизми за жалби.

7. да използват регулаторни правомощия по отношение на медиите (включително интернет доставчици, онлайн посредници и социални медии), за да насърчават действия за борба с използването на речта на омраза и да оспорват нейната приемливост, като същевременно гарантират, че тези действия не нарушават правото на свобода на изразяване и на мнение, като съответно:
 - a. гарантират, че се използват ефективно всички съществуващи правомощия, подходящи за тази цел, като същевременно не се пренебрегват механизмите за саморегулиране;
 - b. насърчават приемането и използването на подходящи кодекси за поведение и/или условия за използване по отношение на речта на омраза, както и на ефективни канали за докладване;

- c. насърчават наблюдението и осъждането на използването и разпространението на речта на омраза;
 - d. насърчават използването, ако е необходимо, на ограничения на съдържанието, ботове за филтриране на гугли и други подобни техники;
 - e. насърчават подходящото обучение на редактори, журналисти и други, работещи в медийни организации, относно естеството на речта на омраза, начините, по които използването ѝ може да бъде оспорено;
 - f. насърчават и подпомагат създаването на механизми за жалби;
 - g. насърчават медийните специалисти да подкрепят етичната журналистика.
8. да изясняват обхвата и приложимостта на отговорността съгласно гражданското и административното право за използване на реч на омраза, която има за цел или може разумно да се очаква да подтикне към актове на насилие, сплашване, враждебност или дискриминация срещу онези, към които е насочена, като същевременно се зачита правото на свободата на изразяване и на мнение, като съответно:
- a. определят конкретните отговорности на авторите на речта на омраза, доставчици на интернет услуги, уеб форуми и хостове, онлайн посредници, социални медийни платформи, онлайн посредници, модератори на блогове и други, изпълняващи подобни роли;
 - b. гарантират наличието на правомощие, подлежащо на съдебно разрешение или одобрение, да се изисква изтриването на речта на омраза от достъпни в мрежата материали и да се блокират сайтове, използващи реч на омраза;
 - c. гарантират наличието на правомощие, подлежащо на съдебно разрешение или одобрение, да се изисква от медийните издатели (включително интернет доставчици, онлайн посредници и социални медийни платформи) да публикуват потвърждение, че нещо, което са публикували, представлява реч на омраза;

- d. гарантират наличието на правомощие, подлежащо на съдебно разрешение или одобрение, за забрана на разпространението на реч на омраза и за принуждаване да се разкрие самоличността на тези, които я използват;
 - e. предоставят легитимация на онези, които са обект на реч на омраза, органите по въпросите на равенството, националните институции за правата на човека и заинтересованите неправителствени организации, да иницират дела, които целят да премахнат речта на омраза, да изискват потвърждение, че тя е била публикувана или да забраняват нейното разпространение и да принуждават разкриването за самоличността на използващите я;
 - f. осигуряват подходящо обучение и улесняват обмена на добри практики сред съдиите, адвокатите и длъжностните лица, които се занимават с дела, включващи реч на омраза.
9. да оттеглят всички финансови и други форми на подкрепа от страна на публични органи на политически партии и други организации, които използват реч на омраза или не санкционират използването му от своите членове и да предвидят, като зачитат правото на свобода на сдружаване, възможността за забрана или разпускане на такива организации, независимо от това дали получават някаква форма на подкрепа от публични органи, когато използването от тях на реч на омраза е предназначено или може разумно да се очаква да подтикне към актове на насилуе, сплашване, враждебност или дискриминация срещу онези, към които е насочена;
10. да предприеме подходящи и ефективни действия срещу използването в публичен контекст на реч на омраза, която има за цел или може разумно да се очаква да подтикне към актове на насилуе, сплашване, враждебност или дискриминация срещу онези, към които е насочена чрез използването на наказателното право, при условие че никоя друга, по-малко ограничителна мярка, не би била ефективна и

правото на свобода на изразяване и на мнение се защита, като съответно:

- a. гарантира, че престъпленията са ясно определени и надлежно се отчита необходимостта от прилагане на наказателна санкция;
- b. гарантира, че обхватът на тези престъпления е определен по начин, който позволява прилагането им да бъде в крак с технологичното развитие;
- c. гарантира, че наказателното преследване за тези престъпления се води на недискриминационна основа и не се използва за потискане на критиката към официални политики, политическата опозиция или религиозни убеждения;
- d. гарантира ефективното участие на лицата, обект на речта на омраза, в съответните производства;
- e. предвиди наказания за тези нарушения, които отчитат както сериозните последици от речта на омраза, така и необходимостта от пропорционална реакция;
- f. наблюдава ефективността на разследването на жалбите и наказателното преследване на нарушителите с оглед на подобряването и на двете;
- g. осигурява ефективно сътрудничество/координация между полицията и прокуратурата;
- h. осигурява подходящо обучение и улеснява обмена на добри практики от служители на правоприлагащите органи, прокурори и съдии, които се занимават с дела, включващи реч на омраза;
- i. сътрудничи с други държави за справяне с трансграничното разпространение на речта на омраза, независимо дали във физически или електронен формат.



Помогало 3 от обучителен пакет РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ



Съфинансирано
от Европейския съюз

Публикацията е изготвена в рамките на проекта „Укрепване на ролята на гражданските организации на уязвими общности в България да противодействат на дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата и престъпленията от предразсъдъци“ (EQUALTOGETHER). Проектът е съфинансиран от програмата на Европейския съюз „Граждани, равенство, права и ценности“ (2021–2027) и се изпълнява от консорциум, координиран от Българския хелзинкски комитет в партньорство със: сдружение „Организация ДРОМ“, сдружение „Асоциация ИНТЕГРО“, Либерална алтернатива за ромско гражданско обединение, Ромска академия за култура и образование, Младежка ЛГБТ организация „Действие“.

Изразените възгледи и мнения са изцяло на авторите и не отразяват непременно позициите на Европейския съюз или на Европейската комисия, които не носят отговорност за тези възгледи и мнения.



БЪЛГАРСКИ
ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ