

**БЯЛА КНИГА:**  
МЕРКИ ЗА БОРБА С  
ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ОТ  
ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ И  
РЕЧТА НА ОМРАЗА



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ



Красимир Кънев

БЯЛА КНИГА: МЕРКИ ЗА  
БОРБА С ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА  
ОТ ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ И  
РЕЧТА НА ОМРАЗА

Български хелзинкски комитет  
София, 2024 г.



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ



Съфинансирано от  
Европейски 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). Изразените възгледи и мнения са само на авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската комисия. Европейският съюз или Европейската комисия не носят отговорност за тях.

## **БЯЛА КНИГА: МЕРКИ ЗА БОРБА С ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА ОТ ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ И РЕЧТА НА ОМРАЗА**

- © Красимир Кънев, 2024, автор
- © С приноса на партньорските организации
- © Антоанета Ненкова, 2024, редактор
- © Марта Иванова, Редакторите БГ, 2024, коректор
- © Илина Маринова, 2024, графичен дизайн и предпечат
- © Карамфил Матев, Юлия Димитрова, 2024, транскрипция
- © Вуду Принт ООД, 2024, печат
- © Български хелзинкски комитет, 2024

**ISBN 978-954-9738-70-4**

# Съдържание

Увод .....	7
<b>1. Престъпления, подбудени от предразсъдъци, и речта на омраза .....</b>	<b>9</b>
1.1. Престъпления, подбудени от предразсъдъци.....	11
1.2. Реч на омраза.....	19
<b>2. Основни проблеми, които създават българското законодателство и практика за борбата с престъпленията от омраза и речта на омраза .....</b>	<b>31</b>
2.1. Българското законодателство и практика и престъпленията от омраза.....	33
2.2. Българското законодателство и практика и речта на омраза.....	41
<b>3. Препоръки за предприемане на практически мерки за ефективна борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза .....</b>	<b>47</b>
3.1. Престъпления, подбудени от предразсъдъци.....	49
3.2. Реч на омраза.....	51
3.3. Препоръки на партньорските организации за борба с дискриминацията, речта на омраза и престъпленията от омраза.....	54
<b>Заключение .....</b>	<b>60</b>

# УВОД

Настоящата публикация е осъществена 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“*. Проектът е съфинансиран от Европейския съюз по програма *„Граждани, равенство, права и ценности“*. Водещ партньор в него е Българският хелзинкски комитет. Останалите партньори включват сдружение „Организация ДРОМ“ от Видин, сдружение „Асоциация ИНТЕГРО“ от Разград, Либерална алтернатива за ромско гражданско обединение от Кюстендил, Ромска академия за култура и образование от Сливен и Младежка ЛГБТ организация „Действие“ от София.

В рамките на проекта бяха изготвени пет регионални оценки на специфичните предизвикателства, с които се сблъскват уязвими групи и общности във връзка с дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата и престъпленията от омраза. Тези оценки бяха представени на серия от застъпнически инициативи на местно ниво, в които участваха представители на местната власт, както и местни представители на органи на държавната власт. През май и юни 2024 г. в рамките на проекта бяха проведени застъпнически срещи с депутати от Народното събрание, с представители на съдебната власт, с представители на няколко министерства и на Националния статистически институт. По време на срещите бяха обсъдени редица проблеми и мерки за борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза. Материалите от проекта са достъпни на специално създадения интернет сайт.<sup>1</sup>

1 <https://nohate.bghelsinki.org/za-proekta-equaltogether/#reports>

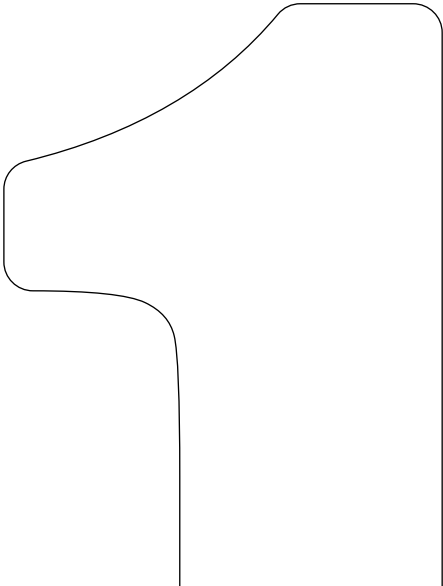
Настоящата публикация формулира проблемите и мерките за борба с престъпленията от омраза и речта на омраза в България на базата на констатациите, дискусиите и препоръките по време на регионалните и националните застъпнически срещи. Тя е структурирана в три части:

- В **първата част** се обсъждат основните понятия – „престъпления от омраза“ и „речта на омраза“.
- Във **втората част** се представят основните проблеми, които създават българското законодателство и практика за борбата с престъпленията от омраза и речта на омраза, и се формулират препоръки за законодателна реформа.
- В **третата част** се формулират препоръки за приемане на практически мерки в редица сфери за ефективна борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза.

Макар представените в настоящата публикация изводи и препоръки да са резултат от обсъждания с широк кръг представители на държавни институции и на местната власт, както и с представители на гражданското общество, те не ангажират тези институции и организации. Изводите и препоръките ангажират единствено организациите – партньори по проекта.







1. ПРЕСТЪПЛЕНИЯ,  
ПОДБУДЕНИ ОТ  
ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ,  
И РЕЧТА НА ОМРАЗА

В рамките на настоящия проект бе създаден обучителен пакет, който съдържа пет разработки, предназначени да послужат за осъществяване на обучителните дейности по проекта. Две от разработките са посветени на речта на омраза и борбата с нея и на престъпленията, побудени от предразсъдъци.<sup>2</sup> В тях са представени подробно основните понятия и техните дефиниции; международните стандарти за борба с престъпленията, побудени от предразсъдъци; проблемите, които създават българското законодателство и правоприлагане; и мерките за ефективен социален контрол, насочени срещу престъпленията, побудени от предразсъдъци, и речта на омраза. Тази част от настоящата *Бяла книга* резюмира накратко тези текстове, за да очертае същността на феномените – обект на мерки.

2 Всички разработки от обучителния пакет са достъпни на <https://nohate.bg/helsinki.org/za-proekta-equaltogether/#reports>

## 1.1. Престъпления, подбудени от предразсъдъци

Престъпленията, подбудени от предразсъдъци, са умишлени деяния, които са извършени със специфичен мотив/подбуда, свързан/а с предразсъдък спрямо определен защитен признак на жертвата. Те също са форма на дискриминация – най-тежка и в най-силна степен засягаща както личностния интегритет на жертвата, така и системата на социалните отношения. За целите на настоящата разработка можем да определим предразсъдъка като неправомерно обобщение, което приписва негативни характеристики на група или на конкретно лице, което принадлежи към нея.

Престъпленията, подбудени от предразсъдъци, са феномен толкова стар, колкото е и човешкият род. Историята от най-древни времена е засвидетелствала тежки посегателства над лица и групи заради техния етнос, раса, религия, пол, увреждане, сексуална ориентация или друг признак. Тези форми на насилие са извършвани както по време на военни конфликти, така и в мирно време. В по-ново време най-тежкото и най-масовото от тези престъпления е геноцидът на евреите по време на Втората световна война.<sup>3</sup>

Европейската история, както и историята на балканските народи са наситени с масови убийства на хора заради тяхната народност и/или религия. В Европа етносът/народността и религията са ключови фактори във формирането на националните държави и поради това са най-честите основания за насилие, което неизменно съпътства

3 В теорията са познати както негативни, така и позитивни предразсъдъци. Тук в общото понятие за предразсъдък се включват само негативните.

тези процеси. Поради това първите международни договори след Втората световна война в рамките на ООН са посветени на защитата на лица и групи от насилие, основано на раса, народност и религия. Това са *Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид* от 1948 г., *Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация* (КПРД) от 1966 г. и *Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд* от 1973 г. На национално ниво и особено в Съединените американски щати движението за граждански права обхваща най-масово движението за защита от расова дискриминация на чернокожите американци.

В основата на престъпленията, основани на предразсъдъци, свързани с раса, народност и религия, стои омразата. Поради това те първоначално се обозначават като „престъпления от омраза“. Под това име те влизат в наказателноправните доктрини на страните от Европа и Северна Америка. Постепенно обаче тези доктрини започват да обосновават необходимостта от наказателноправна защита от насилие, основано и на други признаци. Този процес се развива паралелно с развитието на движенията за граждански права на други дискриминирани общности – ЛГБТИ, жените, хората с увреждания. Утвърдени са международни договори за защита на подобни групи: на ООН – *Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените* от 1979 г., *Конвенцията за правата на детето* от 1989 г., *Конвенцията за правата на хората с увреждания* от 2006 г.; на Съвета на Европа – *Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция)* от 2011 г.

Изследванията и опитът в правоприлагането показват, че макар посегателствата на основа на други защитени признаци да са понякога свързани с омраза, това не във всички случаи, и дори в повечето, не е така. Много по-често, когато например те са насочени към жени и към деца, доминиращият мотив е не омразата, а необходимостта

жертвите да бъдат „поставени на тяхното място“. С други думи, извършителят е движан не от омраза към своите деца и партньор/ка, а по-скоро от визията за някаква социална роля, каквато той/тя вижда подходяща за тях и изисква жертвата да се придържа към нея – например съпругата да му приготвя вечеря след работа и ако не го прави, да упражни насилие, за да я принуди да изпълнява тази роля. Подобна нагласа на извършителя също е основана на предразсъдък – на фалшиво обобщение за това каква трябва да бъде ролята на жената или на детето, както и на намерение за осигуряване на ролеви конформизъм чрез насилие. В своята дефиниция на понятието „джендър“ и „джендърно базирано насилие“ *Истанбулската конвенция* визира тъкмо подобен тип социални отношения и цели да се бори срещу насилието, което е основано на представата за роля, а не толкова на омраза.<sup>4</sup> По подобен начин според едно широко разпространено у нас убеждение децата може и следва да бъдат бити „за тяхно добро“. Това означава да ги принудим с насилие да изпълняват роля, каквато смятаме, че е подходяща за тях понастоящем или би била подходяща в бъдеще.

Поради това в модерната наказателноправна доктрина, както и в законодателството се налага прогресивно терминът „престъпления, подбудени от предразсъдъци“ вместо „престъпления от омраза“. Първият е по-точният родов термин, обхващащ всички хипотези, а вторият – негов подчинен.<sup>5</sup> Често обаче (включително и в настоящата разработка) двата термина се използват като синоними. А поради това, че престъпленията, подбудени от предразсъдъци, представляват крайна форма на дискриминация, те понякога се обозначават като „престъпления с дискриминационни подбуди“.

4 В чл. 3с Истанбулската конвенция дефинира „джендър“ като „социално изградени роли, поведения, дейности и характеристики, които определено общество смята за подходящи за жените и за мъжете“.

5 Frederick M. Lawrence. The Punishment of Hate: Toward a Normative Theory of Bias-Motivated Crimes. *Mich. Law Rev.*, Vol. 93, № 2 (Nov., 1994), pp. 320–321.

Жертвите на престъпленията, побудени от предразсъдъци, най-често са представители на групата, притежаваща съответния защитен признак. Но не само – жертви могат да бъдат и лица, които са по някакъв начин свързани с представители на такава група, например техни интимни партньори, както и с лица и организации, които защитават техните права.

В теорията и в правоприлагането са се наложили две концепции за престъпленията, побудени от предразсъдъци. Според първата от тях престъпления, мотивирани от предразсъдъци, са само тези деяния, които имат паралел сред обикновените престъпления. Тоест в този случай трябва да е налице обикновено („паралелно“) престъпление (убийство, нанасяне на телесна повреда, палеж и пр.) плюс предразсъдъчен мотив. Тази концепция изключва речта на омраза от обхвата на престъпленията, мотивирани от предразсъдъци. Тя преобладава в САЩ и в някои от международните организации, в които САЩ са активни участници, например Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

Според втората концепция престъпления, побудени от предразсъдъци, могат да бъдат както деяния, които имат паралели сред обикновените престъпления, така и някои форми на речта на омраза. Това се отнася преди всичко за тези форми на речта на омраза, за които е налице международноправно задължение за криминализиране. Тази втора по-широкообхватна концепция преобладава в голямото мнозинство от европейските страни, както и сред регионалните европейски организации, като Съвета на Европа и Европейския съюз.

Държавите имат задължение да разследват по-енергично и да наказват по-тежко престъпленията, побудени от предразсъдъци. Тези задължения се извеждат от по-разрушителния ефект върху личността и върху системата на социалните отношения, който те имат, в сравнение с обикновените престъпления.

По-специално, според доминиращата теория, жертвата на престъпление от омраза изживява увреждането по-тежко, отколкото жертвата на обикновено престъпление поради засягане на нейна ключова идентичност.<sup>6</sup> Престъплението от омраза е насочено не само срещу отделния представител на определена социална група, но и срещу групата като цяло, при което всеки член на групата се чувства засегнат. Нещо повече, другите уязвими групи също може да се почувстват виктимизирани, без да са пряко засегнати от престъплението. И най-сетне – засегнато е обществото като цяло, в което престъплението от омраза всява разделение и противопоставяне.<sup>7</sup>

Тенденцията в съвременното наказателно право, както и в антидискриминационното право е към разширяване на обхвата на защитените признаци и оттук – на престъпленията, които се включват в обхвата на понятието „престъпления, мотивирани от предразсъдъци“. Някои от защитените признаци са по-тясно свързани с личностната идентичност, а други – в по-малка степен. Тясно свързаните с личностната идентичност признаци са обикновено етническата принадлежност, полът, религията, сексуалната ориентация – признаци, които формират човешката личност още от най-ранна възраст и по правило остават с нея през целия живот. Посегателството срещу тези ключови идентичности обикновено се изживява по-болезнено и засяга в по-голяма степен и другите представители на съответната група.

Това разделение обаче не бива да се абсолютизира. Законодателството следва да е в състояние да даде възможност за оценка от правоприлагащия орган на ефектите от всяко посегателство, мотивирано от предразсъдъци, в зависимост от конкретните обстоятелства. Не може по принцип да се изключи, че принадлежността на един фут-

6 Iganski, P. *'Hate crime' and the city*. Bristol, Policy Press, 2008, p. 81–82.

7 Perry, B. *In the Name of Hate: Understanding Hate Crimes*. New York/London, Routledge, 2001, p. 7.

болен запаянко към феновете на неговия отбор е по-ключова за формирането и за изявата на неговата личностна идентичност, отколкото например е неговата религия или етническата му принадлежност.

Международните органи за защита на правата на човека са установили редица позитивни задължения на държавите във връзка с борбата срещу престъпленията, мотивирани от предразсъдъци. Някои от тези позитивни задължения са разписани в разпоредби на международни договори. Такива задължения за разследване и наказване на определени престъпления – като например геноцид и апартейд – има в *Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид* и в *Международната конвенция за предотвратяване и наказване на престъплението апартейд*. Задължения за криминализиране на определени деяния, подбудени от расистки предразсъдъци, са предвидени и в *Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация*.

В други случаи позитивни задължения на държавите са формулирани от органите, които са установени да упражняват контрол върху прилагането на съответния международен договор. Така например Комитетът за премахване на дискриминацията по отношение на жените (КПДОЖ), създаден с *Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените* (КПДЖ), установява два типа задължения на държавите: задължения, възникващи в резултат от действия или бездействия на държавни органи и институции, и задължения, възникващи по отношение на недържавни субекти. Първият тип задължения изисква не само приемане на закони, стратегии и програми за недопускане на джендърно насилие, но също така и ефективно разследване и наказване на извършителите. По отношение на втория тип задължения Комитетът очертава случаите, които могат да доведат до международна отго-



ворност на държавата за действия на недържавни субекти.<sup>8</sup> **Истанбулската конвенция** също предвижда множество позитивни задължения на държавите за борба с породеното от предразсъдъци насилие по отношение на жените.

В практиката си Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е установил три позитивни задължения за разследване на престъпленията, побудени от предразсъдъци. Тези задължения са относими към такива престъпления в тесния смисъл на думата, т.е. към ситуации, когато е налице „паралелно престъпление“, което е мотивирано от предразсъдък. Те не се отнасят към речта на омраза дори когато някои нейни форми са обявени за престъпления от националното законодателство.

Преди всичко държавите са длъжни да разследват всякакви форми на физическо насилие над лица, които се намират под тяхната юрисдикция, дори когато са извършени от частни лица и независимо от това дали извършителите са имали дискриминационни побуди. Ако държавите се провалят в това свое задължение, би било налице нарушение на член 2 или на член 3 от **Европейската конвенция за правата на човека** (ЕКПЧ). В решението си по допустимост по делото **Менсън и други срещу Обединеното кралство** от 2003 г. Съдът приема, че отговорността на държавата да разследва енергично и безпристрастно е още по-голяма, когато стават дума за расистки мотивирани престъпления.<sup>9</sup>

Второто позитивно задължение на държавите при разследване на престъпления, побудени от предразсъдъци, е демаскирането на специфичния дискриминационен мотив. В решението си по делото **Начова и други срещу България** от 2005 г. ЕСПЧ подчертава, че, когато разследват случаи на насилие, и по-специално смърт от ръцете на държавни служители, държавните органи имат допълнително

8 КПДОЖ. **Обща препоръка № 19: насилие срещу жени**. UN GAOR, 1992, Doc. No. A/47/38.

9 ЕСПЧ. Решение по делото **Менсън и други срещу Обединеното кралство** (жалба № 47916/99) от 6 май 2003.

задължение да предприемат всички обосновани действия, за да разкрият каквато и да била расистка подбуда и да установят дали е възможно етническа омраза или предразсъдък да са изиграли роля в събитията.<sup>10</sup> Впоследствие ЕСПЧ установява задължение за демаскиране на дискриминационния мотив и при престъпления, мотивирани от друг тип предразсъдъци.<sup>11</sup>

На трето място е задължението за превенция. Държавите могат да носят отговорност за престъпление, подбудено от предразсъдъци, дори когато са разкрили и наказали извършителя, но не са предприели подходящи мерки, за да предотвратят насилието когато то засяга уязвими групи.<sup>12</sup>

10 ЕСПЧ. Решение на Голямата камера по делото *Начова и други срещу България* (жалби № 43577/98 и 43579/98) от 6 юли 2005, § 160.

11 Вж. например ЕСПЧ, Решение по делото *Identoba and Others v. Georgia* (жалба № 73235/12) от 12 май 2015, § 67.

12 Вж. например ЕСПЧ, Решение по делото *Opuz v. Turkey* (жалба № 33401/02) от 9 юни 2009, § 200.

## 1.2. Реч на омраза

За разлика от престъпленията от омраза, речта на омраза подлежи както на формален, така и на неформален социален контрол. Това произтича от същността на това деяние. Въпреки че агресивната реч в някои свои разновидности може да има много болезнени и дори разрушителни ефекти върху тези, срещу които е насочена, както и върху социалните отношения, като цяло, нейните ефекти са много по-слаби от тези на физическото насилие. Нещо повече, речта е защитена от международното право по правата на човека – по-специално от член 10 на ЕКПЧ, както и от редица други разпоредби на договорното право.

Поради това, че речта на омраза в едно демократично общество се санкционира както чрез формалния, така и чрез неформалния социален контрол, тя е определяна в широк и в тесен смисъл на думата. Едно от широките определения на речта на омраза е това на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРН), орган на Съвета на Европа. ЕКРН препоръчва прилагането на разнообразни по обхват и по строгост мерки за контрол над речта на омраза. Според това определение „речта на омраза“ е:

*„застъпничество, насърчаване или подбуждане под каквато и да е форма на очернянето, омразата или охулването на лице или на група лица; всеки тормоз, обida, негативно стереотипизиране, стигматизиране или заплахата по отношение на такова лице или на група лица, както и оправдаване на всички предходни видове изразяване, основани на „раса“, цвят, потекло, национален или етнически произход, възраст, увреждане, език, ре-*

*лигия или вяра, пол, социален пол, джендърна идентичност, сексуална ориентация и други лични характеристики или статус“.<sup>13</sup>*

Подобно широко определение не може да се използва без уговорки за целите на формалния социален контрол, тоест за санкциониране по административен или по съдебен ред, още по-малко – за наказателно преследване на извършителя.

По-тясно определение, което може да се извлече от текстовете на международни договори, както и от практиката на международните органи за защита на правата на човека, и което е по-годно за използване за целите на формалния социален контрол, би било следното: **речта на омраза е проповядване на омраза на основата на защитен признак, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие.** Трябва при това да се има предвид, че макар всички защитени признаци да са подходящи за прилагане на формален социален контрол, когато става дума за престъпления от омраза, случаят не би бил такъв при използването на правни средства за контрол над речта на омраза. По-специално би било невъзможно да се обоснове необходимостта от тяхното използване в случаи на проповядване на омраза по признак „политически убеждения“, особено спрямо екстремистки политически идеологии.

Както и в случаите с престъпленията, подбудени от предразсъдъци, първите разпоредби, изискващи забрана на речта на омраза, са формулирани на расова, етническа или религиозна основа. Член 4 от КПРД изисква от държавите да обявяват за престъпление разпространяването на идеи за расово превъзходство или омраза, както и подбуждането

13 ECRI. *General policy recommendation no. 15 on combating hate speech*. CRI(2016)15, Strasbourg, 2016.

към расова дискриминация и расистко насилие; да не предоставят за расистка дейност каквато и да било помощ, включително финансова; да забраняват организации, както и организираниите и всички други пропагандни дейности, които подпомагат и подбуждат към расова дискриминация, и да наказват участието в тях; да не допускат обществените власти и институции да подпомагат или подбуждат към расова дискриминация. Член 20 от *Международния пакт за граждански и политически права* от 1966 г. (Пакта) изисква да се забрани със закон всяко проповядване на национална, расова или религиозна омраза, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие.

В рамките на Европейския съюз от ключово значение за борбата с речта на омраза е *Рамковото решение на Съвета на ЕС относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право* от 2008 г. (Рамково решение). То изисква от държавите членки криминализиране на публичното подбуждане към насилие и омраза срещу групи и лица поради тяхната раса, цвят на кожата, религия или вяра, произход, национална или етническа принадлежност; подобно подбуждане чрез разпространение на документи, снимки или други материали; публичното оправдаване или грубото омаловажаване на определени международни престъпления, когато са насочени срещу определени групи; подбудителството и съучастието в подобни престъпления.

Разликата в стандартите, които установява Пактът, от една страна, и Рамковото решение от друга, е преди всичко в изискването на последното за криминализиране на определени видове реч. Пактът изисква само „забрана със закон“, но не определя от какъв характер да бъде тази законова забрана – наказателноправна или гражданскоправна. Във връзка с това възниква въпросът какви са критериите за прилагане на наказателното право в случаи на реч на омраза.

Опит да бъде даден отговор на този въпрос се прави в *Плана за действие от Рабат* на ООН от януари 2013 г.<sup>14</sup> относно забраната за проповядване на национална, расова или религиозна вражда, която представлява подбуждане към дискриминация, враждебност и насилие. Този документ 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 граждански иск или административна санкция; изрази, които не водят до наказателни, граждански или административни санкции, но все пак будят безпокойство по отношение на толерантността, цивилизоваността и уважението към правата на другите. В последния случай подходящото средство за тяхното санкциониране е неформалният социален контрол.

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: **контекст** на речта, **статут** на говорителя, **умисъл**, **съдържание** и **форма** на речта, **степен** на речевото въздействие и **вероятност за действие**.

В практиката си органите на *Европейската конвенция за правата на човека* са отхвърлили жалби на расисти, твърдящи за нарушение на член 10 от ЕКПЧ (Свобода на изразяването на мнение) поради това, че тяхната расистка реч е била по един или друг начин ограничена на национално

14 United Nations/United Nations Human Rights, Office of High Commissioner. *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.

ниво. Отхвърлянето е основано на член 17 от Конвенцията.<sup>15</sup>

През последните години практиката на Съда претърпя бурно развитие по отношение на позитивните задължения на държавите да се борят с речта на омраза. 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 него 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 (Право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията, но не и на член 14 (Забрана на дискриминацията). Той би бил легитимиран да претендира нарушение на член 14 във връзка с член 8 само ако „процесната публикация е имала дискриминационен умисъл и ефект“.<sup>16</sup> По това дело Съдът не намира нарушения и на член 8. Той приема, че органите на национално ниво са предприели достатъчно мерки, а 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

15 Член 17 (Забрана на злоупотребата с права) 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 действия, 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 Международния пакт за граждански и политически права.

16 ЕСПЧ. Решение на Голямата камера по делото *Аксу срещу Турция* (жалби № 4149/04 и 41029/04) от 15 март 2012, § 45.

този ключов въпрос, то е важно с две неща: 1) с обосноваването на възможността отделно лице да бъде жертва на реч на омраза; 2) 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. 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.<sup>17</sup> 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. Съдът се фокусира върху относителната важност на конкретните аспекти на правото на свобода на изразяване и правото на личен живот, 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; степента, в която твърденията засягат правата на арме-

17 ЕСПЧ. Решение на Голямата камера по делото *Перинчек срещу Швейцария* (жалба № 27510/08) от 15 октомври 2015, § 156.



ниците; наличието или отсъствието на консенсус сред държавите членки относно необходимостта да се прибягва 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 обосновали осъдителната присъда; строгостта на наложеното ограничение.

В крайна сметка, 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.

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 държавата“. В нея са събрани вече публикувани в медиите материали и собствени текстове на авторите на брошурата, както и на лидера на „Атака“ Волен

Сидеров, обсъждащи това, което те обозначават като „циганска престъпност“. Материалите носят заглавия, които са отявлено расистки. Във включените статии и речи на Волен Сидеров правителството и медиите се обвиняват в широкомащабно прикриване на „циганската престъпност“ с политическа цел.

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. ЕСПЧ приема, че съдържанието, подгреббата 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 стигматизират и очернят. Съдът признава, че „твърденията в брошурата са многократно по-силни от твърденията, обсъждани в *Аксу*“.<sup>18</sup> 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.

Според Съда обаче „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“.<sup>19</sup> 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

18 ЕСПЧ. Решение по делото *Панайотова и други срещу България* (жалба № 12509/13) от 7 май 2019, § 56.

19 Пак там, § 60.

подобни случаи България е създала 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.

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)<sup>20</sup> и **Бехар и Гутман срещу България** (антисемитска реч на омраза)<sup>21</sup>. 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 исковете са отхвърлени. Правителството твърди пред Съда, че процесните изявления 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

20 ЕСПЧ. Решение по делото *Будинова и Чапразов срещу България* (жалба № 12567/13) от 16 февруари 2021.

21 ЕСПЧ. Решение по делото *Бехар и Гутман срещу България* (жалба № 29335/13) от 16 февруари 2021.

окажат достатъчно силно въздействие върху чувството им за идентичност и върху чувствата за собствено достойнство и самоуважение отвъд „прага на тежест“, изискуван от тази разпоредба. Съдът също така установява, че спорните изявления са *prima facie* дискриминационни и че следователно държавата има позитивно задължение да се бори с расовата дискриминация, произтичащо от член 14. 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.

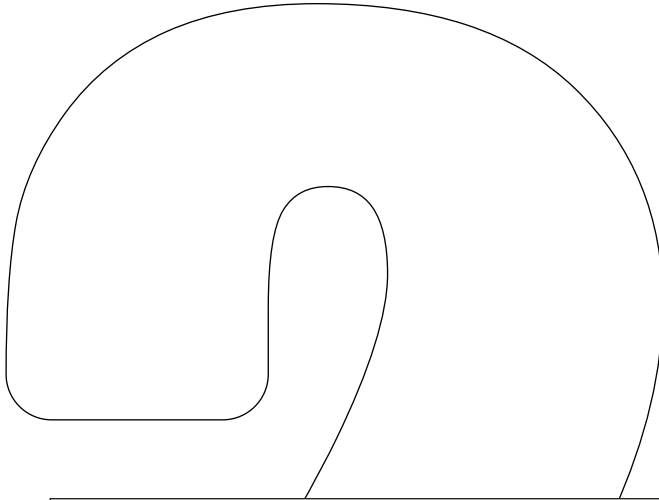
В по-късната си практика по делото *Асоциация АКЧЕПТ и други срещу Румъния* от юни 2021 г. ЕСПЧ установява нарушение на член 14 във връзка с член 8 в дело за реч на омраза срещу ЛГБТИ, което се отнася до демонстрация на крайногесни активисти по време на прожекция на филм за семейство еднополови в киносалон 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 държавата е имала позитивно задължение да приложи наказателноправни мерки. Тя по-специално е била длъжна „[...] да разследва по ефективен начин дали словесната обида, насочена към отделните жалбоподатели, представлява престъпление, мотивирано от хомофобия“<sup>22</sup>. Съдът също констатира, че „необходимостта от провеждане на смислено разследване на възможността дискриминационни мотиви да стоят зад ругатните е абсолютна, като се има предвид враждебността срещу ЛГБТИ общността в ответната държава и в светлината на до-

22 ЕСПЧ. Решение по делото *Асоциация АКЧЕПТ и други срещу Румъния* (жалба № 19237/16) от 1 юни 2021, § 126.

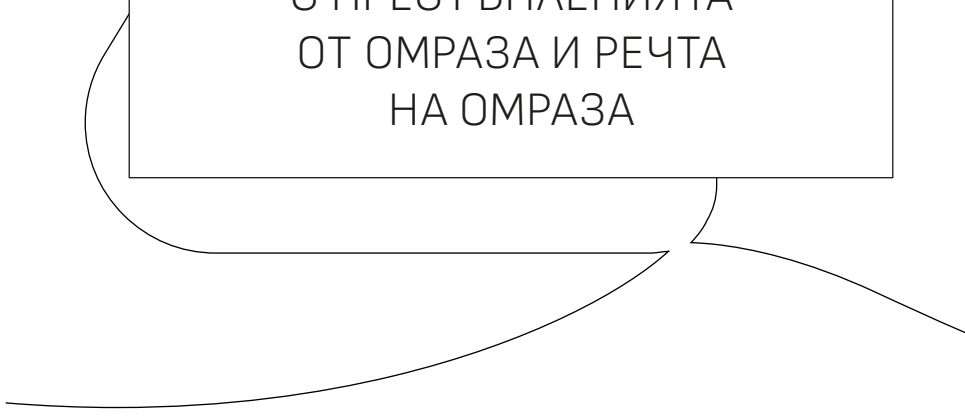
казателствата, че натрапниците са изrekli хомофобски обиди по време на инцидента<sup>23</sup>. Съдът в този случай не е поискал от жалбоподателите да използват друго средство за защита на национално ниво. Това, което изглежда от решаващо значение за Съда за разграничаване на това дело от *Панайотова 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 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? Решението на Съда създава несигурност по отношение на обстоятелствата, при които ответната държава 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.

23 Пак там, § 123.





2. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ,  
КОИТО СЪЗДАВАТ  
БЪЛГАРСКОТО  
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО  
И ПРАКТИКА  
ЗА БОРБАТА  
С ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА  
ОТ ОМРАЗА И РЕЧТА  
НА ОМРАЗА







## 2.1. Българското законодателство и практика и престъпленията от омраза

Изпълнението на позитивните задължения на държавата за борба с престъпленията от омраза чрез наказателното право изисква приемане и прилагане на законодателство, което да дава възможност за тяхното преследване, както и да определя наказания, които са съответни на техния силно увреждащ характер както за жертвите, така и за системата на обществените отношения. В законодателството на европейските страни това е осъществено по два начина:

- Чрез включването на дискриминационните подбуди сред отегчаващите вината обстоятелства в общата част на наказателните закони;
- Чрез формулиране на тежко наказуеми квалифицирани състави към съответните паралелни престъпления.

Дълги години българското наказателно право страгаше от сериозни дефицити в уредбата си за борба с престъпленията, мотивирани от предразсъдъци. До решението на Голямата камера на ЕСПЧ по делото *Начова и други срещу България* българският *Наказателен кодекс* (НК) съдържахше състави, които не отиваха по-далеч от това да въведат относимите норми на международното договорно право така, както те са формулирани в съответните разпоредби. Това се отнася за специфичните наказателни състави за геноцид, апартейд, употреба на насилие срещу друго или повреждане на имота му поради неговата раса, народност, етническа принадлежност или религия, както и за наказателни състави, наказващи за реч на омраза на расист-

ка и религиозна основа. След началото на демократичните промени бяха въведени и няколко наказателни състава за престъпления с дискриминационни побуди на политическа основа. Идеята за това, че ако не всяко, то голяма част от престъпленията в НК могат да бъдат извършени с дискриминационни побуди и има нужда да бъдат по-тежко наказвани от съответните паралелни престъпления, отсъстваше изцяло както от законодателството, така и от българската наказателноправна доктрина. С това наказателното право не подпомагаше усилията за демаскиране на побудите, свързани с предразсъдъци.

В системите на наказателно правосъдие на европейските страни възможностите за демаскиране на дискриминационните побуди и за по-тежко наказване на престъпленията, мотивирани от предразсъдъци, в сравнение със съответните паралелни престъпления е решен основно чрез включването на дискриминационните побуди сред отегчаващите вината обстоятелства в общата част на наказателните закони. По този начин за всяко престъпление с формулиран в особената част състав се определя наказание при отегчаващи вината обстоятелства, след като дискриминационният мотив е демаскиран. Това отговаря напълно на международния стандарт. Този подход дава възможност в списъка на отегчаващите вината обстоятелства да се включат голям брой защитени признаци. Пример за добра практика в това отношение е действащият **Наказателен кодекс** на Испания, който в чл. 22, т. 4 гласи: „Следното представлява отегчаващи вината обстоятелства: извършването на престъплението с расистки или антисемитски мотиви или поради друг вид дискриминация, свързана с идеологията, религията или вярата на жертвата, етноса, расата или нацията, към която тя принадлежи, нейния пол, сексуална ориентация или полова идентичност, заболяване или увреждане.“ Подобни разпоредби в общата част има в наказателните законодателства на много евро-

пейски страни, сред които бивши социалистически държави, включително Руската федерация.

Българският *Наказателен кодекс* от 1968 г. обаче не съдържа разпоредба в общата си част, в която се изброяват, макар и примерно, отегчаващи и смекчаващи вината обстоятелства. Тъй като това бе един от малкото пунктове, в които българското наказателно законодателство през комунистическия период се различаваше от законодателството в бившия Съветски съюз, българската наказателноправна доктрина не бе единодушна и категорична в неговото обосноваване. Някои автори, включително проф. Иван Ненов в учебника си по наказателно право, само отбелязваха това разминаване<sup>24</sup>. Други като проф. Костагин Лютов бяха по-агресивни в защитата на българския подход. Според него идеята да се формулира макар и само примерен списък на отегчаващите и на смекчаващите вината обстоятелства в общата част на НК е дотам неприемлива, че „не отговаря на характера на един кодекс (или закон), който трябва да решава въпросите, а не да посочва примери“<sup>25</sup>. Подобно виждане, доведено до неговия логичен край, би отпекло самото съществуване на особена част на НК, чиито състави изобилстват с „примери“. Отделно от това то представя България като единствената страна в Европа, която има истински наказателен закон. За съжаление обаче подобни обосновавания на неприемливостта на посочването на смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства в общата част на НК, при това с позоваване на К. Лютов, все още не са рядкост в българската наказателноправна доктрина.<sup>26</sup>

24 Ненов, И. *Наказателно право на Народна Република България: обща част*. Второ издание. София, Наука и изкуство, 1972 г., с. 486.

25 Лютов, К. *Нови положения относно наказанията в НК на НРБ*. София, Изд. на БАН, 1972, с. 85.

26 Вж. например Марков, Р. и др. *Наказателно право на Република България: обща част*. София, Сиела, 2022, с. 576.

Нежеланието за формулиране, макар и примерно, на отегчаващи и смекчаващи вината обстоятелства в общата част на НК остави на българския законодател единствено възможността за формулиране на тежко наказуеми квалифицирани състави за престъпления от омраза към съответните паралелни престъпления в особената част. За първи път това се случи през 2011 г. след решението на Голямата камера по делото *Начова и други срещу България*. Тогава в квалифицираните състави за убийство и телесни повреди бяха добавени разпоредби, според които умишлено-то убийство и телесната повреда се наказват по-тежко, ако са извършени „по хулигански, расистки или ксенофобски побуди“. Тези разпоредби, доста нелепо смесващи побуди, които са насочени към уязвими групи (расистки или ксенофобски), с такива, които са израз на неуважение към обществото и неговите ценности като цяло, бяха една тромава първа стъпка на съобразяване със стандарта на ЕСПЧ. Веднага след въвеждането им обаче те разкриха допълнителни потенциални проблеми с наказателноправната защита срещу престъпления, побудени от предразсъдъци. Един от тях бе липсата на такава по отношение на другите защитени признаци. Жертвите на престъпления, извършени заради техния пол, увреждане, възраст, религия, сексуална ориентация и други защитени признаци, също имат нужда от наказателноправна защита. Стандартът на ЕСПЧ изисква демаскиране на дискриминационните побуди и в тези случаи.

Другият проблем с въведената през 2011 г. наказателноправна защита на жертви на престъпления от омраза е липсата на квалифицирани състави при другите паралелни престъпления. Палежите, изнасилванията, заканите и другите посегателства срещу личността и срещу собствеността също могат да бъдат извършвани с дискриминационни мотиви както убийствата и телесните повреди. Няма причина в тези случаи да не бъдат формулирани

тежко наказуеми квалифицирани състави, подобни на тези за убийство и телесни повреди.

Третият проблем с въведената през 2011 г. наказателноправна защита на жертви на престъпления от омраза е смесването на хулиганските и расистките/ксенофобските подбуди в правоприлагането. За това създават предпоставки самите формулировки на съставите. За продължителен период от време след 2011 г. престъпления, извършени с расистки подбуди, се преследваха като престъпления, извършени по хулигански подбуди без расисткият мотив да бъде по подходящ начин демаскиран. По подобен начин и статистиката за престъпленията и осъдените лица, събирана от Националния статистически институт, не отчиташе и продължава да не отчита отделно броя на осъдените лица за двата вида престъпления.

Част от тези проблеми станаха причина за осъдителното решение на ЕСПЧ по делото *Стоянова срещу България* от 2022 г. По това дело става дума за нападение и убийство в столичен парк на млад човек – Михаил Стоянов – от трима души, които са решили да „почистят“ парка от хора с различна сексуална ориентация. Извършителите са заловени и двамата от тях са наказани. Хомофобските подбуди, с които е извършено престъплението, са дори демаскирани, но при липса на квалифициран състав, предвиждащ по-тежко наказание за престъпление, извършено с такива подбуди, извършителите са наказани по други текстове от НК. ЕСПЧ установи нарушение на член 14 във връзка с член 2 от Конвенцията. Според Съда, „въпреки че българските съдилища ясно установяват, че нападението срещу сина на жалбоподателката е било мотивирано от враждебността на нападателите към хора, които те възприемат като хомосексуални [...], те не обвързват с тази констатация никакви осезаеми правни последици“<sup>27</sup>. Според Съда този пропуск се

27 ЕСПЧ. Решение по делото *Стоянова срещу България* (жалба № 56070/18) от 14 юни 2022, § 73.

дължи главно на факта, че българското наказателно право не е „екипирало“ по подходящ начин тези съдилища за това.

Делото *Стоянова* наложи въвеждане на друг защитен признак сред квалифицираните състави на НК – сексуалната ориентация. Това стана с реформата на НК от 2023 г. Тази реформа бе много по-обхватна от тази през 2011 г. С нея бяха въведени тежко наказуеми квалифицирани състави за престъпления от омраза, побудени от расистки, ксенофобски и хомофобски побуди, в редица състави в особена част на НК. След приемането им към настоящия момент НК включва:

- Убийство по хулигански, расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация побуди – чл. 116, ал. 1, т. 11;
- Причиняване на телесна повреда по хулигански, расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация побуди – чл. 131, ал. 1, т. 12;
- Отвличане по расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация побуди – чл. 142, ал. 1, т. 9;
- Противозаконно лишаване от свобода по расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация побуди – чл. 142а;
- Принуда по расистки или ксенофобски побуди – чл. 143, ал. 3, т. 2;
- Закана за престъпление по расистки или ксенофобски побуди – чл. 144, ал. 3, т. 4;
- Системно следене, което може да възбуди страх за живота и здравето по расистки или ксенофобски побуди – чл. 144а, ал. 3;
- Обида и клевета по расистки или ксенофобски побуди – чл. 148, ал. 1, т. 5 и ал. 2;
- Употреба на насилие срещу другиго или повреждане на имота му поради неговата раса, народност, етниче-

- ска принадлежност, религия, политически убеждения или сексуална ориентация – чл. 162, ал. 2;
- Участие в тълпа, събрана за нападение на групи от населението, отделни граждани или техни имоти във връзка с тяхната раса, цвят на кожата, произход, народност, етническа принадлежност или сексуална ориентация – чл. 163, ал. 1;
  - Оскверняване на религиозен храм, молитвен дом, светилище, гробове или надгробни паметници по расистки или ксенофобски подбуди – чл. 164, ал. 3;
  - Унищожаване на вещи по расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация подбуди – чл. 216, ал. 5, т. 4;
  - Подбуждане към престъпление по расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация подбуди – чл. 320, ал. 3;
  - Палеж по расистки или ксенофобски подбуди – чл. 330, ал. 2, т. 6;
  - Геноцид – чл. 416;
  - Апартейд – чл. 417 и чл. 418.

Към тези състави следва да се добавят и допълнените състави за реч на омраза, за които става дума по-долу. Въпреки това значително разширяване на обхвата на наказателните състави за престъпления, подбудени от предразсъдъци, българската правна рамка продължава да съдържа сериозни недостатъци. **На първо място**, това е липсата на квалифицирани състави за някои паралелни престъпления, които могат да бъдат извършени с дискриминационни подбуди. Очевиден пример за подобна липса са посегателствата срещу половата идентичност – изнасилване, блудство и други престъпления от Раздел VIII от особената част на НК.

**На второ място**, сериозен недостатък е и ограниченият кръг защитени признаци. Расистките, ксенофобски-

те, религиозните, хомофобските и (в ограничена степен) политическите подбуди не изчерпват дискриминационните подбуди, които българската държава има позитивното задължение да демаскира и да накаже носителите им по-тежко отколкото тези, виновни в извършване на съответните паралелни престъпления. Жертвите на престъпления, подбудени от предразсъдъци, основани на пол, полова идентичност, увреждане, възраст, произход и други защитени признаци, също изискват засилена защита със средствата на наказателното право.

**На трето място**, не става ясно защо с реформата от 2023 г. при някои паралелни престъпления са въведени квалифицирани състави, свързани с расистки, ксенофобски и хомофобски подбуди, а при други – само такива, свързани с расистки и ксенофобски подбуди. Примери за това са системното следене, обидата и клеветата, както и палежът. Нима те не биха могли да бъдат извършени също и с хомофобски подбуди? Въпреки широкия си обхват, с подобни пропуски реформата от 2023 г. създава впечатление за произвол.

Всички тези пропуски могат да бъдат лесно и елегантно преодолени с една разпоредба в общата част на НК, формулираща примерни отегчаващи вината обстоятелства, сред които да фигурира извършването на престъплението с дискриминационни подбуди, признаците на които тази разпоредба би могла да изброи. За тази цел обаче българската наказателноправна доктрина следва да преодолее чувството си за изключителност и да възприеме утвърдените европейски подходи към формулирането на отегчаващи и на смекчаващи вината обстоятелства.



## 2.2. Българското законодателство и практика и речта на омраза

Българското законодателство предвижда два типа защита срещу речта на омраза – гражданскоправна и наказателноправна. Гражданскоправната защита е по реда на **Закона за защита от дискриминация** (ЗЗДискр). Член 5 от този закон забранява наред с другото тормоза на основа на признаците по чл. 4, ал. 1, сексуалния тормоз и подбуждането към дискриминация. Признаците по чл. 4, ал. 1 включват 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 и всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. Съгласно § 1 от допълнителните разпоредби на ЗЗДискр „тормоз“ е 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, принижавща, унижителна, обидна или застрашителна среда. „Сексуален тормоз“ е всяко нежелано поведение от сексуално естество, изразено физически, словесно или по друг начин, с което се накърняват достойнството и честта и се създава враждебна, принижавща, обидна, унижителна или застрашителна среда и, в частност, когато отказът да се приеме подобно поведение или принудата към него може да повлияе на вземането на решения, засягащи лицето. „Подбуждане към дискриминация“ е пряко и умишлено насърчаване, даване на

указание, оказване на натиск или склоняване към извършване на дискриминация.

ЗЗДискр предвижда възможност за защита пред специализирания орган, установен със закона – Комисията за защита от дискриминация (КЗД), както и пред съда. Съгласно чл. 47 КЗД може да постанови предотвратяване и преустановяване на нарушението и възстановяване на първоначалното положение; да наложи санкции и да приложи мерки за административна принуда; да даде задължителни предписания за спазването на закона и да прави предложения и препоръки до държавните и общинските органи за преустановяване на дискриминационни практики и за отмяна на техни актове, издадени в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането. КЗД не може да присъди обезщетение на засегнатото лице. Такова може да бъде получено, ако се използва другият ред за защита, предвиден в ЗЗДискр – съдебният. Той е подчинен на общите правила на гражданското съдопроизводство. По този ред освен обезщетение съдът може да осъди ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения. Отделно от това всяко лице, чиито права са засегнати от административен акт, издаден в нарушение на ЗЗДискр или други закони, уреждащи равенство в третирането, може да го обжалва пред съда по реда на **Административнопроцесуалния кодекс**.

Практиката на КЗД и на съдилищата, свързана с речта на омраза, е противоречива. Макар в редица случаи лица, принадлежащи към уязвими групи, да са успявали да получат защита от групово оклеветяване, практиката и на двата органа проявява тенденции към привилегироване на речта на омраза, генерирана от политици. Това е въпрос, свързан както с тяхната независимост, така и с неадекватното балансиране между правото на свобода на изразяване на политиките и правото на личен живот на засегнатите лица.

Решенията на ЕСПЧ по делата *Будинова и Чапразов* и *Бехар и Гутман* са красноречиво свидетелство за това.

Наказателноправният ред за защита срещу реч на омраза претърпя няколко изменения с реформата от 2023 г. Към защитените признаци в някои от съществуващите разпоредби на НК бе добавена сексуалната ориентация и бяха приети нови разпоредби. След реформата от 2023 г. към настоящия момент рамката на наказателноправната защита срещу реч на омраза включва следните състави в НК:

- Проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност, сексуална ориентация – чл. 162, ал. 1;
- Образуване или ръководство на организация или група, която си поставя за цел подбуждане към дискриминация, насилие или омраза на основа на раса, народност или етническа принадлежност, сексуална ориентация – чл. 162, ал. 3;
- Проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза на религиозна основа – чл. 164, ал. 1;
- Обида и клеветата по расистки и ксенофобски подбуди – чл. 148, ал. 1, т. 5 и ал. 2;
- Явно подбуждане към извършване на престъпление чрез проповед пред множество хора чрез средства за масова информация или по друг подобен начин, извършено по расистки, ксенофобски или свързани със сексуалната ориентация подбуди – чл. 320, ал. 3;
- Публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на извършено престъпление против мира и човечеството – чл. 419а.

Някои от тези състави (обида и клеветата, явно подбуждане) са квалифицирани на съответните паралелни престъпления.

Основните проблеми с наказателноправната защита от реч на омраза са липсата на такава защита срещу определени форми на речта на омраза, насочена към пола, половата идентичност, увреждането, възрастта и други признаци на жертвата; липсата на ясни критерии в практиката за разграничение на различните форми на социален контрол над речта на омраза, както и липсата на капацитет у правоприлагащите органи за борба с речта на омраза в киберпространството.

Наказателноправната защита по чл. 162, ал. 1, чл. 162, ал. 3 и чл. 164, ал. 1 от НК се прилага много рядко в България. Според информация, представена от НСИ в хода на застъпническите срещи по настоящия проект, броят на обвинените и на осъдените лица по тези състави в периода 2018 – 2022 г. е, както следва:

#### ОБВИНЯЕМИ ЛИЦА

Разпоредби на НК	2018	2019	2020	2021	2022
Чл. 162, ал. 1	2	1	1	1	-
Чл. 162, ал. 3	-	-	-	-	-
Чл. 164, ал. 1	-	1	-	-	-

#### ЕФЕКТИВНО ОСЪДЕНИ

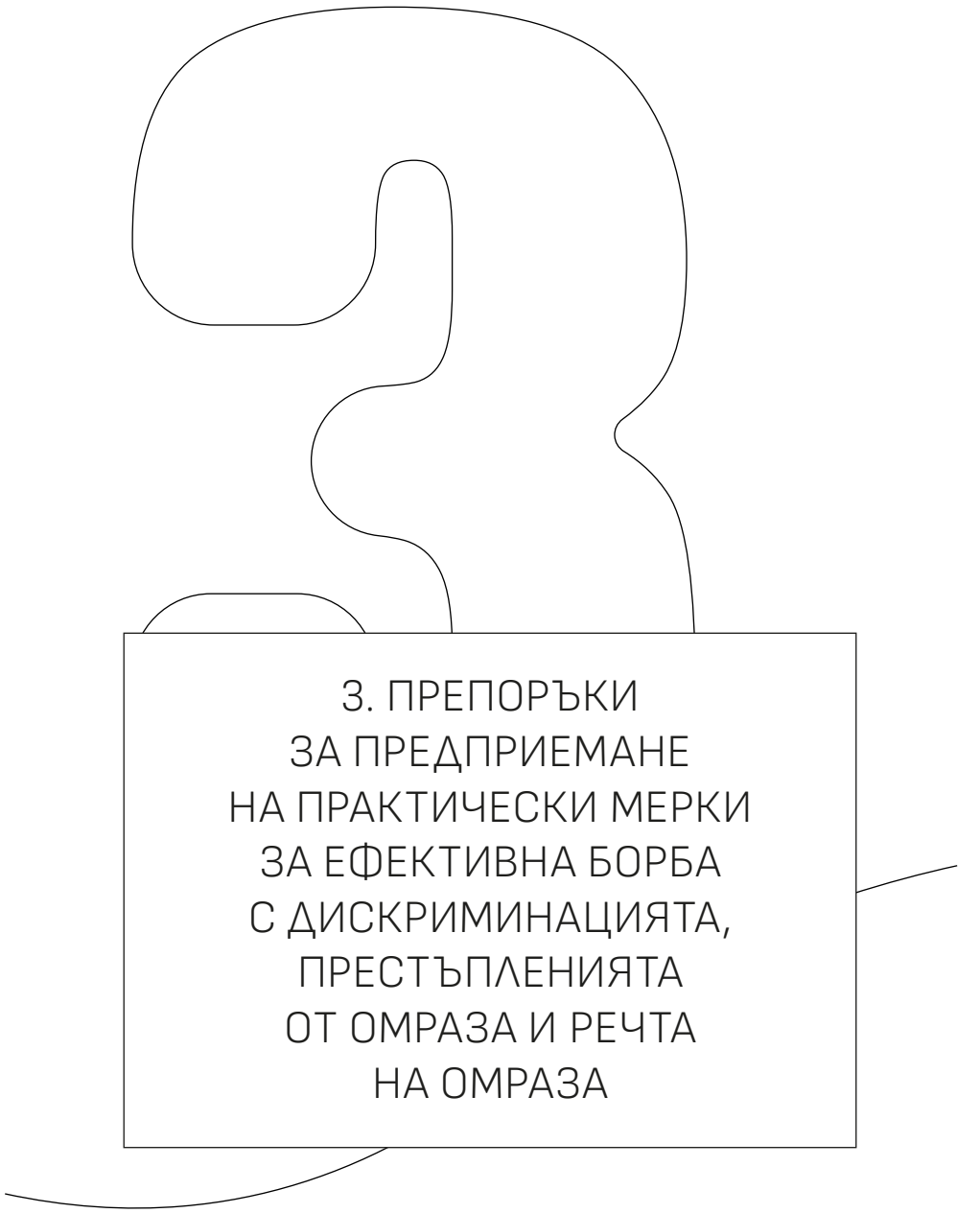
Разпоредби на НК	2018	2019	2020	2021	2022
Чл. 162, ал. 1	-	-	-	-	-
Чл. 162, ал. 3	-	-	-	-	-
Чл. 164, ал. 1	-	1	-	-	-

## УСЛОВНО ОСЪДЕНИ

Разпоредби на НК	2018	2019	2020	2021	2022
Чл. 162, ал. 1	2	1	1	1	-
Чл. 162, ал. 3	-	-	-	-	-
Чл. 164, ал. 1	-	-	-	-	-

Както се вижда, общият брой на обвиняемите лица е шест за целия петгодишен период. Толкова е и броят на осъдените, като само в един случай присъдата е била ефективна.





3. ПРЕПОРЪКИ  
ЗА ПРЕДПРИЕМАНЕ  
НА ПРАКТИЧЕСКИ МЕРКИ  
ЗА ЕФЕКТИВНА БОРБА  
С ДИСКРИМИНАЦИЯТА,  
ПРЕСТЪПЛЕНИЯТА  
ОТ ОМРАЗА И РЕЧТА  
НА ОМРАЗА

В настоящата *Бяла книга* обобщаваме препоръките за предприемане на практически мерки за ефективна борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза. Те са както общи, формулирани от международни органи и институции, така и специфични, формулирани от експертите и от представители на общностите, включени в проекта.



### 3.1. Престъпления, подбудени от предразсъдъци

По отношение на престъпленията, подбудени от предразсъдъци, някои от несъответствията на българското законодателство и практика с международноправните стандарти за борба с тези престъпления бяха разкрити с решенията на ЕСПЧ по български дела. Други препоръки в тази насока бяха направени от органи и институции на Съвета на Европа и на ООН.

Няколко са ключовите мерки, които трябва да бъдат предприети с цел съобразяване на българското законодателство и практика с позитивните задължения на държавата, произтичащи от международните стандарти:

- На първо място, е **въвеждането в материалното наказателно право на норми, които да дават възможност за адекватно разследване и наказване престъпленията, подбудени от предразсъдъци, на основата на всички защитени признаци**. Най-добре е това да стане чрез разпоредба в общата част на НК, с която дискриминационните мотиви за извършване на престъплението се определят като отегчаващи вината обстоятелства.
- Практиката по разследването на престъпленията, подбудени от предразсъдъци, следва да вземе предвид необходимостта от тяхното **бързо, цялостно и ефективно разследване с демаскиране на дискриминационните подбуди**.
- Жертвите на престъпленията, подбудени от предразсъдъци, **следва да бъдат защитени по подходящ**

начин, включително от вторична виктимизация и публично стигматизиране.

- Правоприлагащите органи следва да бъдат системно обучавани в разпознаване, своевременно реагиране и адекватно разследване на престъпленията, подбудени от предразсъдъци.
- Следва да бъде установен строг контрол върху всякакви прояви на расизъм, хомофобия и друг тип предразсъдъчно поведение сред правоприлагащите органи. Такива прояви следва да бъдат своевременно разобличавани и санкционирани.
- Неправителствените организации – представители на уязвимите групи, следва да бъдат консултирани и привлечани в реформирането на законодателната уредба, както и в обучението на правоприлагащите органи за борба с престъпленията, подбудени от предразсъдъци.

Отделно от горните мерки следва да се преразгледа въпросът за ратификацията от България на *Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие* на Съвета на Европа и за въвеждане на нейните стандарти в българското законодателство и практика. Тази конвенция предлага цялостен подход за борба с насилието, основано на пол, включително с широк спектър от свързани с него престъпления.

## 3.2. Реч на омраза

Редица документи на международни организации както на глобално, така и на регионално ниво формулират препоръки за ефективна 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.<sup>28</sup>

**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.<sup>29</sup>

**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 общообра-

28 Съвет на Европа. Комитет на министрите. *Препоръка № R (97) 20 на Комитета на министрите до държавите членки относно „речта на омразата“*, Анекс – Сфера на приложение. Страсбург, 1997.

29 ЕКРН. *Обща политическа препоръка № 7 за национално законодателство за борба с расизма и расовата дискриминация*. CRI(2003)8 REV, Страсбург, 2018.

зователни програми. Учителите и преподавателите във висшите училища следва също да получат подходящо обучение и необходимите учебни пособия<sup>30</sup>. Ценни са също така и препоръките към правителствата от **Обща политическа препоръка № 15** на ЕКРН<sup>31</sup>.

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 санкционират 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 държавните 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 служ-

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

31 Вж. преведените препоръки в приложението към: Кънев, К. *Речта на омраза и борбата с нея*. София, БХК, 2023, 49–55.

би 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 политиците да разпространяват, включително в социалните медии, положителни послания по отношение на малцинствата в техните страни.

Резолуцията 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 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<sup>32</sup>. Подобна е и препоръката на ЕКРП в ревизираната *Обща политическа препоръка № 2* относно органите по въпросите на равенството за борба с расизма и нетолерантността на национално ниво<sup>33</sup>.

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

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

### 3.3. Препоръки на партньорските организации за борба с дискриминацията, речта на омраза и престъпленията от омраза

В рамките на настоящия проект в регионалните оценки на специфичните предизвикателства, които срещат уязвими групи и общности във връзка с дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата и престъпленията от омраза, както и по време на застъпническите инициативи на местно и на национално ниво бяха направени редица констатации и препоръки за предприемане на практически мерки за ефективна борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза. Такива препоръки спрямо България са формулирани и от редица международни органи и институции за правата на човека. Тук обобщаваме по-важните от тях.

В някои от регионалните оценки се отбелязва подобряване на отношението през последните години към някои от уязвимите групи. Такъв например е случаят с ромите от регионалната оценка на Видин. Партньорската организация посочва **образователната интеграция на ромите чрез проектите за десегрегация, както и подобряването на тяхното социално-икономическо положение** като решаващи фактори за подобряване на междуетническите отношения и намаляване на речта на омраза.

Подобни констатации се съдържат и в регионалната оценка на Разград. В нея също се отбелязва ролята на повишаването на образователния статус на ромите и подобряването на тяхното социално-икономическо положение

като решаващи фактори за подобряването на междуетническите отношения. От друга страна, в тази оценка се отбелязва, че в определени случаи подобряването на материалното положение на ромите започва да „дразни“ част от съседите им от мнозинствените групи (българска и турска), създава чувството на завист у тях и подхранва негативните нагласи.

Ролята на социално-икономическия статус за отношението към ромите е обсъдена и в регионалната оценка на Кюстендил. В нея се споделят наблюденията на някои участници в изследването за негативното отношение на по-заможните роми към по-бедните роми, което според тях е много по-силно, отколкото на българите към ромите като цяло. Това, разбира се, не означава, че по-високообразованите и по-платежоспособните роми са имунизирани срещу някакви инциденти от омраза. В регионалната оценка на Кюстендил се подчертава и **ролята на социалните контакти за намаляване на предразсъдъците и напрежението** спрямо всички уязвими групи. Участниците в проучването са единодушни, че колкото повече нагласите и мненията към различни групи, които се превръщат в обект на инциденти от омраза (на етнически принцип, сексуална ориентация, материален статус, образование и т. н.), са базирани на стереотипи и предразсъдъци, толкова по-трудно се преодоляват подобен тип обществени напрежения. Обратно – когато има лични отношения, директни познанства с представители на такива групи, вероятността за възникване на инциденти от омраза и за (въз)производство на негативни и генерализиращи стереотипи и предразсъдъци силно намалява.

Регионалните оценки отбелязват наличие на анти-малцинствени (основно антиромски), както и хомофобски нагласи в редица сфери. Те включват държавната и общинската администрация, образователната система, партийната политика, бизнеса, медиите и особено интернет. В

регионалните оценки на Кюстендил, Разград и Сливен се обръща особено внимание на дискриминацията и речта на омраза в сферата на образованието. В Кюстендил експерти по образование настояват, че е много важно учителите също **да преминат през обучения за работа в мултикултурна среда и за развитие на дигитални умения**, защото „тяхното поколение просто не живее в измерението на съвременните ученици, независимо дали са българчета, ромчета, турчета или украинчета“. В Сливен експертите препоръчват за да бъдат хората по-добре информирани относно механизма на защита, по реда на **Закона за защита от дискриминация**, да се засили превантивната дейност за толерантност чрез системни обучения съвместно с неправителствени организации, представители на регионалните управления на образованието и директори на училища.

Някои от партньорските организации обръщат внимание на неефективната процедура за подаване на сигнали за дискриминация и реч на омраза. Тя, според тях, е тромава, изисква много усилия, а резултатът от нея често не е удовлетворителен за жертвите. Необходимо е тази система да стане **по-удобна за тези, които са засегнати от такива действия**, включително да предвиди разширяване на обхвата на правната помощ при подаване на сигнали и при разглеждане на жалбите.

В регионалната оценка на Бургас са формулирани региони препоръки за предприемане на практически мерки за ефективна борба с дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза, които партньорските организации от другите региони в значителна степен подкрепят. Тези мерки включват:



- **Подобряване на антидискриминационните законодателство и практика**

Необходими са промени в *Закона за защита от дискриминация* и в работата на КЗД. Процедурата следва да се опрости, жалбоподателите да получават правна помощ, а санкциите да се завишат, тъй като в сегашния си размер те нямат сдържач ефект.

- **Подобряване на законодателството за защита от домашно насилие**

Необходимо е кръгът на защитените лица по закона да се разшири, като се обхванат и лицата, които живеят в еднополови фактически съжителства. Полицията следва да има по-големи правомощия да предприема защитни мерки, а процесът като цяло следва да се ускори.

- **По-нататъшно реформиране на наказателното законодателство**

Представители на гражданския сектор, активни в сферата на ЛГБТИ въпросите, както и някои от интервюираните членове на уязвими общности се застъпиха за промени в наказателното законодателство, които да уредят още по-широко престъпления от омраза по признаци като сексуална ориентация и полова идентичност. Това означава въвеждане на квалифицирани наказателни състави при паралелни престъпления, при които в момента няма такива, или на разпорежба в общата част на НК, която да формулира отегчаващи вината обстоятелства, сред които да са дискриминационните подбуди при извършване на престъплението.

- **Реформиране на законодателството за борба с езика на омраза в социалните мрежи и с кибертормоза**

Законодателството следва да дава възможност за защита на засегнатите лица срещу езика на омразата, както и да регулира комуникацията онлайн и най-вече в социалните мрежи.

- **Обучение за органите на реда**

Обучението за органите на реда, което да ги подготви по-ефективно да се справят с инциденти на омраза, е често срещано предложение, което идва от няколко представители на ромските и на ЛГБТИ общностите. То е предизвикано от проблемите с полицейския контрол при подобни инциденти, както и във връзка с нежеланието на представители на засегнатите да се обръщат към полицията, когато пострадат при инцидент на омраза, поради липса на доверие.

- **Кампании за изостряне на чувствителността**

Според много от интервюираните експерти трябва да се продължат и да се засилят мерките за изостряне на чувствителността, за да се променят обществени нагласи.

- **Докладване и възможности за защита**

Различни експерти и заинтересовани страни идентифицираха необходимостта да има по-добра комуникация – защо е важно да се докладват инциденти, както и насоки към какви институции и платформи да се насочва докладването.

- **Специализиран омбудсман**

Следва да се обмисли идеята за създаване на омбудсмени, които са специализирани в различни сфери и могат по-добре да подкрепят правата на различни групи уязвими граждани. Пример за това е Швеция, където има петима омбудсмени.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

България има сериозен проблем с борбата срещу дискриминацията, престъпленията, подбудени от предразсъдъци, и речта на омраза. Неадекватният контрол върху тези явления вече доведе до значителен брой осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека, както и до редица препоръки на международни органи и институции за правата на човека.

Законодателството за борба с дискриминацията, престъпленията, подбудени от предразсъдъци, и речта на омраза бе неколнократно изменяно. Тези изменения ставаха по правило след осъдителни решения на ЕСПЧ или в изпълнение на ангажиментите за въвеждане на вторичното право на Европейския съюз. Досега българските власти не са направили системен преглед на законодателството и практиката по своя инициатива.

Като цяло сериозният проблем с дискриминацията, престъпленията, подбудени от предразсъдъци, и речта на омраза не получава дължимото публично внимание и обсъждане в България. Парламентът, изпълнителната и съдебната власт в страната имат да извървят още дълъг път към съобразяване на националното законодателство и практика с международните стандарти и добрите практики в тази сложна и динамично развиваща се сфера на правото.



**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). Изразените възгледи и мнения са само на авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската комисия. Европейският съюз или Европейската комисия не носят отговорност за тях.



**БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ**