

I. ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ, МОНИТОРИНГ И ПРЕВЕНЦИЯ НА (НАСИЛСТВЕНАТА) РАДИКАЛИЗАЦИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият раздел изследва политико-правната среда, използваните термини и понятия, както и стратегическите и концептуални документи, определящи държавната политика, инструментариума и мерките, използвани за противодействие на радикализацията и екстремизма в България. Радикализацията, която може да води до насилие, все повече се възприема в цяла Европа като сериозна заплаха за демократичните системи, човешките права, безопасността на гражданите и социалната кохезия. Макар тероризмът да не е нов проблем в Европа, през последното десетилетие бяха въведени множество широкообхватни „по-меки“ политики, особено в по-старите държави-членки на ЕС, след възхода на войнствения ислямизъм и терористичните атаки на територията на Европа. Вместо да се фокусират изключително върху непосредственото предотвратяване на нападения, тези политики акцентират върху идентифициране и обръщане на процеса на радикализиране, който често предполага използването на насилие. Междувременно вижданията на държавите-членки на ЕС за заплахите от радикализация разшириха обсега си и вече включват по-традиционните заплахы от десни и леви екстремисти, националисти и сепаратисти. Към противодействието на радикализацията се подхожда през призмата на сигурността, опазването на човешките права или социалната политика, или чрез по-цялостен и интегриран подход. Наборът от специфични политики, програми и мерки за противодействие на радикализацията е съразмерен с равнището на заплахата и с обхвата на процесите на радикализация в съответните общества, като акцентът може да е върху една или повече форми на радикализъм в зависимост от историческите обстоятелства и променящата се външна среда.

Проблемите на радикализацията и насилственият екстремизъм се разглеждат като носещи потенциални заплахы за Българското общество едва от скоро. Това се случва основно в светлината на реакциите по света и в ЕС на вътрешната (така наречена „домашно отгледана“, home-grown) ислямистка радикализация, дейността на терористични организации като Ислямска държава (ИД) и „Ал Кайда“ и проблема с чуждестранните бойци, за които България се превръща в транзитна зона по пътя им към и от зоните на конфликт в Близкия Изток. Други форми на насилствена радикализация, макар да съществуват по-отдавна (като например десният екстремизъм и футболното хулиганство), са предмет на значително по-слабо внимание.

Освен това, терористичното нападение срещу автобуса с израелски туристи през юли 2012 г. в Бургас предизвика цялостно преразглеждане на

готовността на държавните институции за предотвратяване и справяне с последиците от терористична дейност в България. В резултат правителството на страната активизира усилията си за укрепване на законодателната и институционална рамка за реагиране на потенциални терористични заплахи, както и за по-ефективно противодействие на преминаването на чуждестранни бойци през територията на страната. Освен засилване на наказателното преследване в разпоредбите на Наказателния кодекс, касаещи терористични актове, институционалната рамка бе доразвита чрез засилване на обмена на информация, координацията и събирането на изпреварваща информация в областта на борбата срещу тероризма. Тепърва обаче правителството и обществените институции трябва да формират по-задълбочено разбиране и познаване на радикализацията, водеща до насилие, рисковете, които поражда за обществото и как да ѝ се противодейства. Разработените до момента политики са насочени към предотвратяване и подготовка за реагиране на потенциална терористична дейност, докато разработването на подходи за справяне с благоприятстващите насилие фактори и процеси тепърва предстои.

В България радикализацията (според определението ѝ в настоящия доклад) се възприема традиционно като свързана само с малки групи хора или отделни лица и се разглежда предимно от гледна точка на националната сигурност, поради което с нея се занимават основно службите за сигурност и разузнавателните служби. Мерките включват налагане на по-строги мерки за наблюдение и репресия от структурите за сигурност и съдебната власт спрямо лица, групи или организации, чиято дейност се възприема като представляваща риск за националната сигурност или спомагаща за радикализиране на местните мюсюлмани (вж. по-нататък главата „Рискове от ислямистка радикализация“). По отношение на други свързани с радикализацията явления като породени от омраза престъпления, расизъм, дискриминация и ксенофобия, се предприемат само частични мерки в по-широкия обхват на политически теми като престъпност, образование, защита на правата на човека, многообразието, социална политика и интеграция.

Престъплението тероризъм е дефинирано в Наказателния кодекс (вж. по-нататък главата „Правна рамка и институции“). Понятията „радикализация“, „екстремизъм“, „политическо насилие“ и „религиозно насилие“ не са залегнали стабилно в политическата или законодателна рамка на България, въпреки че последните две деяния са инкриминирани. Наказателният кодекс съдържа редица разпоредби, които могат да се прилагат за наказателно преследване на свързани с радикализация престъпления, като престъпления против републиката, престъпления против равенството на гражданите и престъпления против изповеданията. Радикализацията и екстремизмът не са дефинирани поотделно, тъй като не са предмет на конкретна политика, макар понякога двете понятия да се споменават в документи, свързани със сигурността или социалните политики, както и в дебатите в парламента. Понятията радикализация и екстремизъм се използват в политиките в сектора на разузнавателните служби и службите за сигурност, както и в оперативната им дейност. Те са залегнали и в законите за службите, макар да не са конкретно дефинирани. Борбата с футболното (спортното) хулиганство по традиция попада в областта на компетентност на Министерството на вътрешните работи (МВР) и се урежда с отделен закон.

2. НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ И ПЛАНОВЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Споменаването на радикализацията в политически документи е главно в контекста на тероризма и националната сигурност. **Националният план за противодействие на тероризма от 2008 г.**⁹ е сред първите стратегически документи, отнасящи се до свързаните с радикализацията тенденции, макар те да се разглеждат доста тясно в контекста на противодействието на тероризма. Макар да е остарял и заменен от нова стратегия и план за действие за противодействие на радикализацията и тероризма, планът заслужава да се спомене, тъй като е първият концептуален документ, очертаващ целите на политиката и мерките, които трябва да се предприемат за противодействие на тероризма и свързаните с радикализацията тенденции. В плана се отчита, че основната опасност от организиране и осъществяване на терористичен акт на територията на страната, макар и не непосредствена, произтича от „евентуални действия на отделни лица, групи или организации, български или чужди граждани, или радикални елементи, проникнали по каналите за нелегална миграция“¹⁰. В плана не се предлага определение за понятия като радикализация, екстремизъм или радикални идеи, но една от целите му включва „предотвратяване на проникването и противодействие на влиянието на радикални идеи и на техните разпространители сред групи и общности на населението в България като база за привличане на терористи“¹¹. Предвидените мерки са насочени главно към упражняване на засилен контрол и наблюдение от службите за сигурност на трайно установили се в страната чужди граждани от „рисковни държави“, транзитно преминаващи лица и лица, търсещи международна закрила, както и дейността на местни религиозни фондации¹². Анализът и наблюдението на свързани с тероризъм тенденции, включително дейността на противоконституционни, националистически и други организации, етно-религиозната обстановка в страната, ислямския фундаментализъм, както и социалните напрежения в регионите, са в правомощията на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). Не се прави разграничение между насилствена и ненасилствена радикализация, каквото се среща в по-скорошните стратегически документи.

Повечето от мерките в плана от 2008 г. са насочени към превенция, защита и реакция на евентуални терористични нападения и последващо управление при кризи вследствие на терористична дейност. Затова те са фокусирани основно върху оперативния контрол, мерките за възпиране, по-доброто събиране на изпреварваща информация, обмена на информация и поддържането на службите в постоянна готовност. В документа не се говори за превенция на радикализацията или противодействие на първопричините ѝ. Няма обществено достъпни оценки или мониторингови доклади за изпълнението на плана. **Този тясно фокусиран върху сигурността подход към заплахите от радикализацията и начините за справяне с тях, както и липсата на яснота**

⁹ *Национален план за противодействие на тероризма. Приет с Решение № 745 на Министерския съвет от 26.11.2008 г.* Достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=497> (последно посетен на 08.05.2015 г.).

¹⁰ Пак там, стр. 2.

¹¹ Пак там, стр. 5.

¹² Пак там, стр. 5-6.

и достатъчно разбиране за ключови понятия, е претърпял значително развитие в разгледаните по-долу по-скорошни стратегически документи.

През 2013 г. възглавяваният от президента **Консултативен съвет за национална сигурност** (КСНС) обсъди продължаващата криза в Близкия Изток и провокирания от нея миграционен натиск върху страната като основни фактори, създаващи значими рискове за националната сигурност, в това число евентуалното навлизане с миграционния поток на лица, изповядващи радикални и екстремистки идеи, както и членове и симпатизанти на различни терористични организации¹³. Съветът по сигурността към Министерския съвет прие редица спешни мерки за справяне с миграционния натиск, включващи управление на свързаните с тероризма и радикалния екстремизъм рискове. Приетите мерки отново са най-вече реактивни. Не е извършен допълнителен анализ на вътрешната радикализация, липсват предложения за „меки“ превантивни мерки.

През 2015 г. бе представен по-всеобхватен концептуален подход, в който се акцентира много повече върху политиките за превенция и по-доброто разбиране за процесите на радикализация, описани в **Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.)**¹⁴, (наричана по-долу „Стратегията“)¹⁵.

Разработването на Стратегията в голяма степен е опит за отразяване на променящото се разбиране на радикализацията на равнището на ЕС и приемането на редица политически документи на ЕС, послужили за нейна основа¹⁶. Затова философията на Стратегията по отношение на заложеното разбиране на понятието за радикализация и начините за справяне с нея е коренно различна от тази на обсъдения по-горе предходен Национален план. В цялата първа част на Стратегията е отделено нужното внимание и място на превенцията и противодействието на радикализацията, докато втората част е посветена на превенцията, противодействието и преодоляването на последствията от тероризма.

¹³ Министерство на вътрешните работи (2013), Доклад на министъра на вътрешните работи Цветлин Йовчев на заседание на Консултативния съвет за национална сигурност, 20.11.2013 г. Докладът е достъпен на адрес: <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/32924394-C30B-4C6E-B0C2-EEBDD103A43E/0/DOKLADKSNS201113FINAL.docx> (последно посетен на 03.10.2015 г.).

¹⁴ *Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.)*, приета с Решение № 1039 на Министерския съвет от 30.12.2015 г. Достъпна на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=979> (последно посетен на 17.02.2016 г.).

¹⁵ Стратегията е разработена от междуведомствена работна група, ръководена от Министерството на вътрешните работи и с участници от най-различни институции, в т.ч. МВР, ДАНС, министерствата на отбраната, на външните работи, на образованието и науката, на труда и социалната политика, президентството, Съвета по сигурността към Министерския съвет, Служба „Военна информация“, Министерството на правосъдието, Националната разузнавателна служба и Центъра за изследване на демокрацията.

¹⁶ European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism*, 2008; Европейска комисия (2014) „Предотвратяване на радикализацията, водеща до тероризъм и екстремистко насилие: укрепване на реакцията на ЕС“, Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите [COM(2013) 941 final], Брюксел, 15.01.2014 г. Документът е достъпен на адрес: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/docs/communication_on_preventing_radicalisation_and_violence_promoting_extremism_201301_en.pdf (последно посетен на 17.06.2015 г.).

Изразените в хода на обществените консултации становища и коментари показват, че липсва съгласие относно определенията за насилствена радикализация, което съвпада с липсата на общоприето определение в международните академични и политически дебати по темата. В Стратегията се прави полезен първи опит за определяне на основни термини¹⁷ (вж. Каре 1), като се прави разграничение между насилствена и ненасилствена радикализация. Остава да се види дали предложените определения ще бъдат запазени в практическото приложение на политиките. Определението за тероризъм отразява това в Наказателния кодекс.

Каре 1. Определения на основни понятия и термини

Радикализацията е процес, при който се достига до крайност на мненията, възгледите, вярванията и идеологиите до степен на яростно отхвърляне на алтернативни на проповядваните идеи. Радикализацията се характеризира с решителна готовност за налагане на собствените възгледи и принципи над тези на останалата част от обществото чрез отхвърляне на конституционните устои на демокрацията и непризнаване на фундаменталните права на човека. Много често води до споделяне на идеологията на насилието.

Радикализация, която води до насилие (насилствена радикализация), е явление, при което отделни личности или групи възприемат мнения, възгледи и идеи, които могат да доведат до актове на тероризъм.

Насилственият екстремизъм е явление, при което отделни личности или групи подкрепят или извършват идеологически мотивирано насилие, за да постигнат своите идеологически цели.

Дерадикализацията е процес, най-често осъществяван посредством система от програми и мерки, имащи за цел да редуцират крайността на възгледите и да реинтегрират в обществото хора, които вече са радикализирани.

Деангажиране е процес, при който дадена личност се отказва от активно участие в радикална група или радикална дейност. Този процес на промяна не означава непременно, че съответната личност се е отказала от своите политически или идеологически виждания.

Тероризъм е всяко деяние с криминален характер, съпроводено с акт на насилие, което чрез преднамерено застрашаване на безопасността и живота на гражданите, както и на важни инфраструктурни обекти, има за цел да създаде страх и несигурност в обществото и да дестабилизира демократичните институции като средство за постигане на конкретни политически и идеологически цели.

Източник: Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), стр. 3-4.

Разграничението между радикализацията в по-общ план и радикализацията, която води до насилие, е стъпка в правилната посока предвид честата погрешна употреба на понятието в публични дебати като явление, тясно свър-

¹⁷ Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), стр. 3.

зано или де факто предхождащо тероризма. Освен това определенията са достатъчно широки, за да включват различни форми на радикализация като политически или религиозно мотивирана, наред с други форми. Тези определения са в съответствие с експертни и политически разисквания на ниво ЕС и съвременното разбиране за процесите на радикализация¹⁸.

Според Стратегията, радикализацията се разбира като „многогранен, динамичен и сложен процес, който е заплаха за националната сигурност“, но и като процес на „поляризация и нарушаване на социалното единство в обществото и следва да му се противодейства на ранен етап чрез прилагането на мултидисциплинарен подход“, тъй като „в по-ранните си етапи радикализацията е предотвратима и обратима“¹⁹. Затова Стратегията предвижда „прилагане на широка гама от мерки по превенция на радикализацията, основана на идеологически и политически вярвания, осуетяване привличането на радикализирани лица към терористични структури, както и за дерадикализация и социална реинтеграция на бивши привърженици на антидемократични доктрини, използващи насилието като метод и/или участници в терористична дейност“. В документа се признава, че е необходим мултидисциплинарен подход, който надхвърля традиционните методи на правоприлагане и ангажира широк кръг от актьори в лицето на държавните институции и организациите на гражданското общество, неправителствения и частния сектор, и местните общности.

В документа се отбелязва също, че макар българското общество да не приема под никаква форма екстремистки идеологии и твърдо се противопоставя на всякакви форми на тероризъм, вероятността отделни членове на това общество или чужди граждани, пребиваващи на територията на страната, да станат съпричастни към подготовка и осъществяване на терористична дейност, не може да бъде изключена. Затова Стратегията посочва необходимостта да бъдат изградени сред държавните институции и сред гражданското общество трайни знания и умения за установяване и противодействие на факторите на привличане и отблъскване (push and pull factors), имащи роля за радикализацията. Основните цели на Стратегията следват структурата на Стратегията на ЕС за борба с тероризма от 2005 г.²⁰ и преработената Стратегия на ЕС за борба срещу радикализацията и набирането на терористи²¹ и включват²²:

- Превенция на насилствената радикализация на отделни личности или групи в обществото;
- Противодействие на разпространението на терористична и радикална пропаганда и на набирането на членове на терористични организации;

¹⁸ European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism*, 2008.

¹⁹ Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), стр. 2.

²⁰ Съвет на Европейския съюз (2005). Стратегия на ЕС за борба с тероризма, Брюксел, 20.11.2005 г. Стратегията е достъпна на адрес: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST+14469+2005+REV+4> (последно посетен на 21.04.2015 г.).

²¹ Съвет на Европейския съюз (2014). Преработена стратегия на ЕС за борба срещу радикализацията и набирането на терористи, Брюксел, 19.05.2014 г. Стратегията е достъпна на адрес: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf> (последно посетен на 13.05.2015 г.).

²² Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), стр. 4.

- Предотвратяване и пресичане на терористична дейност на и от територията на България;
- Наказателно преследване на организаторите, извършителите и помагачите на действия, свързани с радикализация или тероризъм в България и в която и да е друга държава;
- Минимизиране на последствията от терористична дейност;
- Изграждане на доверие в обществото, както и на проактивен подход по отношение на противодействието на радикализацията и тероризма.

В първата част на Стратегията, посветена на превенцията и противодействието на радикализацията, се посочва необходимостта от изграждане на „изследователски и аналитичен капацитет“ с цел изготвяне на анализи и оценки и задълбочаване на познанията за процесите и факторите на радикализация, нейното естество и разпространението ѝ в обществото²³. Очаква се тези анализи и оценки да послужат за основа при разработването на целенасочени мерки и програми за превенция. Акцентира се също върху изграждането на работещи механизми за сътрудничество и активно ангажиране в тези усилия на множество заинтересовани страни (държавните институции, гражданското общество, религиозните и етническите общности и др.), съвместното изготвяне и изпълнение на специални програми за противодействие на радикализацията в различните ѝ форми и на местно равнище, насочени към преодоляване на уязвимостите на определени индивиди и групи, както и към противодействие на различните екстремистки идеи, проявления и пропаганда, включително чрез разработване и комуникиране на контрааргументи и позитивни послания.

Предвижда се и разработването на ефективни механизми и индикатори за идентифициране, наблюдение и оценка на рисковете от радикализация, за ранно разпознаване на знаците и проявленията, и за ранно сигнализиране при прояви на радикализация, както и за прилагане на целенасочени интервенции на възможно най-ранен етап. Предвижда се водеща роля да имат добре подготвени и обучени „служители на първа линия“. Сред другите приоритетни области са изграждане на действащи механизми за противодействие на езика на омразата, расизма и ксенофобията, възпитание и развиване на критично мислене и преценка сред младежите от ранна възраст, стимулиране на културен, междуетнически и междурелигиозен диалог и толерантност.

Едновременно бе разработен и **План за изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.)** с редица конкретни мерки и действия, график за тяхното изпълнение и отговорните институции²⁴. В плана се предвижда обстоен набор от мерки в следните области:

- Разработване на ефективна **регулаторна и нормативна рамка** за превенция на радикализацията и набирането на терористи, в това число

²³ Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), стр. 7.

²⁴ План за изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.), приет с Решение № 1039 на Министерския съвет от 30.12.2015 г. Достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=979> (последно посетен на 17.02.2016 г.).

мерки за оптимизиране и хармонизиране на правните разпоредби, отнасящи се до тероризма и престъпленията, свързани с радикализация, разработване на проблемно-ориентирани програми с териториална насоченост за предотвратяване на радикализацията и насилствения екстремизъм.

- Изграждане на система за **наблюдение и координация**, включително на механизми за обмен на информация и партньорство между различните правителствени и неправителствени участници с цел анализиране, идентифициране и противодействие на тенденциите и рисковете от радикализация, включително на местно равнище.
- Подобряване на организацията и дейността на **специализираните държавни институции** за противодействие на радикализацията и тероризма (например МВР и ДАНС).
- Повишаване на **административния капацитет**, включително целеви обучения за служителите на първа линия и други държавни служители и експерти.

Радикализацията се споменава и в **Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020 г.)**²⁵. Сред целите за изпълнение на Стратегията по пета приоритетна област „Върховенство на закона и недискриминация“ са:

- Повишаване на институционалната и на обществената чувствителност и нетърпимост към прояви на дискриминация и „език на омразата“. Приоритетно предприемане на мерки за превенция на етнически мотивирана радикализация, особено в младежка възраст.
- Повишаване на капацитета на правоприлагащите органи за борба с престъпленията и проявите на дискриминация, насилие или омраза, основани на етническа принадлежност²⁶.

В Стратегията и в съпътстващия План за действие са включени широк кръг от мерки, насочени към гарантиране на междуетнически отношения, основани на толерантност, насърчаване на културния плурализъм, социалното приобщаване и равенството.

В приетата през 2002 г. **Стратегия „Полицията в близост до обществото”**²⁷ и в редица последващи политически документи са заложили основните принципи на полицейската дейност, ориентирана към проблемите на местните общности. В тази концепция обаче не са конкретно проблематизирани въпросите, свързани с радикализацията, въпреки поставения акцент върху

²⁵ *Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020 г.)*. Достъпна на адрес: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=726> (последно посетен на 02.10.2015 г.).

²⁶ Пак там, стр. 16.

²⁷ *Стратегия „Полицията в близост до обществото”*. Утвърдена със заповед на Министъра на вътрешните работи № 1в 907/30.10.2002 г. Стратегията е достъпна на адрес: <http://police.ngo-rz.org/strategy/strategy.pdf> (последно посетен на 21.09.2015 г.); Главна дирекция „Национална полиция“ (2011 г.), *Полиция в близост. Стратегически насоки за развитие на интегрирания модел „Полицията в близост до обществото” 2006 – 2010 година*. Насоките са достъпни на адрес: http://gdnr.mvr.bg/Policiata_v_blizost/default.htm (последно посетен на 21.09.2015 г.).

работата на полицията сред мултиетническите общности. Реализацията на модела „Полицията в близост до обществото“ се възприема в голяма степен от местните полицейски подразделения като чиста формалност и не се прилага ефективно в ежедневната полицейска дейност.

Недопускане на дискриминация и гарантиране равенството на гражданите, противодействие на престъпленията, извършени от омраза, расизма и ксенофобията са въпроси, засегнати частично в няколко други стратегически и концептуални документи като **Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията** (2011 – 2020 г.) и **Националната стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България** (2014 – 2020 г.).

Направен бе преглед и на редица други стратегически програмни документи относно противодействието на престъпността, младежката престъпност, развитието на децата и младежите и други, които не съдържат конкретни позовавания на радикализма и екстремизма.

3. ОЦЕНКИ НА ЗАПЛАХИТЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИ АНАЛИЗИ

Оценки на заплахите, ситуационни доклади или други аналитични документи от държавни органи относно тенденциите в радикализацията, които могат да послужат за основа за политически решения и публичен дебат, ако съществуват, не са обществено достъпни. Националната разузнавателна служба (НРС) публикува ежегодно оценка на външната среда за сигурност, доклади за дейността си, определя приоритетите и изготвя прогнози. В доклада за дейността си през 2014 г. НРС определя проявите на международния тероризъм, бежанските потоци и незаконната миграция като главни източници на рискове и заплахи за сигурността, особено във връзка с тероризма и насилствената радикализация²⁸. Предвижда се повишена терористична заплаха за страната вследствие от кризисните развития във външната среда на сигурност. Подобна оценка на вътрешната и външна среда за сигурност, предоставена от ДАНС и НРС, се съдържа и в Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.)²⁹. Това е един от малкото документи, в които се обсъждат вътрешните заплахи и рискове, свързани с радикализацията. Макар че Стратегията приема широко разбиране за насилствената радикализация и има за цел противодействие на всичките ѝ форми, посочените в документа рискове са свързани основно с тенденциите за **ислямистка радикализация** – външна, както и вътрешна (вж. по-нататък главата за ислямистката радикализация). Тази оценка очертава само по-общите външни и вътрешни рискове и заплахи, засягащи България, като не представя подробности за действителния обхват и естеството на процесите на радикализация в обществото. Споменава се, че фактори като крайна бедност, изолация и

²⁸ Национална разузнавателна служба (2015), *Предизвикателствата на 2014 година. Насоки, приоритети и резултати в дейността на НРС през 2014 г.* Документът е достъпен на адрес: <http://www.nrs.bg/za-nas/priority> (последно посетен на 18.07.2015 г.).

²⁹ *Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.)*, стр. 4-6.

маргинализация сред някои общности създават уязвимости и благоприятна среда за потенциална вътрешна радикализация³⁰.

Още по-оскъдни са подобни оценки на тенденциите и рисковете от **десен и ляв екстремизъм**. Ако този въпрос изобщо е предмет на обсъждане в Народното събрание, то това се случва рядко. В Годишния си отчет за 2011 г. Министерският съвет³¹ отбелязва, като се позовава на ДАНС, че се наблюдава активизиране на различни групи и организации, изповядващи крайно-десни, радикални или неонацистки възгледи. Те се стремят да привличат младежи на възраст от 14 до 20 години, включително чрез университетите и училищата под претекст, че се изнасят патриотични лекции за исторически събития. Според ДАНС, тези групи участват в разпространение на антисемитска и расистка пропаганда, използвайки често национална и патриотична реторика, и прибегват до насилие над граждани като основен метод за постигане на целите си. В тази оценка не се назовават конкретни организации или групи и не се предоставя по-конкретна информация или данни за обхвата и естеството на тези тенденции. Няма обществено достъпни правителствени доклади, посочващи участниците в екстремистка дейност, както и броя и вида на извършените от тях насилствени действия. Друг проблем, който сериозно възпрепятства по-доброто разбиране на обхвата на тенденциите в радикализацията и свързаните с тях заплахи, е недостигът на статистически данни (вж. по-долу).

През 2014 г. в ДАНС бе създаден Национален контратерористичен център (НКТЦ). Разширеният му мандат през 2015 г. включва изготвяне на доклади за ситуацията не само за заплахи, свързани с тероризъм, но и във връзка с тенденциите в радикализацията и насилствения екстремизъм. Публикуваните досега от разузнавателните служби такива анализи са много оскъдни, тъй като проблемът се счита за въпрос на национална сигурност. Макар в Стратегията да се отчита необходимостта от повече откритост и прозрачност в дейността на специализираните структури в областта на сигурността и разузнаването с оглед информирание и ангажиране в усилията за борба с радикализацията на различни заинтересовани страни сред държавните институции и гражданското общество, въпросът е в голяма степен политически и остава да се види дали НКТЦ ще е в състояние да създаде практика за публикуване на основани на факти анализи, като използва систематична методология по примера на други страни като Германия или Чехия. За постигане на тази задача Центърът ще трябва да развие значителен аналитичен, методологичен и човешки капацитет.

³⁰ Пак там, стр. 6.

³¹ Министерски съвет (2012), *Годишен отчет за изпълнение на политиките и програмите на Министерския съвет за 2011 г.*

4. МОНИТОРИНГ НА ТЕНДЕНЦИИТЕ В РАДИКАЛИЗАЦИЯТА И НАЛИЧИЕ НА ДАННИ

Засега тенденциите в радикализацията се наблюдават основно от ДАНС със специфични явни и неявни способности и средства (използване на агенти и информатори, наблюдение и т.н.) и въз основа на информацията, получавана от чужди разузнавателни служби. ДАНС наблюдава и дейността на действащите в страната рискови екстремистки групи, организации и лица, макар че няма обществено достъпна информация кои групи се считат за рискови. Пристигащите мигранти и чужденци, търсещи международна закрила, се проверяват на входните гранични пунктове от служителите на Главна дирекция „Гранична полиция“ (а определените като рискови – и от ДАНС) за индикации за предишни връзки с терористични групи и участие в насилствени действия в чужбина, като например участие в сражения на страната на ИДИЛ в Сирия (включително за притежание на пропагандни материали, подбуждащи към тероризъм или екстремизъм). Граничните полицаи преминават обучение в тази посока и използват система от индикатори, за да разпознават рискови индикатори. Необходимо е обаче да се направи още за обучението и подготовката на служителите на първа линия предвид повишения риск от преминаване на чуждестранни бойци през територията на България.

Липсва систематичен анализ и оценка от властите на тенденциите и рисковете, свързани с футболното хулиганство и породените от него актове на насиллие. МВР и съответните му структури са добре специализирани в наблюдението и противодействието на такива действия по отношение на опазването на обществения ред и сигурност и предотвратяване на противообществено поведение и свързаните с него правонарушения. Оперативните данни за агресивни и рискови групи и принадлежащите към тях субекти, както и за проявите на футболно хулиганство, се събират и регистрират в базите данни на областните дирекции на МВР, но някои от интервюираните изразиха загриженост, че тези данни не се въвеждат систематично в централизираната база данни на криминалната статистика и не се използват достатъчно за хоризонтални анализи и планиране на политиките. Това означава, че ответните мерки срещу футболното хулиганство вероятно ще продължават да бъдат насочени основно към оперативни действия по правоприлагане и методи за възпиране. Задълбочен анализ на свързаните рискове, тенденции, фактори и уязвими групи на базата на събираните от полицията и други институции данни ще позволи постепенното разработване на крайно необходими политики за превенция.

Наблюдението в Интернет и откриването на уебсайтове със съдържание, което разпространява екстремизъм, тероризъм или расизъм и дискриминация, се извършва от специализирания сектор „Киберпрестъпност“ към Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ в МВР. Наблюдението в Интернет се използва и от служителите на ДАНС като допълнително средство в тяхната разузнавателна и оперативна дейност.

Като цяло няма обществено достъпни индикатори или методологичен инструментариум за мониторинг на тенденциите и рисковете от радикализация, или системи за ранно предупреждение, които да сигнализират своевременно

Таблица 1. Брой досъдебни производства, внесени обвинителни актове и осъдени лица за престъпления, свързани с радикализация, в периода 2010 – юни 2015 г. (Продължение)

	2010			2011			2012			2013			2014			януари – юни 2015		
	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове, внесени в съда	
Тероризъм (член 108а)	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Убийство, извършено по хулигански, расистки или ксенофобски подбуди (член 116, ал. 1, т. 11)	13	14	23	14	8	9	7	9	16	11	7	9	5	7	19	4	1	2
Причиняване на тежка телесна повреда по хулигански, расистки или ксенофобски подбуди (член 131, ал. 1, т. 12)	863	379	563	836	367	556	757	346	494	829	290	432	833	296	419	415	169	242
Престъпления против равенството на гражданите, в т.ч. проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност (член 162)	4	1	1	21	2	3	7	2	3	13	3	4	11	1	2	7	0	0
Участие в тълпа, събрана за нападение на групи от населението, отделни граждани или техни имоти във връзка с националната, етническата или расовата им принадлежност (член 163)	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Оскверняване, унищожаване или повреда на религиозен храм, молитвен дом или светилище (член 164)	17	1	1	15	1	5	14	0	0	9	0	0	16	2	3	3	1	2

Фигура 1. Досъдебни производства и обвинителни актове за причиняване на тежка телесна повреда по хулигански, расистки или ксенофобски подбуди (от 2010 до юни 2015 г.)



Източник: Въз основа на данни от Главна прокуратура.

Таблица 2. Брой свързани с радикализация престъпления, регистрирани и разкрити от МВР, брой извършители (2013 – 2015 г.)

	Година	Регистрирани престъпления	Разкрити престъпления	Извършители
Престъпления против равенството на гражданите и престъпления против изповеданията, включително проповядване или подбуждане към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност (член 162-166)	2015 (януари – септември)	16	4	5
	2014	26	7	17
	2013	16	2	7

Източник: Министерство на вътрешните работи, 2015 г.

неправилно регистриране от полицията на престъпленията от омраза като хулиганство и празноти в законодателната уредба (напр. липса на законови разпоредби относно престъпленията от омраза, извършени по хомофобски подбуди). Една от причините за тези проблеми е, че престъпленията от ом-

раза, основани на етническа принадлежност, народност и религия, бяха инкриминирани едва през 2011 г. и служителите от правоприлагащите органи и прокурорите се нуждаят от повече обучение и практика за преследването им по наказателен ред.

5. ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА РАДИКАЛИЗАЦИЯТА

Въпреки че на теория съществува система от институции с правомощия за противодействие на радикализацията и свързаните с нея тенденции (вж. по-нататък главата „Правна рамка и институции“), трудно може да се даде оценка за нейната практическа ефективност и комплексност. Наред с останалите причини това се дължи най-вече на факта, че, като се изключат службите за сигурност и разузнавателните служби, обсъжданите в настоящия доклад явления не се приемат като приоритет в дейността на визираните институции.

Предвидените мерки в Плана за изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма (2015 – 2020 г.) са амбициозни и обхващат някои съществени елементи, необходими за всеобхватен и мултидисциплинарен подход към борбата с радикализацията. Опитът на други държави-членки на ЕС сочи обаче, че мерките за противодействие на радикализацията са най-ефективни, когато съществуващата институционална рамка и утвърдените механизми за междуведомствено сътрудничество се адаптират към целите на тази конкретна област на политиките, вместо да се създава нова институционална уредба, и така да се обременява държавната администрация с допълнителни отговорности³³. Идеята е борбата с радикализацията да се интегрира максимално в ежедневната дейност и рутинните задължения на онези институции и държавни служители, които е най-вероятно да влизат в контакт с потенциално радикализирани лица. В много други страни утвърдените механизми за сътрудничество между полицията и гражданите на местно ниво (community policing) за предотвратяване на престъпността, за интеграция и социално приобщаване са в голяма степен адаптирани да се използват и за целите на борбата с радикализацията. Макар този подход да не е непременно безпроблемен³⁴, тъй като служителите на първа линия като учители, здравни и социални работници са използвани от полицията да информират за лица в риск, съществуването на механизми за сътрудничество между различни заинтересовани страни от правителствения и неправителствения сектор на местно равнище със сигурност е решаващ фактор за разгръщане на целенасочени интервенции, **при условие че дейността на разузнавателните**

³³ Radicalisation Awareness Network (2014), *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*. RAN Collection Approaches, lessons learned and practices. First Edition. RAN. Публикацията е достъпна на адрес: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/collection_of_approaches_lessons_learned_and_practices_en.pdf (последно влизане на 27.09.2015 г.).

³⁴ Vidino, L. and Brandon, J. (2012) *Countering Radicalisation in Europe*. London, International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

служби бъде разграничена и се провежда отделно от целите на противодействието на радикализацията³⁵.

В България такива механизми съществуват на местно равнище, включително по отношение на превенцията на общата и младежката престъпност, както и по отношение на етническите и интеграционните въпроси. Общинските и областните комисии за обществен ред и сигурност например са основните платформи за обмен на информация и сътрудничество между полицията, местните власти, съответните други институции и представители на обществеността. Те могат евентуално да осигурят канали и механизми за разгръщане на проблемно-ориентирани интервенции, включително чрез ангажиране на социалните и здравните служби, НПО и други. Освен това функционират областни и общински съвети за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, които отговарят за изпълнението на програмите за интеграция на ромите³⁶. Недостатъчно доброто качество, дълбочина и обхват на междуведомственото сътрудничество в рамките на тези механизми обаче може да представлява сериозна пречка в разработването на работещи решения за превенция и идентификация на рисковете от радикализация.

Съвременните принципи на „полицията в близост до обществото“ не са така залегнали в полицейската дейност на местно ниво, както в други европейски страни. Служителите на МВР с правоприлагачи и правоохранителни функции и служителите на ДАНС преминават редовно обучение с български и чуждестранни инструктори за работа в мултиетническа среда, за адекватна реакция към прояви на дискриминация, за разбиране, разпознаване и разследване на престъпленията от омраза и подпомагане на жертвите, за разпознаване и реагиране на евентуални процеси на радикализация и по други свързани теми. Радикализацията обаче е сложна и деликатна тема и трябва да се направи повече за обучението на професионалистите и експертите, работещи на предна линия. В същото време свеждането на сътрудничеството в сферата на радикализацията най-вече до проблеми на сигурността често подкопава доверието между правоохранителните органи и местните общности и НПО, което налага изграждането на взаимно разбиране. Повишаването на административния и експертен капацитет на ключовите професионалисти, работещи на предна линия, следва да се допълва от инфраструктура за противодействие на радикализацията и механизми за междуведомствено сътрудничество, обмен на информация и подкрепа за изложените на риск лица. Всички тези необходими предпоставки най-вероятно ще се окажат сериозни предизвикателства за институциите в България.

По отношение на радикализацията на младите хора, съществуващите местни органи за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни трябва да пренасочат дейността си към ранна превенция на ра-

³⁵ Brandon, J. and Vidino, L. (2012) “European Experiences in Counterradicalisation”, *CTC Sentinel*, 5(6), 16-18, Combatting Terrorism Centre, West Point; Butt, R. and Tuck, H. (2014) *European Counter-Radicalisation and De-Radicalisation: A Comparative Evaluation of Approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark and Germany*. London, Institute for Strategic Dialogue.

³⁶ Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (2015), Областни съвети. Документацията е достъпна на адрес: <http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=66> (последно посетен на 28.09.2015 г.).

дикализацията и разработване на целенасочени нерепресивни, ненаказващи интервенции по отношение на онези, чиято радикализация вече е започнала. Такива органи са детските педагогически стаи, Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЦКБППМН) и местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. През 2010 г. ЦКБППМН изготви съвместно с ДАНС Ръководство за разпознаване, идентификация и корекционно-възпитателна работа с ненавършили пълнолетие лица, споделящи идеи или принадлежащи към организации с екстремистки или радикален характер. Ръководството бе предоставено на учители, педагогически съветници и други участници в първата линия на борба с радикализацията, за да им бъде от полза при разпознаване признаците на дясна радикализация и в работата им с младежи в риск. Такива инициативи трябва да се разгръщат в цялата страна, тъй като непълнолетните са една от рисковите групи, особено податливи на привличане от десни екстремистки групи и на пропагандата на десни екстремистки идеи. Тепърва предстои да се получат конкретни резултати от плановете за реформа и задълбочена промяна на предимно репресивния подход към младежката престъпност и преминаване към съобразено с интересите и правата на детето правосъдие (child-friendly justice). Съображенията за противодействие на радикализацията трябва да бъдат неизменна интегрална част от тези усилия. Изграждането на устойчивост сред младото население в риск чрез стимулиране в училищата на критично мислене и социални умения е още една област, изискваща неотложно внимание.