



Rec(1997)020 and Explanatory Memorandum
Romanian version

**CONSILIUL EUROPEI
COMITETUL DE MINIȘTRI**

RECOMANDAREA NR. R (97) 20

**A COMITETULUI DE MINIȘTRI CĂTRE STATELE MEMBRE CU PRIVIRE LA
“DISCURSUL DE URĂ”**

(adoptată de către Comitetul de Miniștri la 30 octombrie 1997,
în cadrul celei de-a 607-a reuniuni a Delegaților Miniștrilor)

Constatând faptul că aceste forme de exprimare pot avea un impact mai mare și mai prejudiciabil atunci când sunt difuzate prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă;

Estimând că necesitatea de a combate aceste forme de exprimare este și mai urgentă în situații de tensiune și în timpul războaielor și a altor forme de conflicte armate;

Estimând că este necesar să se indice linii directoare guvernelor și Statelor membre despre modul de tratare a acestor forme de exprimare, recunoscând totodată că majoritatea mijloacelor de comunicare în masă nu pot fi blamate pentru forme de exprimare de acest fel;

Având în vedere articolul 7, paragraful 1, al Convenției europene cu privire la televiziunea transfrontalieră, precum și jurisprudența organelor Convenției europene a drepturilor omului referitoare la articolele 10 și 17 ale acestei Convenții;

Ținând cont de Convenția Națiunilor Unite cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială și de Rezoluția (68) 30 a Comitetului de Miniștri cu privire la măsurile ce urmează a fi întreprinse împotriva incitării la ura rasială, națională și religioasă;

Constatând faptul că nu toate Statele membre au semnat, ratificat și aplicat această convenție în cadrul legislației lor naționale;

Conștient de necesitatea reconcilierii luptei împotriva rasismului și intoleranței cu necesitatea protejării libertății de exprimare, pentru a se evita riscul subminării democrației din motivul apărării acesteia;

Conștient de asemenea de necesitatea respectării depline a independenței și autonomiei editoriale a mijloacelor de comunicare în masă;

Recomandă guvernelor Statelor membre:

1. să întreprindă acțiuni corespunzătoare în scopul combaterii discursului de ură pe baza principiilor enunțate în anexa la prezenta recomandare;
2. să se asigure că astfel de acțiuni se înscriu în cadrul unei modalități de abordare globală a cauzelor profunde ale acestui fenomen; cauze sociale, economice, politice, culturale și altele;
3. să procedeze, dacă nu au făcut-o deja, la semnarea, ratificarea și punerea efectivă în aplicare în legislația națională a Convenției Națiunilor Unite cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, în conformitate cu Rezoluția (68) 30 a Comitetului de Miniștri cu privire la măsurile ce urmează a fi întreprinse împotriva incitării la ura rasială, națională și religioasă;
4. să examineze legislațiile și practicile lor interne, pentru a se asigura că acestea sunt conforme cu principiile care figurează în anexa la prezenta recomandare.

Anexa la Recomandarea nr. R (97) 20

Domeniul de aplicare

Principiile enunțate în continuare se aplică la discursul de ură, în special la cel difuzat prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă.

În sensul aplicării acestor principii, termenul “discursul de ură” trebuie înțeles ca reglementând toate formele de exprimare care propagă, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță, inclusiv intoleranța care se exprimă sub formă de naționalism agresiv și de etnocentrism, de discriminare și ostilitate față de minorități, imigranți și persoane provenite din imigrație.

Principiul 1

Guvernelor Statelor membre, autorităților și instituțiilor publice de nivel național, regional și local, precum și funcționarilor, le revine o responsabilitate specială de a se abține de la declarații, în special în mijloacele de comunicare în masă, care pot fi în mod rezonabil înțelese ca un discurs de ură sau ca un discurs care poate avea drept efect să acrediteze, să propage sau să promoveze ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de discriminare sau de ură bazate pe intoleranță. Aceste exprimări trebuie să fie interzise și condamnate în mod public cu orice ocazie.

Principiul 2

Guvernele Statelor membre ar trebui să stabilească sau să mențină un cadru juridic complet și adecvat, compus din dispoziții civile, penale și administrative referitoare la discursul de ură. Acest cadru ar trebui să permită autorităților administrative și judiciare de a concilia în fiecare caz respectarea libertății de exprimare cu respectarea demnității umane și protecția reputației și a drepturilor altora.

În acest scop, guvernele Statelor membre ar trebui să studieze mijloacele de:

- a încuraja și a coordona cercetările asupra eficienței legislațiilor și practicilor juridice existente;
- a reexamina cadrul juridic existent pentru a asigura aplicarea sa în mod adecvat la diverse noi mijloace de comunicare în masă, servicii și rețele de comunicații;
- a dezvolta o politică coordonată de acțiune, bazată pe liniile directe naționale care respectă principiile stabilite în prezenta recomandare;
- a adăuga la evantaiul de sancțiuni penale măsuri alternative care constau în realizarea unor servicii de interes colectiv;
- a întări posibilitățile de combatere a discursului de ură prin intermediul dreptului civil, de exemplu acordând organizațiilor nonguvernamentale interesate posibilitatea declanșării unor proceduri civile, acordând despăgubiri victimelor discursului de ură, și prevăzând pentru instanțele judecătorești posibilitatea luării unor decizii care să permită victimelor de a-și exercita dreptul la replică sau prin care să dispună o dezmințire;

- a informa publicul și responsabilii mijloacelor de comunicare în masă asupra dispozițiilor juridice aplicabile în materia discursului de ură.

Principiul 3

Guvernele Statelor membre ar trebui să se asigure ca, în cadrul juridic menționat în principiul 2, orice ingerință a autorităților publice în libertatea de exprimare să fie strâns limitată și aplicată în mod nearbitrar în conformitate cu dreptul, pe baza unor criterii obiective. În afară de aceasta, în conformitate cu principiul fundamental al Statului de drept, orice limitare sau ingerință în libertatea de exprimare trebuie să facă obiectul unui control judiciar independent. Această cerință este deosebit de importantă în cazurile în care libertatea de exprimare trebuie să fie conciliată cu respectul demnității umane și cu protecția reputației sau a drepturilor altora.

Principiul 4

Dreptul și practicile interne ar trebui să permită instanțelor judecătorești să țină cont de faptul că anumite exprimări concrete de discurs de ură pot fi atât de insultătoare pentru indivizi sau grupuri încât să nu beneficieze de gradul de protecție pe care articolul 10 al Convenției europene a drepturilor omului îl acordă celorlalte forme de exprimare. Un astfel de caz poate viza situația în care discursul de ură urmărește fie distrugerea altor drepturi și libertăți protejate de către Convenție, fie limitări mai ample decât cele prevăzute în acest instrument.

Principiul 5

Dreptul și practicile interne ar trebui să permită ca, în limitele competențelor lor, reprezentanții autorităților publice sau ai altor autorități având competențe similare să acorde o atenție deosebită cazurilor referitoare la discursul de ură. În acest sens, aceste autorități ar trebui să examineze cu atenție dreptul suspectului la libertatea de exprimare, în măsura în care impunerea sancțiunilor penale constituie în general o ingerință serioasă în această libertate. Instanțele judecătorești competente ar trebui, atunci când impun sancțiuni împotriva persoanelor condamnate pentru delikte referitoare la discursul de ură, să respecte în mod strict principiul proporționalității.

Principiul 6

Dreptul și practicile interne în domeniul discursului de ură ar trebui să țină cont în mod corespunzător de rolul mijloacelor de comunicare în masă în comunicarea informațiilor și ideilor care expun, analizează și explică exemple concrete de discurs de ură și subliniază fenomenul general, precum și dreptul publicului de a primi informații și idei.

În acest scop, dreptul și practicile interne ar trebui să stabilească o distincție clară între responsabilitatea autorului pentru exprimările de discurs de ură, pe de o parte, și, responsabilitatea eventuală a mijloacelor de comunicare în masă și a profesioniștilor din mijloacele de comunicare în masă care contribuie la difuzarea lor în cadrul misiunii lor de a comunica informații și idei despre subiecte de interes public, pe de altă parte.

Principiul 7

În continuarea principiului 6, dreptul și practicile interne ar trebui să țină cont de faptul că:

- informațiile referitoare la rasism, xenofobie, antisemitism și la alte forme de intoleranță sunt pe deplin protejate de articolul 10, paragraful 1, al Convenției europene a drepturilor omului și nu pot constitui obiectul ingerinței decât cu respectarea condițiilor stabilite în paragraful 2 al aceluiași articol;
- regulile și criteriile utilizate de către autoritățile naționale pentru a evalua necesitatea limitării libertății de exprimare trebuie să fie conforme cu principiile conținute în articolul 10, așa cum este acesta interpretat de jurisprudența organelor Convenției. Acestea trebuie să țină cont în special de forma, conținutul, contextul și scopul informațiilor;
- respectarea libertăților jurnalistice presupune ca instanțele judecătorești și autoritățile publice să se abțină de a impune mijloacelor de comunicare în masă punctele lor de vedere privitor la tipul tehnicilor de informare pe care jurnaliștii trebuie să le adopte.

* * *

MEMORANDUM EXPLICATIV LA RECOMANDAREA NR. R (97) 20**Introducere**

1. Prezenta recomandare, precum și Recomandarea nr. R (97) 21 cu privire la mijloacele de comunicare în masă și la promovarea unei culturi a toleranței, este unul din rezultatele concrete ale lucrărilor interguvernamentale în sectorul mijloacelor de comunicare în masă efectuate în cadrul Consiliului Europei în perioada 1995-1996.

2. Toleranța și respectul demnității egale a tuturor ființelor umane constituie temelia unei societăți democratice și pluraliste. De aceea Consiliul Europei a atribuit întotdeauna cea mai mare importanță salvării și realizării acestor idealuri și principii.

3. În cadrul Reuniunii la vârf a șefilor de Stat și de guvern ai Statelor membre ale Consiliului Europei, desfășurate la Viena la 8-9 octombrie 1993, participanții s-au arătat alarmați de resurgența actuală a fenomenelor de rasism, xenofobie, antisemitism, de dezvoltarea unui climat de intoleranță, de multiplicarea actelor de violență, în special față de persoanele care migrează și persoanele provenite din imigrație, precum și de resurgența naționalismului agresiv și a etnocentrismului care constituie noi exprimări de xenofobie. Șefii de Stat și de guvern și-au exprimat convingerea că aceste fenomene de intoleranță amenință societățile democratice și valorile lor fundamentale.

4. În cadrul Reuniunii la vârf de la Viena a fost adoptat un Plan de acțiune privind lupta împotriva rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței, care prezintă o vastă paletă de măsuri vizând mobilizarea publicului, precum și ameliorarea și implementarea mecanismelor și politicilor de combatere a acestor fenomene. Unul din sectoarele vizate de Plan este cel al mijloacelor de comunicare în masă. Paragraful 5 al Planului de acțiune solicită profesioniștilor din mijloacele de comunicare în masă să *“prezinte reportajele și comentariile lor privind actele de rasism și intoleranță în mod factologic și responsabil și să continue elaborarea codurilor de deontologie profesională care reflectă aceste cerințe”*.

5. Importanța mijloacelor de comunicare în masă în lupta împotriva rasismului și intoleranței a fost de asemenea subliniată în Recomandarea 1277 (1995) a Adunării Parlamentare cu privire la imigranți, minoritățile etnice și mijloacele de comunicare în masă. Paragraful 2 al acestei recomandări semnalează că *“prezentarea de către mijloacele de comunicare în masă a subiectelor referitoare la imigranți și minoritățile etnice exercită o influență importantă asupra opiniei publice. Dacă, pe de o parte, mijloacele de comunicare în masă reprezintă un mijloc important în lupta împotriva sentimentelor rasiste și xenofobe, a prejudecăților și a ideilor recepționate, ele sunt de asemenea susceptibile, pe de altă parte, să contribuie la nașterea sau la întărirea acestor sentimente”*.

6. În Mesajul său adresat Comitetelor directoare și Comitetelor *ad hoc* privind lupta împotriva rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței (ianuarie 1994), Comitetul de Miniștri a solicitat Comitetelor să țină cont, în exercitarea mandatului lor, de paragrafele 4 și 5 ale Planului de acțiune, în scopul întăririi sau reorientării acțiunilor lor în curs în domeniile menționate, sau pentru a propune noi acțiuni.

7. În cadrul cele de-a 4-a Conferințe ministeriale europene cu privire la politica comunicațiilor de masă (Praga, 7-8 decembrie 1994), Miniștrii Statelor participante au condamnat, în

Declarația lor privind mijloacele de comunicare în masă într-o societate democratică, toate formele de exprimare care incită la ura rasială, xenofobie, antisemitism și la orice forme de intoleranță, pentru că acestea subminează securitatea democratică, coeziunea culturală și pluralismul. Totodată, Planul de acțiune adresat Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, solicită acestuia din urmă să “*studieze, în strânsă consultare cu profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă și cu autoritățile de reglementare, eventuale linii directoare care ar putea asista profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă în tratarea problemei intoleranței sub toate formele sale*” (punctul 6 al Planului de acțiune).

8. În consecință, Comitetul director privind mijloacele de comunicare în masă (CDMM) a însărcinat Grupul de specialiști privind mijloacele de comunicare în masă și intoleranța (MM-S-IN) de a examina mai cu seamă rolul pe care mijloacele de comunicare în masă îl pot juca în propagarea rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței, precum și contribuția pe care acestea o pot aduce în lupta împotriva acestor fenomene.

9. Analizând aceste probleme, MM-S-IN a ținut cont de dispozițiile care există în instrumentele juridice internaționale, în special în Convenția Națiunilor Unite cu privire la eliminarea oricăror forme de discriminare rasială și în Convenția europeană a drepturilor omului și în jurisprudența organelor sale de control, precum și în legislațiile Statelor membre ale Consiliului Europei. În ceea ce privește legislațiile naționale, lucrările MM-S-IN au profitat de rezultatele unui studiu elaborat sub auspiciile Comisiei europene împotriva rasismului și intoleranței (ECRI) de către Institutul Elvețian de Drept Comparat (*Măsuri juridice pentru a combate rasismul și intoleranța în Statele membre ale Consiliului Europei*, Strasbourg, 2 martie 1995, documentul ECRI (95) 2).

10. În afară de aceasta, MM-S-IN a comandat un studiu comparativ asupra codurilor deontologice privind mijloacele de comunicare în masă și intoleranța, pregătit de Departamentul Jurnalism și Mass-Media al Universității din Tampere din Finlanda (documentul MM-S-IN (95) 21; publicat de asemenea ca: Kolehmainen/Pietiläinen, Comparative Study on Codes of Ethics Dealing with Media and Intolerance, in: Kaarle Nordenstreng (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*, University of Tampere, Series B 41, 1995).

11. În cursul lucrărilor sale, MM-S-IN a ajuns la concluzia că nu ar fi oportun să se elaboreze instrumente juridice obligatorii privind problema mijloacelor de comunicare în masă și a intoleranței în afara cadrului juridic internațional deja existent și ale cărui cele mai semnificative texte sunt menționate în preambulul prezentei recomandări. Ținând cont de situația particulară a mijloacelor de comunicare în masă și de importanța capitală a libertății mijloacelor de comunicare în masă și a principiilor de independență editorială, s-a estimat preferabilă și mai eficientă concentrarea asupra instrumentelor juridice neobligatorii, care să conțină, de exemplu, principii pe care Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei ar putea să le recomande guvernelor Statelor membre ca element de bază pentru legislația lor și pentru alte măsuri sau politici în acest domeniu.

12. În același timp, MM-S-IN a estimat că, realizând lucrările sale, era necesar să se facă o distincție între: (1) rolul pe care îl poate avea un mijloc de comunicare în masă în propagarea rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței și (2) contribuția pe care mijloacele de comunicare în masă o pot aduce la combaterea acestor fenomene. S-a estimat necesar să se facă această distincție, în măsura în care posibilitățile de a impune măsuri juridice și justificarea măsurilor de acest fel sunt foarte diferite într-un caz sau altul. În ceea ce privește

propagarea rasismului și a intoleranței, există, în principiu, posibilitatea de a impune norme obligatorii din punct de vedere juridic fără a viola libertatea de exprimare și principiul independenței editoriale. În schimb, în ceea ce privește promovarea unei contribuții pozitive a mijloacelor de comunicare în masă, trebuie luate cele mai mari precauții pentru a evita ingerințe în aceste principii. Acest domeniu necesită mai degrabă măsuri de încurajare decât măsuri juridice.

13. Din această cauză, MM-S-IN și CDMM au decis să elaboreze două recomandări distincte, consacrate respectiv “discursului de ură” și mijloacele de comunicare în masă și promovării unei culturi a toleranței (vezi Recomandarea nr. R (97) 21).

14. În diferite etape ale redactării acestor recomandări, MM-S-IN a consultat diverse organizații reprezentative din sectorul mijloacelor de comunicare în masă, precum și organizații nonguvernamentale, pentru a le obține observațiile asupra textelor în curs. Aceste observații au avut o influență esențială asupra conținutului celor două instrumente.

15. Textul prezentei recomandări a fost transmis Comitetului de Miniștri. În cadrul celei de-a 607-a reuniuni ale Delegaților Miniștrilor din 30 octombrie 1997, recomandarea a fost adoptată și publicarea memorandumului explicativ a fost autorizată.

Dispozitivul recomandării

16. Paragrafele 1 și 2 reflectă conștientizarea faptului că, chiar dacă ar trebui întreprinse măsuri juridice pentru a combate discursul de ură (vezi paragraful 12 de mai sus), acest gen de măsuri nu sunt suficiente pentru a evita acest flagel, ținând cont de necesitatea adoptării unei modalități de abordare globală a problemei și de faptul că acțiunea Statului este limitată de libertatea de exprimare și de independența editorială. Scopul final al măsurilor naționale împotriva discursului de ură este eradicarea rasismului și a altor forme de intoleranță din societate. Acest scop nu poate fi însă atins printr-o concentrare exclusivă asupra discursului de ură. Acest discurs poate fi perceput ca fiind doar o manifestare de intoleranță printre altele, cum ar fi delictे comise din motive rasiale, practici discriminatorii, etc. Pe de altă parte, fenomenul intoleranței exprimat astfel are rădăcini mai profunde, legate de factori de natură socială, economică, culturală, istorică și altele. Aceasta nu înseamnă că se poate renunța la măsuri împotriva discursului de ură. Aceasta arată însă necesitatea integrării acestor măsuri într-o politică mai vastă, înglobând nu numai măsuri juridice, dar și alte măsuri, cum ar fi sensibilizarea în domeniile educației, politicii sociale și culturale, cercetării, etc.

17. Paragraful 3 recomandă guvernelor Statelor membre care încă nu au făcut-o, de a semna și ratifica (sau de a adera) la Convenția Națiunilor Unite cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD), și de a asigura implementarea sa efectivă în dreptul intern. Într-adevăr, mai multe State membre ale Consiliului Europei nu sunt încă Părți la această Convenție.

18. CERD conține mai multe dispoziții pertinente privind discursul de ură și incitarea la ura rasială. În special, articolul 4 obligă Statele Părți “să declare ca delict incriminat de lege orice difuzare de idei bazate pe superioritatea sau ura rasială, orice incitări la discriminarea rasială, precum și orice acte de violență sau orice provocare la acte de acest fel îndreptate împotriva oricărei rase sau oricărui grup de persoane de altă culoare sau de altă origine etnică, precum și orice asistență acordată unor activități rasiste, inclusiv finanțarea lor”. Articolul 4 obligă totodată Statele Părți să “țină cont în mod corespunzător” de principiile incorporate în

Declarația universală a drepturilor omului și de drepturile recunoscute expres în articolul 5 al CERD. Dreptul fundamental la libertatea de exprimare este unul din aceste drepturi; acesta este de asemenea recunoscut în articolul 19 al Declarației universale.

19. Necesitatea stabilirii unui echilibru între lupta împotriva rasismului și intoleranței și respectul altor drepturi fundamentale este de asemenea subliniată în Rezoluția (68) 30 a Comitetului de Miniștri cu privire la măsurile ce urmează a fi întreprinse împotriva incitării la ura rasială, națională și religioasă, menționată în paragraful 3 al prezentei recomandări. Mai explicit, Curtea europeană pentru drepturile omului, în decizia dată în cazul Jersild versus Danemarca din 23 septembrie 1994 (seria A, volumul 298, paragraful 30), consideră că obligațiile Statului reclamat, care decurg din articolul 10 al Convenției europene a drepturilor omului (libertatea de exprimare) urmează a fi interpretate, în măsura posibilului, ca fiind compatibile cu obligațiile care decurg din CERD.

Anexa la recomandare

Domeniul de aplicare

20. Această secțiune definește, în sensul prezentei recomandări, noțiunea de “discurs de ură”. Ea subliniază de asemenea că recomandarea se aplică asupra tuturor formelor de discurs de ură. Totuși, multe dintre principiile menționate mai jos se referă mai cu seamă la discursul de ură difuzat prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă (cf. principiile 1, 6 și 7). Trebuie subliniat faptul că recomandarea nu urmărește să stabilească obligații juridice speciale în privința mijloacelor de comunicare în masă.

21. Faptul că se fac în mod special referiri la discursul de ură difuzat prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă, opunându-l altor forme de exprimare, nu înseamnă că mijloacele de comunicare în masă sunt în mod deosebit vinovate în acest sens. În fapt, așa cum a fost declarat în preambul, majoritatea mijloacelor de comunicare în masă nu pot fi acuzate de difuzarea acestor forme de exprimare, deși inițiative de pregătire a profesioniștilor din mijloacele de comunicare în masă sunt utile pentru a evita exprimări de intoleranță involuntare. Principiile referitoare în special la exprimările de discurs de ură difuzate prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă reflectă mai degrabă conștientizarea faptului că mesajele de ură, atunci când sunt transmise de către mijloacele de comunicare în masă, pot fi amplificate și pot deveni mai prejudiciabile din cauza impactului pe care mijloacele de comunicare în masă îl au asupra opiniei publice, impact cu mult mai mare decât cel al altor forme, individuale, de exprimare (cf. principiul 1). Trebuie semnalat în acest sens faptul că mijloacele de comunicare în masă locale sau cu dimensiune restrânsă sunt uneori caracterizate printr-un grad mai mic de profesionalism și, din această cauză, transmit mai frecvent mesaje de intoleranță. Pagubele potențiale cauzate de mesajele de ură difuzate de către mijloacele de comunicare în masă sunt probabil mult mai mari în situații de tensiune și mai cu seamă de conflict (armat). De aceea preambulul subliniază necesitatea urgentă de a combate aceste forme de exprimare în astfel de situații. Pe de altă parte, principiile urmăresc protejarea libertății mijloacelor de comunicare în masă, în special în ceea ce privește reportajele despre rasism și despre alte forme de intoleranță (cf. principiile 6 și 7).

22. Noțiunea de intoleranță acoperă în principiu un întreg evantai de atitudini și opinii referitoare la diferite criterii de deosebire, și chiar de discriminare a ființelor umane. Astfel

stând lucrurile, trebuie avut în vedere că prezenta recomandare trebuie înțeleasă în contextul Declarației de la Viena citată mai sus. Declarația cu privire la lupta împotriva rasismului, a xenofobiei și a intoleranței furnizează mai multe indicații utile în acest sens. Acestea au fost luate în calcul la definirea discursului de ură care figurează în prezenta secțiune a recomandării. S-a estimat necesar să se evite riscul dispersării, care ar putea să apară atunci când se încearcă să se cuprindă toate formele de intoleranță (de exemplu, intoleranță bazată pe sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, etc.). Ar trebui de asemenea notat faptul că, în ceea ce privește mijloacele de comunicare în masă, intoleranța referitoare în mod specific la sex este abordată în Recomandarea nr. R (84) 17 cu privire la egalitatea între femei și bărbați în mijloacele de comunicare în masă, adoptată de Comitetul de Miniștri la 25 septembrie 1984.

23. În sfârșit, prezenta recomandare conține numeroase bariere care au drept scop protejarea libertății de exprimare. Acestea ar putea lăsa impresia că prezentul text nu urmărește în mod esențial să lupte împotriva discursului de ură sau să contribuie la eradicarea rasismului și a intoleranței, dar mai degrabă să promoveze libertatea de exprimare. Totuși, așa cum a fost în mod clar indicat în preambul, atât lupta împotriva rasismului și intoleranței cât și protecția libertății de exprimare sunt esențiale într-o societate democratică și ar fi inacceptabil să se dea prioritate în mod general uneia dintre ele în detrimentul celeilalte. În același timp, argumentul conform căruia o protecție de o rigoare excesivă împotriva discursului de ură ar fi nu numai periculoasă, dar contraproductivă, este de asemenea valabil. Prezenta recomandare urmărește să furnizeze elemente care pot asista autoritățile legislative și administrative precum și instanțele judecătorești ale Statelor membre în stabilirea unui echilibru just.

Principii

24. Principiul 1 reflectă responsabilitatea deosebită a autorităților și instituțiilor publice ale Statului de la toate nivelele de a evita exprimări scrise, orale sau altele, în special în mijloacele de comunicare în masă, care pot acredita, propaga sau promova ura rasială, xenofobia, antisemitismul și alte forme de discriminare sau de ură bazate pe intoleranță. Este o datorie primordială a Statului de a veghea ca organele și funcționarii săi să nu contribuie la difuzarea urii. În acest sens, articolele 2, paragraful 1 și 4, paragraful c ale CERD conțin obligații juridice explicite.

25. Cu toate că acest principiu poate părea evident, au existat exemple recente în unele țări europene care arată că, din păcate, riscurile violării acestui principiu persistă.

26. Textul tace în ceea ce privește sancțiunile care ar trebui să existe și să fie aplicate în caz de violare a prezentului principiu. Se face referire la principiile 2 și 5. În acest caz particular, pot fi oportune sancțiuni disciplinare, singure sau combinate cu alte sancțiuni. Dat fiind că funcționarii publici sunt împuterniciți să primească o protecție deplină a libertății lor de exprimare așa cum este garantată aceasta în articolul 10 al CEDO, ingerințele în libertatea de exprimare trebuie să fie în conformitate cu cerințele paragrafului 2 al articolului 10. Principiile de la 2 la 5 conțin orientări în această privință.

27. Referitor la situații concrete de rasism și intoleranță, principiul 2 subliniază necesitatea de a concilia respectul libertății de exprimare cu respectul demnității umane și protecția reputației și a drepturilor altora. Articolul 10 al CEDO furnizează cadrul de bază pentru ca acest scop să se realizeze. Jurisprudența în materie a organelor Convenției arată că întrebarea de a afla dacă, într-un anumit caz, o restricție a libertății de exprimare este "necesară într-o societate democratică" nu poate găsi răspuns satisfăcător decât în lumina tuturor circumstanțelor

concrete cu privire la cazul respectiv. Deși aceste considerații nu pot fi făcute în mod abstract, îi revine legislației naționale obligația de a garanta existența unui cadru juridic corespunzător prin care instanțele judecătorești naționale și autoritățile administrative naționale să fie împuternicite să evalueze, având în vedere toate circumstanțele cazului, “necesitatea” unei ingerințe în libertatea de exprimare, precum și proporționalitatea între “formalități, condiții, restricții sau sancțiuni” care sunt prevăzute sau care au fost impuse, pe de o parte, și scopul legitim urmărit, pe de altă parte. Principiile 4 și 7 furnizează orientări în privința factorilor care ar trebui luați în considerație pentru a evalua necesitatea ingerințelor de acest fel.

28. Cu toate că legislația națională trebuie deci să lase o marjă suficientă pentru a concilia libertatea de exprimare cu protecția altor drepturi, ea nu ar trebui să acorde puteri discreționare nelimitate autorităților însărcinate cu aplicarea dreptului. Aceasta ar putea să se întoarcă împotriva principiului securității juridice și, mai concret, împotriva cerinței impuse de articolul 10, paragraful 2, al CEDO, conform căreia restricțiile privind libertatea de exprimare trebuie să fie “prevăzute de lege”. Aceasta înseamnă că restricția trebuie să găsească temei în legea națională, că această lege trebuie să fie suficient de accesibilă și că ea trebuie să fie formulată în termeni preciși (“previzibilitate”). Vezi de asemenea comentariul referitor la principiul 4. Aceste cerințe capătă o importanță deosebită în ceea ce privește restricțiile la libertatea de exprimare a mijloacelor de comunicare în masă, în măsura în care mijloacele de comunicare în masă nu ar trebui să fie descurajate, de frica sancțiunilor penale sau altele, să difuzeze informații și opinii cu privire la probleme de interes public. Posibilitățile de a restrânge libertatea de exprimare formulate în mod vag sau prea larg pot cu ușurință avea drept efect descurajarea exercitărea libertății mijloacelor de comunicare în masă

29. Considerentele precedente capătă cea mai mare importanță atunci când sancțiuni penale pot fi impuse, având în vedere principiul *nullum crimen, nulla poena sine lege* și de principiul conform căruia legislația penală nu poate fi interpretată în mod extensiv în detrimentul acuzatului, aplicând, de exemplu, analogia. Aceste principii fac parte din garanția articolului 7 al CEDO și din acesta reiese că un delict trebuie să fie clar definit prin lege (vezi, de exemplu, decizia Curții europene pentru drepturile omului, în cazul *S. W. versus Regatul Unit al Marii Britanii*, din 22 noiembrie 1995, Seria A nr. 335B, paragrafele 34-36).

30. Principiul 2 menționează în mod expres respectul demnității umane și protecția reputației sau a drepturilor altora ca fiind scopuri legitime pentru a restrânge libertatea de exprimare în domeniul discursului de ură. Aceasta este în conformitate cu decizia în cazul *Jersild* citat mai sus. Noțiunea de “drepturi ale altora” include dreptul la integritatea fizică și psihologică a individului. Totodată, aceste restricții pot, în cazuri particulare, viza și alte scopuri care sunt de asemenea legitime în conformitate cu prevederile articolului 10, paragraful 2, al CEDO. Jurisprudența Comisiei europene a drepturilor omului arată că, în funcție de circumstanțele unui anumit caz, apărarea ordinii și prevenirea crimei ar putea fi de asemenea pertinente.

31. Principiul 2 enumeră de asemenea măsurile pe care guvernele Statelor membre pot să le examineze. Majoritatea dintre ele se pot lipsi de comentarii.

32. Măsura indicată în textul inserat după linioara a doua constituie un răspuns la exemple recente care au avut loc în mai multe State membre. Din păcate, aceste exemple arată că mesajele de ură pot fi vehiculate de asemenea de aceste noi mijloace de comunicare în masă, servicii și rețele. Orice răspuns al legislatorului trebuie să fie adecvat, adică să țină cont în mod suficient de diferitele caracteristici ale acestor mijloace de comunicare în masă, servicii și rețele precum și de diferitele utilizări ale acestora de către public: diferitele moduri de acces

al publicului (acces liber/abonament, cifrat/necifrat, etc.); utilizarea lor în scopuri de comunicare privată sau publică, etc. Aceste probleme sunt actualmente studiate de Consiliul Europei într-o optică mai largă decât cea din prezenta recomandare.

33. Măsura indicată în textul inserat după linioara a 4-a se inspiră din faptul că o persoană condamnată la plata unei amenzi sau la o pedeapsă de detenție pentru pronunțarea unui discurs de ură poate, în numeroase cazuri, să nu își schimbe deloc opiniile în urma condamnării. Sancțiunea, care constă în îndeplinirea unor servicii de interes general, modulabilă în funcție de natura specifică a delictului (de exemplu, realizând lucrări pentru sau în cadrul comunității insultate), poate avea un efect educativ care va fi mai în măsură să schimbe opinia condamnatului, ajutându-l să aibă o mai bună înțelegere și un mai mare respect față de grupul sau grupurile vizate.

34. Măsurile indicate în textul inserat după linioara a 5-a urmăresc să mobilizeze societatea civilă și victimele discursului de ură, pentru ca ele să contribuie la combaterea acestui fenomen. Aceste măsuri aduc anumite instrumente juridice care întăresc mijloacele disponibile în domeniul dreptului civil. Așa cum este indicat în paragraful 38 de mai jos, legislația penală nu este, poate, întotdeauna potrivită pentru a aborda anumite cazuri de discurs de ură, în timp ce legislația civilă prezintă în general o mai mare suplețe. Dacă dreptul național permite așa ceva, organizațiile care reprezintă victime ale discursului de ură ar trebui să poată întreprinde acțiuni pe plan civil.

35. Principiul 3 subliniază rolul instanțelor judecătorești de a controla în mod eficient și independent orice ingerință a puterii executive în dreptul individual la libertatea de exprimare. Aceasta se reflectă în cerința “Statului de drept”, care constituie un principiu fundamental într-o societate democratică (cf. Curtea europeană pentru drepturile omului, cazul Klass și alții versus Germania, din 6 septembrie 1978, Seria A, vol. 28, paragraful 55, paginile 25-26). El decurge de asemenea din cerința “prevăzute de lege” și din cea a “necesității” enunțate în articolul 10, paragraful 2; al CEDO, conform cărora legislația națională trebuie să furnizeze o protecție juridică împotriva ingerințelor arbitrare, precum și bariere corespunzătoare împotriva abuzurilor. Îndeosebi, atunci când demnitatea umană și drepturi fundamentale, cum ar fi libertatea de exprimare, sunt în joc, instanțele judecătorești constituie forul potrivit, cel puțin în ultimă instanță, pentru a decide pe baza unei examinări aprofundate a diverselor drepturi, valori și interese.

36. Principiul 4 reflectă jurisprudența organelor CEDO asupra articolelor 10 și 17 ale Convenției.

37. Principiul 5 subliniază prudența deosebită de care autoritățile însărcinate cu reprimarea penală trebuie să dea dovadă în abordarea cazurilor de discurs de ură. Practica din mai multe țări europene a arătat că poate fi foarte dificil să se ajungă la nivelul de probe cerut de legislația penală. În loc de a scădea acest nivel, ceea ce ar putea limita serios exercițiul libertății de exprimare, se sugerează ca aceste autorități să examineze dacă au fost adunate probe suficiente, înainte de a începe urmărirea în mod formal. Bineînțeles, aceasta se aplică în măsura în care autoritățile însărcinate cu reprimarea penală dispun de o anumită marjă de decizie în acest sens. Ar putea fi oportun ca ele să se limiteze la cazurile cele mai flagrante, atunci când este probabil că urmărirea va conduce la o condamnare. În ceea ce privește discursul de ură, există un pericol real ca acuzații să se prezinte ei înșiși în fața publicului ca “martiri” sau “victime” sau ca, în caz de achitare, să prezinte sfârșitul afacerii ca o susținere importantă acordată opiniilor lor. Se recomandă ca liniile directe naționale să fie stabilite

ca elemente de bază pentru o politică coordonată de reprimare penală în acest domeniu (vezi principiul 2, linioara 3). Sancțiunile penale în acest domeniu ar trebui să respecte cu strictețe principiul proporționalității, nu numai ca principiu general de drept în ceea ce privește aplicarea oricărei sancțiuni, dar și în calitate de cerință care decurge din articolul 10, paragraful 2, al CEDO. În special, pedepsele de detenție ca urmare a discursului de ură ar trebui să rămână ca excepții.

38. Principiul 6, bazat pe decizia în cazul Jersild (paragraful 31), este suficient de clar. Atunci când, de exemplu, declarațiile unei persoane, care pot fi calificate ca discurs de ură, sunt reluate sau comentate în mijloacele de comunicare în masă, responsabilitatea juridică a profesionistului din mijlocul de comunicare în masă vizat este total diferită de cea a autorului acestor declarații. În timp ce acesta din urmă poartă o responsabilitate directă pentru conținutul cuvintelor sale independent de difuzarea lor de către mijloacele de comunicare în masă, s-ar face în mod nelegitim o obstrucție la rolul mijloacelor de comunicare în masă dacă simplul fapt de a colabora la difuzarea acestor declarații ar antrena responsabilitatea juridică a mijlocului de comunicare în masă sau a profesionistului din mijlocul de comunicare în masă respectiv. Există și cerințe suplimentare care trebuie să fie întrunite pentru ca o astfel de responsabilitate să fie angajată fără a viola dreptul la libertatea de exprimare. Aceste cerințe figurează în principiul 7.

39. Aceasta nu înseamnă că mijloacele de comunicare în masă sau profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă nu trebuie să dea dovadă de o prudență deosebită atunci când sunt raportate elemente care incită la ură sau la intoleranță în general. Există riscul ca munca lor să fie percepută ca o susținere a opiniilor contestabile. Este vorba, totuși, de o chestiune de profesionalism, în special de etică profesională, care ar trebui abordată de mijloacele de comunicare în masă și de înșiși profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă, și nu de autoritățile publice. Respectarea de către mijloacele de comunicare în masă a regulilor și principiilor profesionale nu este, ca atare, o problemă ce ar trebui reglementată de Statele membre, întrucât aceasta ar pune serioase piedici libertății de exprimare, precum și autonomiei și independenței editoriale. Faptul că anumite dispoziții limitative ale legislației naționale privind libertatea de exprimare reflectă reguli de conduită adoptate de către mijloacele de comunicare în masă nu schimbă cu nimic acest aspect.

40. În acest sens, se poate face referință la studiul menționat în paragraful 10 de mai sus. Conform acestui studiu recent al diverselor coduri de conduită adoptate de către profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă în țările europene, “interzicerea discriminărilor bazate pe rasă sau naționalitate este unul din principiile cele mai răspândite în codurile profesionale de etică”. Dintre cele 31 de coduri în vigoare actualmente, 26 conțin o astfel de interdicție. În același timp, Codul Federației Internaționale a Jurnaliștilor, (adoptat în 1954 și revizuit în 1986) declară în articolul 7 că “jurnaliștii trebuie să fie conștienți de faptul că mijloacele de comunicare în masă pot amplifica problema discriminării și că acestea trebuie să facă tot ce este cu putință pentru a evita să favorizeze aceste discriminări bazate, de exemplu, pe rasă, sex, orientare sexuală, limbă, religie, opinii politice sau altele, origini naționale sau sociale”.

41. Bineînțeles, aceste considerații referitoare la natura diferită a responsabilității mijloacelor de comunicare în masă față de discursul de ură în raport cu cea a autorului unui astfel de discurs, nu se aplică atunci când discursul de ură provine direct de la mijloacele de comunicare în masă sau de la înșiși profesioniștii din cadrul acestora, adică atunci când profesionistul depășește simpla descriere sau evocare a discursului de ură proferat de alții. În aceste cazuri, mijlocul de comunicare în masă sau profesionistul din cadrul acestuia trebuie să

fie considerat ca fiind autorul discursului de ură, în sensul principiului 6. S-ar putea obiecta că aceasta este de asemenea adevărat atunci când profesionistul din mijloacele de comunicare în masă sprijină în mod clar declarații de discurs de ură ale altor persoane, dar nu este întotdeauna ușor să se demonstreze acest lucru. Există situații și mai dificile, ca atunci când, de exemplu, atitudinea profesionistului din mijloacele de comunicare în masă face obiectul unor critici deoarece nu s-a opus deschis sau nu a contracarat *expressis verbis* declarațiile în cauză. În măsura în care există un întreg evantai de atitudini posibile, este preferabil ca acestea să fie examinate în lumina principiului 7, care constituie punctul de referință pentru a identifica gradul de responsabilitate a profesionistului din mijloacele de comunicare în masă.

42. Principiul 7 al recomandării dezvoltă principiul precedent, prezentând un anumit număr de elemente cheie pe care autoritățile naționale, în special instanțele judecătorești, ar trebui să le ia în considerare atunci când abordează problema discursului de ură vehiculat de mijloacele de comunicare în masă. Aceste elemente decurg în principal din decizia în cazul Jersild (în special paragraful 31).

43. Textul inserat după linioara întâi amintește că articolul 17 al CEDO nu este esențial în ceea ce privește modalitatea juridică ce urmează a fi adoptată față de reportajele referitoare la fenomenele rasismului și intoleranței, inclusiv atunci când reportajul evocă sau citează eventuale comentarii rasiste sau care incită la ură proferate de alte persoane (vezi comentariile referitoare la principiile 4 și 6).

44. Condițiile stabilite în articolul 10, paragraful 2, al CEDO pentru a accepta ingerința autorităților publice în libertatea de exprimare, așa cum acestea sunt interpretate de jurisprudența organelor Convenției, pot să se rezume după cum urmează.

Orice ingerință trebuie:

- a. să figureze în lista, completă și exhaustivă, a restricțiilor prevăzute în articolul 10, paragraful 2, al CEDO, listă care trebuie să fie interpretată în mod restrictiv;
- b. să fie prevăzută de lege și formulată în termeni clari și preciși;
- c. să fie necesară într-o societate democratică și să răspundă unei necesități sociale imperioase;
- d. să fie proporțională scopului urmărit.

45. Conform jurisprudenței pertinente a Curții, “necesitatea” unei ingerințe în libertatea mijloacelor de comunicare în masă trebuie să fie stabilită în mod convingător.

46. Textul inserat după linioara a doua stabilește mai mulți factori care trebuie să fie luați în calcul de către autoritățile naționale, și în particular de către instanțele judecătorești, pentru a evalua dacă ingerința în libertatea de exprimare este “necesară într-o societate democratică”. Acești factori nu trebuie să fie în mod obligator consemnați într-un text juridic. Este important ca aceștia să fie aplicați în cazuri concrete. Conținutul legislației naționale în acest domeniu trebuie să asigure ca autoritățile administrative și instanțele judecătorești să fie capabile de a aplica norme care să fie conforme cu principiile conținute în articolul 10 al CEDO. În ceea ce privește prezentarea în mijloacele de comunicare în masă a rasismului și a intoleranței, sub formă de interviu sau altele, un factor cheie pentru a evalua “necesitatea” ingerinței în

libertatea de exprimare este de a examina dacă reportajul în cauză, considerat în ansamblul său, pare din punct de vedere obiectiv să aibă drept scop propagarea ideilor și a opiniilor rasiste sau intolerante. Printre factorii relevanți identificați de către Curte în decizia în cazul Jersild figurează următorii:

- maniera în care reportajul a fost pregătit;

- conținutul reportajului;

- contextul reportajului (de exemplu, tipul de mijloace de comunicare în masă sau de program, durata reportajului, natura publicului vizat, etc.);

- scopul reportajului (de exemplu, scopul de a informa publicul despre o problemă de interes general, cum ar fi fenomenul intoleranței sau nivelele de intoleranță în țară; sau dimpotrivă, scopul de a servi drept platformă pentru discursul de ură).

47. În cea ce privește scopul reportajului, acesta ar trebui să fie identificat, așa cum a fost deja indicat, pe o bază esențial obiectivă. Totuși, când nu există dubiu în privința scopului subiectiv nerasist și nici intolerant urmărit de către profesionistul din cadrul mijloacelor de comunicare în masă responsabil de reportaj, acest factor trebuie să fie luat în considerare.

48. Natura sancțiunii care poate fi impusă este un alt factor pertinent pentru a determina proporționalitatea ingerinței în libertatea mijloacelor de comunicare în masă. În special, sancțiunile penale sunt în mod general susceptibile de a avea efecte descurajatoare și pot astfel descuraja mijloacele de comunicare în masă să abordeze anumite subiecte de interes general. Aceste sancțiuni urmează deci a fi aplicate cu o prudență deosebită.

49. Textul inserat după linioara a treia subliniază că libertatea de exprimare jurnalistică cuprinde de asemenea maniera în care informațiile sau ideile sunt prezentate. Profesioniștii din mijloacele de comunicare în masă trebuie să beneficieze de o libertate de apreciere în acest sens, nu numai în cea ce privește modul în care reportajul este prezentat, dar și în ceea ce privește aprecierea calității de actualitate sau de informare a reportajului.