

CRI(2016)15
Version portugaise
Portuguese version

**RECOMENDAÇÃO
DE POLÍTICA GERAL N.º 15
DA ECRI**

**SOBRE O COMBATE
AO DISCURSO DE ÓDIO**

ADOTADA EM 8 DE DEZEMBRO DE 2015

Estrasburgo, 21 de março de 2016



Queira notar que o presente documento é uma tradução de cortesia fornecida pelas autoridades portuguesas.

Em caso de dúvida, convém referir-se às versões originais em inglês e em francês.

A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI):

Reafirmando a importância fundamental da liberdade de expressão e de opinião, da tolerância e do respeito pela igual dignidade de todos os seres humanos para uma sociedade democrática e pluralista;

Recordando, no entanto, que a liberdade de expressão e de opinião não é um direito absoluto e que não deve ser exercida de forma incompatível com os direitos dos outros;

Recordando, além disso, que a Europa tem na sua história um dever de memória, de vigilância e de luta contra o recrudescimento do racismo, da discriminação racial, da discriminação baseada no género, do sexismo, da homofobia, da transfobia, da xenofobia, do antissemitismo, da islamofobia, do anticiganismo e da intolerância, bem como dos crimes de genocídio, dos crimes contra a humanidade ou dos crimes de guerra e da negação, banalização, justificação ou apologia públicas desses crimes;

Recordando que este dever de memória, de vigilância e de luta faz parte integrante da proteção e da promoção dos direitos humanos universais e indivisíveis, defendendo os direitos de todos os seres humanos;

Tomando nota das diferentes formas como o discurso de ódio foi definido e é entendido a nível nacional e internacional, bem como das diferentes formas que pode assumir;

Considerando que o discurso de ódio deve ser entendido, para efeitos da presente Recomendação de Política

Geral, como a apologia, a promoção ou o incitamento, sob qualquer forma, da difamação, do ódio ou da vilificação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, bem como qualquer assédio, insulto, estereótipo negativo, estigmatização ou ameaça relativamente a essa pessoa ou grupo de pessoas e a justificação de todos os tipos de expressão anteriores, com base na "raça",¹ cor, descendência, origem nacional ou étnica, idade, deficiência, língua, religião ou crença, sexo, género, identidade de género, orientação sexual e outras características ou estatutos pessoais;

Reconhecendo que o discurso de ódio pode assumir a forma de negação pública, banalização, justificação ou condescendência com crimes de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra que tenham sido declarados pelos tribunais como tendo ocorrido, e de glorificação de pessoas condenadas por terem cometido tais crimes;

Reconhecendo igualmente que as formas de expressão que ofendem, chocam ou perturbam não constituem, por si só, discursos de ódio e que as ações contra o recurso a discursos de ódio devem servir para proteger indivíduos e grupos de pessoas e não crenças, ideologias ou religiões específicas;

Reconhecendo que a utilização de discursos de ódio pode refletir ou promover a presunção injustificada de que o utilizador é, de alguma forma, superior a uma pessoa ou a um grupo de pessoas que é ou são alvo desses discursos;

¹ Uma vez que todos os seres humanos pertencem à mesma espécie, a ECRI rejeita as teorias baseadas na existência de diferentes raças. Contudo, na presente Recomendação, a

ECRI utiliza o termo "raça" a fim de assegurar que as pessoas que são geral e erroneamente consideradas como pertencentes a outra raça não sejam excluídas da proteção prevista na Recomendação.

Reconhecendo que a utilização de discursos de ódio pode ter por objetivo incitar, ou é razoável esperar-se que tenha por efeito incitar outros a cometer, atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra as pessoas visadas por esses discursos e que se trata de uma forma especialmente grave de tais discursos;

Consciente dos graves perigos que os discursos de ódio representam para a coesão de uma sociedade democrática, a proteção dos direitos humanos e o Estado de direito, mas consciente da necessidade de garantir que as restrições aos discursos de ódio não sejam utilizadas indevidamente para silenciar as minorias e suprimir as críticas às políticas oficiais, à oposição política ou às crenças religiosas;

Consciente do problema específico e da gravidade dos discursos de ódio dirigidos às mulheres, tanto em razão do seu sexo, gênero e/ou identidade de gênero, como quando este é associado a uma ou mais das suas outras características;

Reconhecendo que a utilização de discursos de ódio parece estar a aumentar, especialmente através de formas eletrônicas de comunicação que amplificam o seu impacto, mas que a sua dimensão exata continua a ser pouco clara devido à falta de relatórios sistemáticos e de recolha de dados sobre a sua ocorrência, e que é necessário remediar esta situação, nomeadamente através da prestação de apoio adequado às pessoas visadas ou afetadas por esses discursos;

Consciente de que a ignorância e a insuficiente literacia mediática, bem como a alienação, a discriminação, a doutrinação e a marginalização, podem ser exploradas para encorajar a utilização de discursos de ódio sem que o caráter e as consequências reais de

tais discursos sejam plenamente avaliados;

Sublinhando a importância da educação para minar as concepções erradas e a desinformação que estão na base dos discursos de ódio e a necessidade de essa educação ser dirigida em particular aos jovens;

Reconhecendo que um meio importante de combater o discurso de ódio é confrontá-lo e condená-lo diretamente através de contradiscurso que mostre claramente o seu caráter destrutivo e inaceitável;

Reconhecendo que os políticos, os líderes religiosos e comunitários e outras figuras públicas têm uma responsabilidade particularmente importante a este respeito, devido à sua capacidade de exercer influência sobre uma vasta audiência;

Consciente do contributo especial que todas as formas de comunicação social, seja online ou offline podem dar para a divulgação e o combate aos discursos de ódio;

Consciente dos efeitos nocivos sofridos pelas pessoas visadas por discursos de ódio, do risco de alienação e radicalização resultante da sua utilização e dos danos para a coesão da sociedade decorrentes da incapacidade de os combater;

Reconhecendo que a autorregulação e os códigos de conduta voluntários podem ser um meio eficaz de prevenir e condenar a utilização de discursos de ódio e que a sua utilização deve ser encorajada;

Sublinhando a importância de as pessoas visadas por discursos de ódio poderem, elas próprias, responder a esses discursos através de contradiscurso e condenação, bem como através da instauração de

processos nos tribunais e autoridades competentes;

Reconhecendo que as proibições penais não são, por si só, suficientes para erradicar a utilização de discursos de ódio e nem sempre são adequadas, mas, no entanto, convencida de que essa utilização deve ser criminalizada em determinadas circunstâncias;

Tendo em conta o teste do limiar de seis pontos do Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência, e estando convencida de que proibições penais são necessárias em circunstâncias em que o discurso de ódio se destina a incitar atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus alvos, ou em que se pode razoavelmente esperar que o faça;

Sublinhando a importância de não apoiar as organizações que facilitam a utilização de discursos de ódio e a necessidade de proibir as que o fazem quando pretendem ou se pode razoavelmente esperar que incitem a atos de violência, intimidação,

hostilidade ou discriminação contra as pessoas visadas por esses discursos;

Sublinhando a necessidade de uma investigação rápida e eficaz das queixas relativas ao discurso de ódio e evitar interpretações indevidamente restritivas das disposições relativas à sua utilização;

Recordando que o dever, ao abrigo do direito internacional, de criminalizar certas formas de discurso de ódio, embora aplicável a todos, foi estabelecido para proteger os membros de grupos vulneráveis e registando com preocupação que estes podem ter sido objeto de processos desproporcionados ou que as infrações criadas foram utilizadas contra eles pelas razões erradas;

Recordando que o trabalho da ECRI se centra no discurso de ódio com base na "raça", cor, língua, religião, nacionalidade, origem nacional ou étnica, identidade de género ou orientação sexual, mas reconhecendo que o discurso de ódio pode também basear-se em todas as outras considerações já referidas, e que as recomendações contidas no presente texto devem ser aplicadas *mutatis mutandis* a essas considerações;

Recomenda aos governos dos Estados-Membros que:

- 1. Ratifiquem o Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime, relativo à criminalização de atos de natureza racista e xenófoba cometidos através de sistemas informáticos, a Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais e o Protocolo n.º 12 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, caso ainda não o tenham feito;**
- 2. Retirem todas as reservas ao artigo 4.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e ao artigo 20.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e reconheçam a competência do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e examinar as comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos ao abrigo do artigo 14º;**

- 3. Procurem identificar as condições conducentes à utilização do discurso de ódio enquanto fenómeno e as diferentes formas que assume, bem como meçam a sua extensão e os danos que causa, com vista a desencorajar e prevenir a sua utilização e a reduzir e remediar os danos causados, e em conformidade:**
- a. desenvolvam ferramentas fiáveis para o efeito;
 - b. garantam que existem autoridades públicas designadas para a utilização destes instrumentos e que tal é feito de forma adequada;
 - c. garantam que a recolha de dados sobre discursos de ódio não se limita ao setor da justiça penal;
 - d. assegurem que os dados recolhidos sejam devidamente desagregados;
 - e. apoiem o controlo dos discursos de ódio por parte da sociedade civil, dos organismos que operam no domínio da igualdade e das instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, e promovam a cooperação entre estes e as autoridades públicas no desempenho desta tarefa;
 - f. apoiem a investigação que visa analisar as condições conducentes à utilização do discurso de ódio e das suas formas;
 - g. divulguem regularmente dados sobre a incidência do discurso de ódio, bem como as suas formas e as condições conducentes à sua utilização, tanto às autoridades públicas relevantes como ao público; e
 - h. baseiem-se nos resultados da monitorização e da investigação para desenvolver estratégias de combate ao discurso de ódio;
- 4. Adotem uma abordagem firme não só para sensibilizar o público para a importância do respeito pelo pluralismo e para os perigos colocados pelos discursos de ódio, mas também para demonstrar a falsidade dos fundamentos em que se baseiam e a sua inaceitabilidade, a fim de desencorajar e impedir a utilização de tais discursos, e, consequentemente:**
- a. promovam uma melhor compreensão da necessidade de diversidade e de diálogo num quadro de democracia, direitos humanos e Estado de direito;
 - b. promovam e dêem exemplo de respeito e compreensão mútuos na sociedade;
 - c. facilitem e dêem exemplo de diálogo intercultural; e
 - d. combatam a desinformação, os estereótipos negativos e a estigmatização;
 - e. desenvolvam programas educativos específicos para as crianças, os jovens, os funcionários públicos e o público em geral e reforcem a competência dos professores e educadores para os aplicar;

- f. apoiem as organizações não governamentais, os organismos que operam no domínio da igualdade e as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos que trabalham para combater o discurso de ódio; e
- g. encorajem reações rápidas por parte de figuras públicas, em particular políticos, líderes religiosos e comunitários, a discursos de ódio que não só os condenem, mas que também procurem reforçar os valores que eles ameaçam;
- h. encorajem os autores a renunciar e repudiar a utilização de discursos de ódio e os ajudem a abandonar os grupos que os utilizam;
- i. coordenem todos esses esforços, quando apropriado, com os empreendidos por outros Estados e organizações internacionais;

5. Prestem apoio às pessoas visadas por discursos de ódio, tanto a nível individual como coletivo, e em conformidade:

- a. esforcem-se por ajudá-las, através de aconselhamento e orientação, a lidar com qualquer trauma e sentimento de vergonha sofridos;
- b. garantam que as pessoas tenham conhecimento dos seus direitos de recurso através de processos administrativos, civis e penais e que não sejam impedidas de os exercer por medo, ignorância, obstáculos físicos ou emocionais ou falta de meios;
- c. encorajem e facilitem a denúncia da utilização de discursos de ódio, bem como a denúncia de outras pessoas que testemunhem essa utilização;
- d. sancionem o tratamento degradante ou o assédio a qualquer pessoa que se queixe ou denuncie a utilização de discursos de ódio; e
- e. mostrem solidariedade e prestem apoio a longo prazo às pessoas visadas por discursos de ódio;

6. Apoiem a autorregulação das instituições públicas e privadas (incluindo os órgãos eleitos, os partidos políticos, as instituições de ensino e as organizações culturais e desportivas) como forma de combater a utilização do discurso de ódio, e, conseqüentemente:

- a. incentivem a adoção de códigos de conduta adequados que prevejam a suspensão e outras sanções em caso de violação das suas disposições, bem como de canais de denúncia eficazes;
- b. incentivem os partidos políticos a assinarem a Carta dos Partidos Políticos Europeus para uma sociedade não racista;
- c. promovam o controlo da desinformação, dos estereótipos negativos e da estigmatização;

- d. incentivem a condenação inequívoca das infrações a estes códigos;
 - e. apoiem uma formação adequada sobre o significado e os efeitos negativos do discurso de ódio, bem como sobre as formas de o contestar; e
 - f. promovam e apoiem a criação de mecanismos de reclamação;
- 7. Utilizem os poderes reguladores no que diz respeito aos meios de comunicação social (incluindo os fornecedores de acesso à Internet, os intermediários online e as redes sociais), para promover ações de combate à utilização de discursos de ódio e para contestar a sua aceitabilidade, assegurando simultaneamente que essas ações não violem o direito à liberdade de expressão e de opinião, e, consequentemente:**
- a. garantam a utilização efetiva de quaisquer poderes existentes adequados para este fim, sem ignorar os mecanismos de autorregulação;
 - b. incentivem a adoção e a utilização de códigos de conduta e/ou condições de utilização adequados no que respeita aos discursos de ódio, bem como de canais de denúncia eficazes;
 - c. incentivem o controlo e a condenação da utilização e da difusão de discursos de ódio;
 - d. encorajem a utilização, se necessário, de restrições de conteúdo, ferramentas de filtragem de palavras e outras técnicas do género;
 - e. incentivem a formação adequada de editores, jornalistas e outras pessoas que trabalham em organizações de comunicação social sobre a natureza do discurso de ódio e as formas de contestar a sua utilização;
 - f. promovam e apoiem a criação de mecanismos de reclamação; e
 - g. incentivem os profissionais dos meios de comunicação social a promoverem um jornalismo ético;
- 8. Clarifiquem o âmbito e a aplicabilidade da responsabilidade civil e administrativa pela utilização de discursos de ódio destinados a incitar, ou que se possa razoavelmente esperar que incitem, a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra as pessoas visadas por esses discursos, respeitando simultaneamente o direito à liberdade de expressão e de opinião, e em conformidade:**
- a. determinem as responsabilidades específicas dos autores de discursos de ódio, dos fornecedores de serviços de Internet, dos fóruns e anfitriões Web, dos intermediários online, das plataformas de redes sociais, dos moderadores de blogs e de outras pessoas que desempenhem funções semelhantes;

- b. assegurem a existência de uma via legal, sujeita a autorização ou aprovação judicial, para exigir a eliminação de discursos de ódio de material acessível na Internet e para bloquear sites que utilizem discursos de ódio;
 - c. garantam a existência de uma via legal, sujeita a autorização ou aprovação judicial, para exigir que os editores de meios de comunicação social (incluindo fornecedores de Internet, intermediários online e plataformas de redes sociais) publiquem um reconhecimento de que algo que publicaram constitui um discurso de ódio;
 - d. garantam a existência de uma via legal, sujeita a autorização ou aprovação judicial, para proibir a difusão de discursos de ódio e obrigar à revelação da identidade dos seus utilizadores;
 - e. confirmem legitimidade às pessoas visadas por discursos de ódio, aos organismos de defesa da igualdade, às instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e às organizações não governamentais interessadas para instaurarem processos que visem suprimir discursos de ódio, exigir que se reconheça que foram publicados ou proibir a sua divulgação e obrigar à revelação da identidade de quem os utiliza; e
 - f. proporcionem formação adequada e facilitem o intercâmbio de boas práticas entre magistrados, advogados e funcionários que lidam com casos que envolvem discursos de ódio;
- 9. Retirem todas as formas de apoio financeiro e outras formas de apoio por parte de organismos públicos a partidos políticos e outras organizações que recorram a discursos de ódio ou que não sancionem a sua utilização pelos seus membros e prevejam, no respeito do direito à liberdade de associação, a possibilidade de proibir ou dissolver essas organizações, independentemente de receberem ou não qualquer forma de apoio de organismos públicos, sempre que a sua utilização de discursos de ódio se destine ou possa razoavelmente ser esperada para incitar a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra as pessoas visadas por esses discursos;**
- 10. Tomem as medidas adequadas e eficazes contra a utilização, num contexto público, de discursos de ódio destinados a incitar, ou que se possa razoavelmente esperar que incitem, a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra as pessoas visadas por esses discursos, através do recurso ao direito penal, desde que nenhuma outra medida menos restritiva seja eficaz e que o direito à liberdade de expressão e de opinião seja respeitado, e em conformidade:**
- a. assegurem que as infrações sejam claramente definidas e tenham devidamente em conta a necessidade de aplicar uma sanção penal;
 - b. garantam que o âmbito de aplicação destas infrações seja definido de forma a permitir que a sua aplicação acompanhe a evolução tecnológica;

- c. garantam que os processos por estas infrações sejam instaurados numa base não discriminatória e não sejam utilizados para suprimir as críticas às políticas oficiais, à oposição política ou às crenças religiosas;
- d. assegurem a participação efetiva das pessoas visadas por discursos de ódio nos processos pertinentes;
- e. prevejam sanções para estas infrações que tenham em conta tanto as graves consequências do discurso de ódio como a necessidade de uma resposta proporcionada;
- f. controlem a eficácia da investigação das queixas e da ação penal contra os infratores, com vista a melhorar ambas;
- g. assegurem uma cooperação/coordenação efetiva entre a polícia e o Ministério Público;
- h. proporcionem formação adequada e facilitem o intercâmbio de boas práticas entre os agentes da autoridade, os procuradores e os juízes que lidam com casos que envolvem discursos de ódio; e
- i. cooperem com outros Estados na luta contra a difusão transfronteiriça de discursos de ódio, quer em formato físico quer eletrónico.

Memorando explicativo

Índice

A.	Introdução	13
B.	Definição(ões).....	14
	<i>Terminologia</i>	<i>14</i>
	<i>Definição de discurso de ódio</i>	<i>16</i>
C.	Contexto	19
	<i>Dados estatísticos</i>	<i>20</i>
	<i>Conclusões dos relatórios de monitorização por país da ECRI</i>	<i>20</i>
	<i>Lições do passado.....</i>	<i>22</i>
	<i>Tratados das Nações Unidas</i>	<i>22</i>
	<i>A Convenção Europeia dos Direitos Humanos</i>	<i>24</i>
	<i>Outros tratados europeus</i>	<i>26</i>
	<i>Outras normas europeias e internacionais</i>	<i>26</i>
	<i>Diretrizes da ECRI</i>	<i>31</i>
	<i>Preocupações com a aplicação</i>	<i>32</i>
	<i>Conclusão</i>	<i>33</i>
D.	Ratificações, reservas e recursos.....	33
	<i>Recomendação 1</i>	<i>33</i>
	<i>Recomendação 2</i>	<i>33</i>
E.	Causas e alcance.....	34
	<i>Recomendação 3</i>	<i>34</i>
F.	Sensibilização e contradiscurso	37
	<i>Recomendação 4</i>	<i>37</i>
G.	Apoio às vítimas	42
	<i>Recomendação 5</i>	<i>42</i>
H.	Autorregulação	44
	<i>Recomendação 6</i>	<i>44</i>
I.	Os media e a Internet	48
	<i>Recomendação 7</i>	<i>48</i>
J.	Responsabilidade administrativa e civil	52
	<i>Recomendação 8</i>	<i>52</i>
K.	Sanções administrativas e outras sanções contra organizações...	56
	<i>Recomendação 9</i>	<i>56</i>
L.	Responsabilidade penal e sanções	60
	<i>Recomendação 10</i>	<i>60</i>
	Anexo	69

A. Introdução

1. A presente recomendação de política geral (a seguir designada "a recomendação") centra-se no fenómeno do discurso de ódio e nas consequências prejudiciais da sua utilização para os indivíduos, determinados grupos de pessoas e a sociedade em geral. Estas consequências foram registadas em particular nos relatórios de monitorização dos países pela ECRI, mas são apreciadas de forma mais geral. A Recomendação estabelece assim o entendimento da ECRI sobre o que constitui um discurso de ódio e identifica as medidas que podem e devem ser adotadas para combater a sua utilização. Ao fazê-lo, baseia-se e reforça certos aspetos das Recomendações de Política Geral (RPG) n.ºs 5, 6, 9, 10 e 13, mas especialmente da RPG n.º 7.
2. O ponto de partida da Recomendação é o reconhecimento da importância fundamental da liberdade de expressão, da tolerância e do respeito pela igual dignidade, todos eles garantidos por numerosos instrumentos internacionais aceites pelos Estados membros do Conselho da Europa. A ECRI está ciente, em particular, de que quaisquer esforços para combater o discurso de ódio nunca devem exceder as limitações a que a liberdade de expressão, como um direito qualificado, pode legitimamente estar sujeita. Está também ciente de que, nalguns casos, é possível responder eficazmente ao discurso de ódio sem restringir a liberdade de expressão. Por esta razão, a Recomendação adota uma abordagem gradual das medidas que devem ser tomadas. Em particular, o ponto de vista de que o recurso a sanções penais não deve ser o foco principal da ação contra o uso do discurso de ódio reflete, não só a importância de respeitar os direitos à liberdade de expressão e de associação, mas também a apreciação de que a abordagem das condições conducentes ao uso do discurso de ódio e o combate vigoroso a esse uso são muito mais suscetíveis de se revelarem eficazes na sua erradicação final.
3. A definição de discurso de ódio para efeitos da Recomendação é estabelecida nos considerandos. Na parte operativa, a Recomendação começa por abordar a necessidade, caso ainda não o tenha feito, de um Estado ratificar determinados tratados, bem como de retirar algumas reservas a dois outros tratados. Em ambos os casos, trata-se de reforçar o compromisso de tomar medidas adequadas contra a utilização de discursos de ódio e de assegurar que não existem inibições legais à sua adoção. Em seguida, sublinha a necessidade de serem tomadas várias medidas para aumentar a compreensão das condições conducentes à utilização do discurso de ódio e das diferentes formas que este pode assumir, uma vez que tal é reconhecido como um pré-requisito para que quaisquer medidas contra essa utilização sejam eficazes.
4. As medidas específicas contra a utilização de discursos de ódio que a ECRI considera necessárias incluem esforços que envolvem: sensibilização do público; combate a qualquer utilização de discursos de ódio; prestação de apoio às pessoas visadas por essa utilização; promoção da autorregulação; adoção de medidas regulamentares; imposição de responsabilidade administrativa e civil; retirada de apoio a determinadas organizações e proibição de outras; e imposição de sanções penais em algumas circunstâncias muito específicas e limitadas.
5. A recomendação é dirigida aos governos dos Estados membros do Conselho da Europa. No entanto, a sua aplicação efetiva exigirá claramente o envolvimento e o empenho de um vasto grupo de atores privados e não

governamentais, para além dos atores públicos. Por conseguinte, será essencial garantir que sejam tomadas medidas adequadas para assegurar a sua participação ativa no processo de implementação.

6. Embora a Recomendação esteja particularmente preocupada com a utilização de discursos de ódio no âmbito do trabalho da ECRI, as suas disposições são consideradas aplicáveis a todas as formas desse tipo de discurso, ou seja, por motivos distintos da "raça", como por exemplo cor, língua, religião, nacionalidade, origem nacional ou étnica, identidade de género ou orientação sexual.

B. Definição(ões)

Terminologia

7. Para efeitos da presente Recomendação, aplicam-se as seguintes definições:
 - a. **"apologia"** relacionada com a difamação, ódio ou vilipêndio, refere-se ao apoio explícito, intencional e ativo a tais comportamentos e atitudes relativamente a um determinado grupo de pessoas;
 - b. **"alienação"** refere-se ao afastamento de uma pessoa da sociedade em que vive e do seu empenhamento nos valores dessa sociedade;
 - c. **"anticiganismo"**² significa o racismo dirigido contra os ciganos;
 - d. **"antisemitismo"** refere-se ao preconceito, ódio ou discriminação contra os judeus enquanto grupo étnico ou religioso;
 - e. **"condescendência"** significa desculpar, perdoar ou ignorar um determinado comportamento;
 - f. **"crimes contra a humanidade"** refere-se a qualquer dos atos enumerados no artigo 7º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, quando cometidos no âmbito de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil, com conhecimento do ataque;
 - g. **"difamação"** refere-se ao ataque à capacidade, ao caráter ou à reputação de uma ou mais pessoas, relacionado com a sua pertença a um determinado grupo de pessoas;
 - h. **"discriminação"** é entendida como qualquer tratamento diferenciado baseado em motivos como a "raça", a cor, a língua, a religião, a nacionalidade ou a origem nacional ou étnica, bem como a ascendência, as convicções, o sexo, o género, a identidade de género, a orientação sexual ou outras características ou estatutos pessoais, que não tenha uma justificação objetiva e razoável;³
 - i. **"género"** refere-se aos papéis, comportamentos, atividades e atributos socialmente construídos que uma determinada sociedade considera adequados para as mulheres e os homens;⁴
 - j. **"identidade de género"** refere-se à experiência interna e individual de cada pessoa, profundamente sentida, de género, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído à nascença, incluindo o sentido pessoal do corpo (que pode envolver, se livremente escolhido, modificações da aparência ou função

² A RPG n.º 13 da ECRI define o anti ciganismo como uma forma específica de racismo, uma ideologia fundada na superioridade racial, uma forma de desumanização e de racismo institucional alimentada pela discriminação histórica, que se exprime, nomeadamente, através da violência, do discurso de ódio, da exploração, da estigmatização e do tipo mais flagrante de discriminação.

³ GPR n.º 7. Não abrange explicitamente a discriminação com base na ascendência, crença, sexo, género, identidade de género e orientação sexual, mas os motivos enumerados não são exaustivos e as disposições do RGPD podem ser aplicadas *mutatis mutandis* à discriminação com base noutras características pessoais ou estatuto.

⁴ Artigo 3º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica.

- corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de género, incluindo vestuário, discurso e modo de comportamento;⁵
- k. **"genocídio"** refere-se a qualquer dos atos enumerados no artigo 6º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional cometido com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso;
 - l. **"glorificação"** significa a celebração ou o louvor de alguém por ter feito algo;
 - m. **"ódio"** refere-se a um estado de espírito caracterizado por emoções intensas e irracionais de opróbrio, inimizade e detestação em relação ao grupo-alvo;⁶
 - n. **"negação do Holocausto"** significa o ato de negar, pôr em causa ou admitir dúvidas, no todo ou em parte, relativamente ao facto histórico do genocídio dos judeus durante a Segunda Guerra Mundial;
 - o. **"homofobia"** refere-se ao preconceito, ódio ou medo da homossexualidade ou de pessoas que se identificam ou são consideradas bissexuais, gays, lésbicas ou transgéneros;
 - p. **"hostilidade"** significa uma manifestação de ódio para além de um mero estado de espírito;⁷
 - q. **"incitamento"** refere-se a declarações sobre grupos de pessoas que criem um risco iminente de discriminação, hostilidade ou violência contra pessoas que a eles pertençam;
 - r. **"islamofobia"** significa o preconceito, o ódio ou o medo da religião do Islão ou dos muçulmanos;
 - s. **"marginalização"** significa o facto de fazer com que um grupo de pessoas se sinta sem importância ou seja isolado, limitando assim a sua participação na sociedade;
 - t. **"literacia mediática"** refere-se aos conhecimentos, competências e atitude necessários para interagir com todas as formas de meios de comunicação social, incluindo, em particular, a compreensão do seu papel e das suas funções nas sociedades democráticas e a capacidade de avaliar criticamente os conteúdos dos meios de comunicação social e de interagir com eles para fins de autoexpressão e de participação democrática;
 - u. **"estereótipos negativos"** significa a aplicação a um membro ou membros de um grupo de pessoas de uma convicção generalizada sobre as características das pessoas que pertencem a esse grupo, que implica que todos eles sejam vistos de forma negativa, independentemente das características particulares do membro ou membros especificamente em causa;
 - v. **"radicalização"** refere-se ao processo pelo qual alguém adota valores políticos, religiosos ou sociais extremos, incompatíveis com os de uma sociedade democrática;
 - w. **"racismo"** significa a convicção de que um motivo como a "raça", a cor, a língua, a religião, a nacionalidade ou a origem nacional ou étnica justifica o desprezo por uma pessoa ou um grupo de pessoas, ou a noção de superioridade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas;⁸

⁵ Princípios de Yogyakarta sobre a aplicação da legislação internacional em matéria de direitos humanos em relação à orientação sexual e à identidade de género.

⁶ Princípio 12.1 dos Princípios de Camden sobre a Liberdade de Expressão e a Igualdade.

⁷ Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, A/67/357, 7 de setembro de 2012, parágrafo 44.

⁸ GPR n.º 7. Embora a religião não esteja incluída na definição de discriminação racial constante do artigo 1.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial reconhece, à luz do princípio da interseccionalidade, que o discurso de ódio racista abrange o discurso "dirigido a pessoas pertencentes a determinados grupos étnicos que professam ou praticam uma religião diferente da maioritária, incluindo expressões de islamofobia, antissemitismo e outras manifestações semelhantes de ódio contra grupos étnico-religiosos, bem como manifestações extremas de ódio, como o incitamento ao genocídio e ao terrorismo". *Recomendação Geral n.º 35 sobre o combate ao discurso de ódio racista*, CERD/C/GC/35, 26 de setembro de 2013, parágrafo 6.

- x. **"roms"** refere-se não só aos roms, mas também os sinti, kali, ashkali, "egípcios", manouche e grupos populacionais afins da Europa, bem como os viajantes;⁹
- y. **"sexo"** refere-se ao estatuto biológico de uma pessoa;
- z. **"orientação sexual"** significa a capacidade de cada pessoa para sentir uma profunda atração emocional, afetiva e sexual e para estabelecer relações íntimas e sexuais com indivíduos de um género diferente ou do mesmo género ou de mais do que um género;¹⁰
- aa. **"estatuto"** refere-se à situação jurídica ou factual de uma pessoa, que abrange não só a posse de um determinado estatuto matrimonial, de migrante ou profissional, mas também fatores como o nascimento fora do casamento, a deficiência, a situação financeira, a saúde, a prisão, a filiação num sindicato ou noutro organismo e o local de residência;
- bb. **"estigmatização"** significa a rotulagem de um grupo de pessoas de forma negativa;
- cc. **"transfobia"** refere-se ao preconceito, ódio ou medo da transexualidade e das pessoas transexuais ou transgénero, com base na expressão da sua identidade interna de género;
- dd. **"trivialização"** significa o facto de fazer com que algo pareça sem importância ou insignificante;
- ee. **"vilificação"** significa a crítica abusiva, de uma ou mais pessoas, relacionada com o facto de pertencerem a um determinado grupo de pessoas;
- ff. **"violência"** refere-se ao uso da força física ou do poder contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande probabilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, desenvolvimento deficiente ou privação;¹¹
- gg. **"grupos vulneráveis"** refere-se aos grupos que são particularmente objeto de discursos de ódio, que variam em função das circunstâncias nacionais, mas que podem incluir os requerentes de asilo e os refugiados, outros imigrantes e migrantes, as comunidades negra e judaica, os muçulmanos, os ciganos, bem como outras minorias religiosas, históricas, étnicas e linguísticas e as pessoas LGBT; em especial, deve incluir as crianças e os jovens pertencentes a esses grupos;
- hh. **"crimes de guerra"** significa qualquer dos atos enumerados no artigo 8º do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional; e
- ii. **"xenofobia"** refere-se ao preconceito, ódio ou medo de pessoas de outros países ou culturas.

Definição de discurso de ódio

- 8. Como já foi referido, o conceito de discurso de ódio para efeitos da Recomendação é definido nos seus considerandos. Reflete os diferentes contextos, objetivos e efeitos da utilização do discurso de ódio e é acompanhado pelas **diferentes respostas** adequadas. Isto reflete o reconhecimento de que **os Estados-Membros podem aplicar a recomendação através de uma combinação de medidas existentes e novas.**
- 9. O discurso de ódio, para efeitos da Recomendação, implica a utilização de uma ou mais formas particulares de expressão - nomeadamente, a apologia, promoção ou incitamento à depreciação, ódio ou vilificação de uma pessoa ou grupo de pessoas, bem como qualquer assédio, insulto, rotulação

⁹ GPR n.º 13.

¹⁰ Princípios de Yogyakarta.

¹¹ Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, A/67/357, 7 de setembro de 2012, parágrafo 44.

negativa, estigmatização ou ameaça de tal pessoa ou pessoas e qualquer justificação de todas estas formas de expressão - que se baseie numa lista não exaustiva de características pessoais ou de estatuto que inclui "raça", cor, língua, religião ou crença, nacionalidade ou origem nacional ou étnica, bem como descendência, idade, deficiência, sexo, género, identidade de género e orientação sexual.

10. Os elementos significativos no entendimento da Recomendação quanto ao que constitui discurso de ódio que diferem dos encontrados em muitos outros documentos são a sua aplicação a:
 - apologia, promoção ou incitamento, sob qualquer forma, da desconsideração, do ódio ou da difamação, bem como assédio, insulto, estereótipo negativo, estigmatização ou ameaça;
 - utilização que não se destine apenas a incitar à prática de atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação, mas também utilização que se possa razoavelmente esperar que tenha esse efeito; e
 - motivos que vão para além da "raça", cor, língua, religião ou crença, nacionalidade, origem nacional ou étnica e descendência.
11. Na Recomendação, entende-se por "**expressão**" o discurso e as publicações sob qualquer forma, incluindo através da utilização de meios eletrónicos, bem como a sua divulgação e armazenamento. O discurso de ódio pode assumir a forma de palavras escritas ou faladas, ou outras formas como imagens, sinais, símbolos, pinturas, música, peças de teatro ou vídeos. Inclui também a utilização de comportamentos específicos, como gestos, para comunicar uma ideia, mensagem ou opinião.
12. Além disso, as formas de expressão abrangidas pelo âmbito de aplicação da Recomendação podem também incluir a negação pública, a banalização, a justificação ou a condescendência com crimes de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra que tenham sido declarados como tendo ocorrido pelos tribunais e a glorificação de pessoas por terem cometido tais crimes. A condição de que os crimes em causa devem ter sido efetivamente julgados pelos tribunais tem por objetivo garantir que as acusações avulsas sobre um determinado comportamento não sirvam de base para alegar que certas declarações constituem discursos de ódio. Além disso, a glorificação de pessoas que cometeram tais crimes só constitui um discurso de ódio quando se trata especificamente do facto de terem cometido esse crime e não se estende a avaliações positivas de qualquer outra atividade não relacionada das pessoas em causa.
13. Ao mesmo tempo, a Recomendação exclui especificamente da definição de discurso de ódio qualquer forma de expressão - como a **sátira ou a reportagem e análise objetiva de notícias** – que simplesmente ofenda, magoe ou angustie. Ao fazê-lo, a Recomendação reflete a proteção desse tipo de expressão que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou ser necessária nos termos do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos¹². No entanto, recorda-se que o Tribunal Europeu também reconheceu que o incitamento ao ódio pode resultar do facto de se insultar, ridicularizar ou difamar grupos específicos da população, quando essas formas de expressão são exercidas de forma irresponsável - o que pode

¹² Ver, por exemplo, *Jersild v. Dinamarca* [GC], n.º 15890/89, 23 de setembro de 1994, *Sürek e Özdemir v. Turquia* [GC], n.º 23927/94, 8 de julho de 1999, *Giniewski v. França*, n.º 64016/00, 31 de janeiro de 2006, *Alves da Silva v. Portugal*, n.º 41665/07, 20 de outubro de 2009 e *Fáber v. Hungria*, n.º. 40721/06, 24 de julho de 2012.

implicar ser desnecessariamente ofensivo, advogar a discriminação ou utilizar uma linguagem vexatória ou humilhante ou pode envolver uma imposição inevitável ao público¹³ - e estas formas também seriam abrangidas pela definição da Recomendação.

14. A Recomendação reconhece ainda que, em alguns casos, uma característica particular do uso do discurso de ódio é que este pode ter a intenção de incitar, ou pode razoavelmente esperar-se que tenha o efeito de incitar outros a cometer atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus alvos. Como a definição acima deixa claro, **o elemento de incitamento** implica a existência de uma intenção clara de provocar a prática de atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação ou um risco iminente de tais atos ocorrerem como consequência do discurso de ódio utilizado.
15. A intenção de incitar pode ser estabelecida quando existe um apelo inequívoco da pessoa que utiliza o discurso de ódio para que outros cometam os atos relevantes ou pode ser inferida a partir da força da linguagem utilizada e de outras circunstâncias relevantes, como o comportamento anterior do orador. No entanto, a existência de intenção pode nem sempre ser fácil de demonstrar, em especial quando as observações se referem ostensivamente a supostos factos ou é utilizada linguagem codificada.
16. Por outro lado, a avaliação da existência ou não de um risco de ocorrência dos atos em causa exige que sejam tidas em conta as circunstâncias específicas em que o discurso de ódio é utilizado. Em especial, será necessário considerar (a) o contexto em que o discurso de ódio em causa está a ser utilizado (nomeadamente, se já existem ou não tensões graves na sociedade às quais este discurso de ódio está associado); (b) a capacidade que tem a pessoa que usa o discurso de ódio para exercer influência sobre os demais (em virtude de ser, por exemplo, um líder político, religioso ou de uma comunidade); (c) a natureza e a força da linguagem utilizada (por exemplo, se é provocadora e direta, se envolve o uso de desinformação, estereótipos negativos e estigmatização ou se é capaz de incitar a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação); (d) o contexto das declarações específicas (se são ou não um facto isolado ou se são reafirmadas várias vezes e se podem ou não ser consideradas como contrabalançadas por outras proferidas pelo mesmo orador ou por outra pessoa, especialmente no decurso de um debate); (e) o meio utilizado (se é ou não suscetível de suscitar imediatamente uma reação da audiência, como num evento "ao vivo"); e (f) a natureza da audiência (se esta tinha ou não os meios e a inclinação ou a suscetibilidade de se envolver em atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação).
17. As diferentes circunstâncias relevantes para esta avaliação de risco refletem muitos aspetos do texto do Plano de Ação de Rabat relativo às expressões a considerar como infrações penais¹⁴. No entanto, ultrapassam-nos - e também o âmbito da Recomendação no parágrafo 18 da RPG n.º 7 no que diz respeito ao Direito Penal¹⁵ - num aspeto, nomeadamente, ao reconhecerem que a intenção de incitar à prática de atos de violência, intimidação, hostilidade ou

¹³ Ver, por exemplo, *Féret v. Bélgica*, n.º 15615/07, 16 de julho de 2007 e *Vejdeland e outros v. Suécia*, n.º 1813/07, 9 de fevereiro de 2012.

¹⁴ Para o conteúdo do Plano de Ação de Rabat, ver o ponto 59 infra.

¹⁵ "A lei deve penalizar os seguintes atos quando cometidos intencionalmente: a) incitamento público à violência, ao ódio ou à discriminação, b) insultos públicos e difamação ou c) ameaças contra uma pessoa ou um grupo de pessoas com base na sua raça, cor, língua, religião, nacionalidade ou origem nacional ou étnica".

discriminação não é essencial para esta forma especialmente grave de discurso de ódio. Pelo contrário, considera-se que também pode ser utilizado quando se pode razoavelmente esperar que a prática desses atos seja o efeito da utilização do discurso de ódio em causa. Quando este efeito pode ser razoavelmente esperado de uma determinada utilização do discurso de ódio, a sua utilização seria, portanto, imprudente.

18. Esta abordagem é coerente com os acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que confirmaram a compatibilidade com o artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos da imposição de sanções penais por declarações feitas, quando se deveria ter considerado que estas eram suscetíveis de exacerbar uma situação já explosiva.¹⁶
19. No entanto, a imposição de restrições que não sejam sanções penais quando existe uma expectativa razoável de que uma determinada utilização do discurso de ódio tenha por efeito incitar outros a cometer atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus destinatários pode, em circunstâncias específicas, constituir uma resposta mais proporcional à necessidade social premente que essa utilização cria.
20. A definição de discurso de ódio não se restringe a expressões **utilizadas em público**. No entanto, a utilização do discurso de ódio neste contexto é uma consideração especialmente relevante para algumas das suas formas, como a negação, a banalização, a justificação ou a condescendência com crimes de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra. Além disso, pode também ser um fator significativo para determinar se se pode razoavelmente esperar que um determinado uso de discurso de ódio tenha o efeito de incitar outros a cometer atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus alvos. Além disso, a existência de um contexto público é um requisito essencial quando se recomenda a imposição de sanções penais a determinados usos de discursos de ódio, uma vez que tal limita a extensão da interferência no direito à liberdade de expressão. Deve considerar-se que uma expressão foi utilizada em público quando ocorreu em qualquer local físico ou através de qualquer forma de comunicação eletrónica a que o público em geral tenha acesso.
21. O discurso de ódio diz respeito, como se viu, a várias formas de expressão dirigidas contra uma pessoa, ou um grupo de pessoas, com base nas características pessoais ou no estatuto da pessoa ou do grupo de pessoas, e a ação contra este não implica necessariamente a imposição de sanções penais. No entanto, quando o discurso de ódio assume a forma de um comportamento que é em si mesmo uma infração penal - como um comportamento abusivo, de assédio ou insultuoso - pode também ser referido como crime de ódio.¹⁷

C. Contexto

22. A Recomendação é adotada numa altura em que existe uma preocupação crescente nos Estados-Membros, no Conselho da Europa e noutras organizações quanto à utilização do discurso de ódio na sociedade plural da Europa, bem como quanto ao seu papel na diminuição da autoestima dos membros de grupos vulneráveis, prejudicando a coesão e incitando outros a cometer atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação. Esta preocupação foi exacerbada por muitos incidentes em que indivíduos,

¹⁶ Ver, por exemplo, *Zana v. Turquia* [GC], n.º 18954/91, 25 de novembro de 1997 e *Sürek v. Turquia* (n.º 1) [GC], n.º 26682/95, 8 de julho de 1999.

¹⁷ O crime de ódio é um ato criminoso motivado por preconceitos contra um determinado grupo de pessoas;

instituições, monumentos e propriedades foram efetivamente sujeitos a ataques violentos devido a uma hostilidade contra eles fundada num ou mais dos motivos acima enumerados. Por conseguinte, deve ser dada uma resposta rápida ao discurso de ódio - recorrendo ao vasto leque de medidas sugeridas pela Recomendação - a fim de evitar o desenvolvimento de atitudes negativas em relação, em particular, aos grupos minoritários, conduzindo à sua perda de autoestima e pondo em perigo a sua integração na sociedade em geral.

Dados estatísticos

23. A extensão real em que o discurso de ódio está a ser utilizado permanece incerta, embora a impressão seja de que, como a Recomendação observa, está a tornar-se mais comum. Esta incerteza é atribuível à **ausência de dados abrangentes e comparáveis** relativos a queixas sobre o uso de discursos de ódio, devido ao facto de as queixas não serem registadas ou aos diferentes critérios segundo os quais os Estados-Membros consideram que esse uso ocorreu. Além disso, é evidente que as pessoas visadas pelo discurso de ódio nem sempre o denunciam, muitas vezes por falta de confiança no sistema judicial ou por receio de que sejam tomadas medidas contra elas. Ademais, não parece que todas as queixas apresentadas sobre a sua utilização sejam investigadas. Acresce que não existe um controlo sistemático de todos os fóruns em que esse tipo de discurso pode ser utilizado. No entanto, não há dúvida de que o uso de discursos de ódio é mais visível e mais facilmente difundido em resultado da disponibilidade generalizada de formas de comunicação eletrónicas. Além disso, a utilização de discursos de ódio tem sido uma característica marcante da situação que foi identificada em muitos Estados-Membros no decurso dos 4º e 5º ciclos de monitorização da ECRI.

Conclusões dos relatórios de monitorização por país da ECRI

24. Assim, entre as conclusões dos relatórios de monitorização por país da ECRI nestes dois ciclos contam-se a publicação explícita em certos meios de comunicação social de conteúdos claramente racistas, o elogio do nazismo e a negação do Holocausto, a utilização de linguagem ofensiva e de estereótipos relacionados com determinadas minorias e a formulação de comentários depreciativos sobre pessoas pertencentes a essas minorias nas ruas, nas escolas e nas lojas, bem como apelos reais ao uso da violência contra elas e certas campanhas contra a utilização de línguas minoritárias. Embora tenham sido registados casos de partidos políticos e outros grupos e organizações que cultivam e divulgam ideias racistas, xenófobas e neonazis, o uso de discursos de ódio não se limitou aos extremistas e aos que estão fora da corrente dominante. Assim, verificou-se que **o emprego de um tom rude em muitos parlamentos e por funcionários do Estado** contribuiu para um discurso público cada vez mais ofensivo e intolerante. Este discurso tem sido exacerbado pelo facto de alguns políticos de alto nível não se inibirem de utilizar discursos de ódio nas suas declarações. Além disso, foram também registadas tentativas de figuras públicas para justificar a existência de preconceitos e intolerância em relação a determinados grupos, o que só tende a perpetuar e aumentar a hostilidade contra estes.
25. Nem todos os discursos de ódio utilizados são tão explícitos, com algumas publicações a basearem-se **em linguagem "codificada"** para disseminar o preconceito e o ódio. Por exemplo, faz-se referência às pessoas que não trabalham e sobrevivem com os subsídios do Estado quando se trata de uma minoria específica e os protestos contra essa minoria são noticiados como sendo da "boa gente" do país quando se trata de um grupo neonazi. Além disso, verificou-se que a cobertura sensacionalista ou parcial de determinados acontecimentos pode espalhar desinformação e provocar medo, criando

preconceitos em relação às pessoas pertencentes à minoria que possa estar envolvida nos mesmos.

26. A utilização de discursos de ódio tem sido notada como uma característica particular de algumas formas de comunicação eletrónica, com páginas Web, fóruns e redes sociais que têm esse objetivo principal e alguns utilizam esse tipo de discurso mesmo quando são alojados por organismos da administração local.¹⁸
27. Verificaram-se muitos casos em que não foram tomadas medidas contra a utilização de discursos de ódio, por vezes devido ao alcance restrito da legislação nacional, mas também devido à sua interpretação restritiva, à relutância em agir na ausência de uma queixa específica, à falta de uma investigação exaustiva e à exclusão demasiado rápida da possibilidade de instaurar processos contra os alegados autores. Nos casos em que esses processos foram instaurados, as sanções impostas não tiveram um efeito dissuasor significativo na repetição ou na imitação. Os mecanismos de autorregulação também nem sempre se revelaram eficazes.
28. Além disso, a utilização de discursos de ódio e a incapacidade de os combater têm **consequências negativas** tanto para aqueles a quem são especificamente dirigidos como para a sociedade em geral.
29. Os primeiros, como se tem verificado na monitorização da ECRI nos países, não sofrem apenas angústia, sentimentos feridos e um ataque à sua dignidade e sentido de identidade. Além disso, a utilização de discursos de ódio também contribui para que os seus alvos sejam sujeitos a discriminação, assédio, ameaças e violência, em resultado da antipatia, hostilidade e ressentimento em relação a eles que essa utilização pode gerar ou reforçar. Tais atitudes e comportamentos podem levá-los a sentirem-se receosos, inseguros e intimidados. Em última análise, a utilização de discursos de ódio pode levar a que os visados se afastem da sociedade em que vivem e até deixem de estar ligados aos seus valores. Tem havido preocupação, em particular, com o facto de o uso de discursos de ódio levar ao abandono escolar precoce dos alunos, que depois enfrentam problemas no acesso ao mercado de trabalho, o que, por sua vez, reforça a sua separação da sociedade.
30. O recurso ao discurso de ódio é também prejudicial para a sociedade no seu conjunto. Não se trata apenas de ter um impacto negativo no carácter do discurso público. Mais importante ainda é o clima de hostilidade e intolerância que daí resulta, juntamente com a disponibilidade para aceitar ou desculpar a discriminação e a violência, o que divide, mina o respeito mútuo e ameaça a coexistência pacífica. O pluralismo, que é um requisito essencial para uma sociedade democrática, está assim a ser posto em risco.
31. Nos relatórios da ECRI de monitorização de países, os imigrantes, os judeus, os muçulmanos e os ciganos foram os mais afetados pelo discurso de ódio, mas não se limitou a estes. Além disso, a ECRI também tem visto discursos de ódio dirigidos contra pessoas devido ao seu sexo, identidade de género ou orientação sexual. Ademais, as mulheres podem estar sujeitas a uma forma agravada de discurso de ódio, na medida em que este pode ser dirigido às mesmas não só devido à sua "raça", religião ou qualquer outra característica ou estatuto pessoal, mas também devido ao seu sexo e/ou identidade de género.

¹⁸ Ver, por exemplo, C. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism Commission* (Conselho da Europa, 2015).

Lições do passado

32. A utilização de discursos de ódio não é, de forma alguma, um problema atual. Tem sido um elemento significativo na prática de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Estes crimes têm sido uma característica particular da história europeia recente. O que aconteceu no passado continua a ser um aviso claro dos perigos que representam o facto de se permitir que o fanatismo, o ódio e o preconceito floresçam sem serem postos em causa. Além disso, levou à instituição de várias comemorações, como o **Dia Internacional da Memória do Holocausto**, proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 60/7 de 1 de novembro de 2005. Estas comemorações têm, no entanto, por objetivo ir além da recordação e assegurar que as lições do passado sejam aplicadas ao presente. Além disso, tal como a Resolução 60/7, a Recomendação reconhece que o perigo não reside numa forma particular de intolerância, mas em qualquer forma que ponha em causa o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por todos, sem distinção.

Tratados das Nações Unidas

33. Embora este dever de memória seja um incentivo à tomada de medidas contra a utilização de discursos de ódio, existem requisitos mais específicos para o fazer no n.º 2 do artigo 20.º do **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** ("Qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência deve ser proibida por lei") e no artigo 4.º da **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** ("Os Estados Partes obrigam-se, nomeadamente: a) A declarar delitos puníveis pela lei a difusão de ideias fundadas na superioridade ou no ódio racial, os incitamentos à discriminação racial, os atos de violência, ou a provocação a estes atos, dirigidos contra qualquer raça ou grupo de pessoas de outra cor ou de outra origem étnica, assim como a assistência prestada a atividades racistas, incluindo o seu financiamento; b) A declarar ilegais e a proibir as organizações, assim como as atividades de propaganda organizada e qualquer outro tipo de atividade de propaganda, que incitem à discriminação racial, e que a encorajem, e a declarar delito punível pela lei a participação nessas organizações ou nessas atividades; e c) A não permitir às autoridades públicas nem às instituições públicas, nacionais ou locais, incitar à discriminação racial ou encorajá-la.").
34. A não aplicação ou a não aplicação efetiva destas exigências foi objeto de comentários desfavoráveis por parte do Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas e do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, respetivamente, nas suas observações finais sobre os relatórios periódicos apresentados por certos Estados Partes nos termos dos tratados em causa.
35. No entanto, embora sejam necessárias proibições legais para as formas específicas de expressão abordadas no artigo 20.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o Comité dos Direitos Humanos sublinhou que estas devem ser compatíveis com as restrições à liberdade de expressão autorizadas pelo artigo 19.º, n.º 3 (*Comentário Geral n.º 34 Artigo 19.º: Liberdades de opinião e de expressão*, CCPR/C/GC/34, 12 de setembro de 2011, parágrafos 50-52).
36. Simultaneamente, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, embora considere que "como requisito mínimo, e sem prejuízo de outras medidas, é indispensável uma legislação abrangente contra a discriminação racial, incluindo o direito civil e administrativo, bem como o direito penal, para combater eficazmente o discurso de ódio racista", sublinhou que "a relação

entre a proibição do discurso de ódio racista e o florescimento da liberdade de expressão deve ser vista como complementar e não como a expressão de um jogo de soma zero em que a prioridade dada a um exige a diminuição do outro. Os direitos à igualdade e à não discriminação, e o direito à liberdade de expressão, devem ser plenamente refletidos na lei, na política e na prática como direitos humanos que se apoiam mutuamente" (*Recomendação Geral n.º 35 Combater o discurso de ódio racista*, CERD/C/GC/35, 26 de setembro de 2013, parágrafos 9 e 45). Tal faz eco da declaração anterior do Comité de que "a proibição da disseminação de todas as ideias baseadas na superioridade ou no ódio racial é compatível com o direito à liberdade de opinião e de expressão" e que este último direito "acarreta deveres e responsabilidades especiais, especificados no artigo 29.º, n.º 2, da Declaração Universal, entre os quais a obrigação de não disseminar ideias racistas é de particular importância" (*Recomendação Geral XV sobre o artigo 4.º da Convenção*, parágrafo 4).

37. Na sua jurisprudência, o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas considerou compatível com a liberdade de expressão uma condenação por contestar as conclusões e o veredito do Tribunal Militar Internacional de Nuremberga, em circunstâncias em que as declarações em causa, lidas no seu contexto completo, eram de natureza a suscitar ou reforçar sentimentos antissemitas¹⁹. Do mesmo modo, considerou que o despedimento de um professor por declarações que denegriam a fé e a crença dos judeus e apelavam aos cristãos para que desprezassem os de fé e ascendência judaica constituía uma restrição admissível à liberdade de expressão, com o objetivo, entre outros, de proteger o direito a uma educação no sistema escolar público isenta de enviesamentos, preconceitos e intolerância²⁰. No entanto, uma queixa sobre a alegada não adoção de medidas eficazes contra um incidente relatado de discurso de ódio contra muçulmanos foi considerada inadmissível, uma vez que o autor não tinha estabelecido que as declarações tinham consequências específicas para ele ou que essas consequências estavam iminentes, pelo que não podia ser considerado vítima de uma violação do n.º 2 do artigo 20.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.²¹
38. O Comité para a Eliminação da Discriminação Racial constatou violações do artigo 4.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, quando não foi assegurado que as declarações num discurso público que continham ideias baseadas na superioridade ou no ódio racial e que incitavam, pelo menos, à discriminação racial não estavam protegidas pelo direito à liberdade de expressão²². O Comité constatou

¹⁹ *Faurisson c. França*, Comunicação n.º 550/1993, opiniões de 8 de novembro de 1996. Referindo-se a este caso, o Comité dos Direitos Humanos declarou, no entanto, que "as leis que penalizam a expressão de opiniões sobre factos históricos são incompatíveis com as obrigações que o Pacto impõe aos Estados Partes em relação ao respeito pela liberdade de opinião e de expressão. O Pacto não permite a proibição geral de expressões de uma opinião errada ou de uma interpretação incorreta de acontecimentos passados. As restrições ao direito à liberdade de opinião nunca devem ser impostas e, no que respeita à liberdade de expressão, não devem ir além do que é permitido no n.º 3 ou exigido pelo artigo 20.º"; com as restrições à liberdade de expressão que são autorizadas pelo n.º 3 do artigo 19.º (*Comentário Geral n.º 34 Artigo 19.º: Liberdades de opinião e de expressão*, parágrafo 49).

²⁰ *Ross v. Canadá*, Comunicação n.º 736/1997, Parecer de 18 de outubro de 2000.

²¹ *A W P v. Dinamarca*, Comunicação n.º 1879/2009, Decisão de 1 de novembro de 2013. Considerou-se também que os factos não tinham sido fundamentados no que respeita a uma alegada violação do artigo 20.º, n.º 2, no processo *Vassilari/Grécia*, Comunicação n.º 1570/2007, pareceres de 19 de março de 2009, mas houve pareceres divergentes sobre esta questão por parte de Abdelfattah Amor, Ahmad Amin Fathalla e Bouzid Lazhari.

²² *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Comunicação n.º 30/2003, Parecer de 15 de agosto de 2005.

igualmente uma violação desta disposição quando não foi realizada uma investigação para determinar se certas declarações feitas numa emissão de rádio - que generalizavam negativamente sobre todo um grupo de pessoas com base apenas na sua origem étnica ou nacional e sem ter em conta os seus pontos de vista, opiniões ou ações particulares relativamente ao tema da mutilação genital feminina - constituíam discriminação racial²³. Além disso, o Comité constatou uma violação do artigo 4.º decorrente da não realização de uma investigação eficaz relativamente a declarações que descreviam características negativas generalizadas da população turca na Alemanha e que apelavam à recusa do seu acesso à segurança social e à proibição geral do afluxo de imigrantes, por considerar que as primeiras continham ideias de superioridade racial e as segundas implicavam um incitamento à discriminação racial.²⁴

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos

39. **A Convenção Europeia dos Direitos Humanos** garante a liberdade de expressão, nos termos do artigo 10.º, e proíbe a discriminação - em relação a outros direitos e liberdades, nos termos do artigo 14.º e, de um modo mais geral, nos termos do artigo 1.º do Protocolo n.º 12 -, mas não contém qualquer disposição especificamente dirigida à utilização do discurso de ódio. No entanto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (e a antiga Comissão Europeia dos Direitos Humanos) teve de se debruçar sobre essa utilização ao analisar queixas sobre a imposição de sanções penais e outras restrições a determinadas declarações. Ao fazê-lo, ou considerou as observações em questão como estando inteiramente fora da proteção conferida pelo direito à liberdade de expressão ao abrigo do artigo 10.º - com base na proibição do artigo 17.º de atos e atividades que visem a destruição de qualquer dos direitos e liberdades da Convenção Europeia -, ou procurou avaliar se as medidas em causa constituíam uma restrição ao exercício dessa liberdade que pudesse ser considerada como servindo um objetivo legítimo - como a proteção dos direitos de terceiros - e como sendo necessária numa sociedade democrática.
40. A primeira abordagem pode ser observada em relação a ataques veementes a um determinado grupo étnico ou religioso²⁵, a declarações antissemitas²⁶, à difusão de declarações racialmente discriminatórias²⁷ e à negação do Holocausto²⁸. Esta última abordagem foi adotada em casos que envolviam declarações que alegadamente incitavam ou justificavam a violência, o ódio

²³ *Adan c. Dinamarca*, Comunicação n.º 43/2008, Parecer de 13 de agosto de 2010. No processo *Gelle c. Dinamarca*, Comunicação n.º 34/2004, Parecer de 6 de março de 2006, considerou-se que a não realização de um inquérito implicava uma violação do artigo 4.º.

²⁴ *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Comunicação n.º 48/2010, Parecer de 26 de fevereiro de 2013.

²⁵ Ver, por exemplo, *Pavel Ivanov v. Rússia* (dec.), n.º. 35222/04, 20 de fevereiro de 2007 e *Norwood v. Reino Unido* (dec.), n.º 23131/03, 16 de novembro de 2004.

²⁶ Ver, por exemplo, *W P v. Polónia* (dec.), n.º. 42264/98, 2 de setembro de 2004 e *M'Bala M'Bala v. França* (dec.), n.º 25239/13, 20 de outubro de 2015.

²⁷ Ver, por exemplo, *Glimmerveen e Hagenbeek / Países Baixos* (dec.), n.º 8438/78, 11 de outubro de 1979. Ver também *Jersild v. Dinamarca* [GC], n.º 15890/89, 23 de setembro de 1994, parágrafo 35.

²⁸ See, e.g., *Honsik v. Austria* (dec.), no. 25062/94, 18 Outubro 1995, *Marais v. France* (dec.), no. 31159/96, 24 de junho de 1996, *Lehideux e Isorni c. França* [GC], n.º 24662/94, 23 de setembro de 1998, parágrafo 47, *Garaudy c. França* (dec.), n.º 65831/01, 24 de junho de 2003, *Witzsch c. Alemanha* (dec.), n.º 7485/03, 13 de dezembro de 2005 e *M'Bala M'Bala c. França* (dec.), n.º 25239/13, 20 de outubro de 2015. Cf. *Perinçek c. Suíça* [GC], n.º 27510/08, 15 de outubro de 2015, em que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que não existia uma obrigação internacional de proibir a negação do genocídio enquanto tal e que uma condenação penal por essa negação não se justificava na ausência de um apelo ao ódio ou à intolerância, de um contexto de tensões acrescidas ou de conotações históricas especiais ou de um impacto significativo na dignidade da comunidade em causa (n.º 280).

ou a intolerância. Nestes casos, foram especialmente tidos em conta fatores como um contexto político ou social tenso, um apelo direto ou indireto à violência ou uma justificação da violência, do ódio ou da intolerância (em especial quando há declarações generalizadas que atacam ou lançam uma luz negativa sobre grupos étnicos, religiosos ou outros), a forma como as declarações foram feitas e a sua capacidade - direta ou indireta - de conduzir a consequências prejudiciais. Em todos eles, o Tribunal Europeu sempre se preocupou com a interação entre os vários fatores e não com qualquer um deles considerado isoladamente. O Tribunal terá igualmente em conta, na apreciação destes casos, a questão de saber se as medidas tomadas relativamente às declarações em causa foram ou não desproporcionadas e se poderiam ou não ter sido utilizadas vias de recurso civis ou outras para as resolver.²⁹

41. Além disso, o Tribunal Europeu reconheceu que existe uma obrigação positiva de os Estados-Membros protegerem as pessoas visadas pela utilização de discursos de ódio contra qualquer violência ou outras interferências nos seus direitos que essa utilização possa efetivamente incitar outros a tentar³⁰. Além disso, um comportamento discriminatório pode constituir uma violação da proibição de tratamento desumano e degradante nos termos do artigo 3.º e pode ser considerado como resultante da passividade - incluindo a incapacidade de aplicar eficazmente as disposições penais - face a interferências nos direitos e liberdades ao abrigo da Convenção Europeia³¹. Além disso, o Tribunal Europeu também aceitou que a não reparação de expressões insultuosas, nomeadamente sob a forma de estereótipos negativos, dirigidas a um determinado grupo de pessoas, poderia implicar uma violação da obrigação positiva, nos termos do artigo 8.º, de garantir o respeito efetivo do direito à vida privada de um membro desse grupo, devido ao facto de essa expressão equivaler a um ataque à sua identidade.³²

²⁹ Ver os casos citados nas notas de rodapé. 11-13 as well as *Hennicke v. Germany* (dec.), no. 34889/97, 21 de maio de 1997, *Incal v. Turquia* [GC], n.º 22678/93, 9 de junho de 1998, *Lehideux e Isorni v. França* [GC], n.º 24662/94, 23 de setembro de 1998, *Witzsch v. Alemanha* (dec.), n.º. 41448/98, 20 de abril de 1999, *Karataş v. Turquia* [GC], n.º 23168/94, 8 de julho de 1999, *Erdoğan e İnce v. Turquia* [GC], n.º 25067/94, 8 de julho de 1999, *Özgür Gündem v. Turquia*, n.º 23144/93, 16 de março de 2000, *Şener v. Turquia*, n.º 26680/95, 18 de julho de 2000, *Le Pen v. França* (dec.), n.º. 55173/00, 10 de maio de 2001, *Osmani v. "antiga República Jugoslava da Macedónia"*, n.º. 50841/99, 11 de outubro de 2001, *Gunduz v. Turquia* (dec.), no. 59745/97, 13 de novembro de 2003, *Gunduz v. Turquia*, no. 35071/97, 4 de dezembro de 2003, *Seurot v. França* (dec.), no. 57383/00, 18 de maio de 2004, *Maraşlı v. Turquia*, n.º. 40077/98, 9 de novembro de 2004, *Dicle v. Turquia*, no. 34685/97, 10 de novembro de 2004, *Gumus e outros v. Turquia*, n.º. 40303/98, 15 de março de 2005, *Alinak v. Turquia*, no. 40287/98, 29 de março de 2005, *İ A v. Turquia*, no. 42571/98, 13 de setembro de 2005, *Han v. Turquia*, no. 50997/99, 13 de setembro de 2005, *Koç e Tambaş v. Turquia*, n.º. 50934/99, 21 de março de 2006, *Aydın Tatlav v. Turquia*, n.º. 50692/99, 2 de maio de 2006, *Erbakan v. Turquia*, no. 59405/00, 6 July 2006, *Güzel v. Turkey* (No. 2), no. 65849/01, 27 July 2006, *Düzgören v. Turkey*, no. 56827/00, 9 de novembro de 2006, *Yarar v. Turquia*, no. 57258/00, 19 de dezembro de 2006, *Üstün/Turquia*, n.º. 37685/02, 10 de maio de 2007, *Birdal c. Turquia*, n.º. 53047/99, 2 de outubro de 2007, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A.Ş. v. Turquia* (dec.), n.º 6587/03, 27 de novembro de 2007, *Demirel e Ateş v. Turquia*, n.º 10037/03, 29 de novembro de 2007, *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turquia*, n.º 11369/03, 14 de dezembro de 2007, *Soulas, e outros v. França*, n.º 15958/03, 10 de julho de 2008, *Balsytė-Lideikienė v. Lituânia*, n.º 72596/01, 4 de novembro de 2008, *Leroy v. França*, n.º. 36109/03, 2 de outubro de 2008, *Özer/Turquia*, n.º 871/08, 26 de janeiro de 2010, *Willem/França*, n.º 10883/05, 16 de julho de 2009, *Dink/Turquia*, n.º 2668/07, 14 de setembro de 2010 e *Perinçek/Suíça* [GC], n.º 27510/08, 15 de outubro de 2015.

³⁰ Ver, por exemplo, *Ouranio Toxo e outros v. Grécia*, n.º 74989/01, 20 de outubro de 2005, *Begheluri e outros v. Geórgia*, n.º 28490/02, 7 de outubro de 2014, *Karaahmed v. Bulgária*, n.º. 30587/13, 24 de fevereiro de 2015 e *Identoba e outros v. Geórgia*, n.º 73235/12, 12 de maio de 2015.

³¹ Ver, por exemplo, *Opuz v. Turquia*, n.º. 33401/02, 9 de junho de 2009.

³² *Aksu c. Turquia* [GC], n.º. 4149/04, 15 de março de 2012. Ver também *Church of Scientology v. Suécia* (dec.), n.º 8282/78, 14 de julho de 1980.

Outros tratados europeus

42. Três outros **tratados do Conselho da Europa** tratam especificamente da utilização de discursos de ódio.
43. Assim, o **Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime**, relativo à criminalização de atos de natureza racista e xenófoba cometidos através de sistemas informáticos, exige que os Estados-Membros adotem medidas legislativas e outras que possam ser necessárias para estabelecer como infrações penais a divulgação de material racista e xenófobo através de sistemas informáticos e a utilização de sistemas informáticos para fazer ameaças e insultos com motivações racistas e xenófobas e para negar, minimizar grosseiramente, aprovar ou justificar genocídios ou crimes contra a humanidade.
44. Além disso, a **Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras** exige que os programas não sejam suscetíveis de incitar ao ódio racial. Além disso, a **Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica** refere formas de violência contra as mulheres que também podem ser manifestações de discurso de ódio sexista online/offline: assédio sexual (artigo 40.º) e perseguição (artigo 34.º) e exige que as Partes adotem as medidas legislativas ou outras necessárias.

Outras normas europeias e internacionais

45. Para além destas obrigações específicas de tratados que exigem ou autorizam a tomada de medidas contra a utilização de discursos de ódio de um determinado caráter ou em determinados contextos, existem várias outras **normas europeias e internacionais** relevantes para a tomada de tais medidas. Trata-se de recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de recomendações e resoluções da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de um relatório da Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza), de duas medidas da União Europeia, da Declaração e do Programa de Ação de Durban, de setembro de 2001, do documento final da Conferência de Revisão de Durban, de abril de 2009, e do Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência (5 de outubro de 2012), bem como os relatórios apresentados à Assembleia Geral das Nações Unidas e ao Conselho dos Direitos Humanos pelos relatores especiais das Nações Unidas sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância, sobre as questões relativas às minorias e sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, bem como pelo Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos.
46. Muitas das **Recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa** e das **Recomendações e Resoluções da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa** têm incidido sobre formas específicas de discurso de ódio, como o nacionalismo agressivo, o extremismo, o neonazismo, o etnocentrismo e o ódio racial. Outros centraram-se nos que visam grupos específicos de pessoas, como os que se referem ao anticiganismo, ao antissemitismo, à xenofobia, à islamofobia, à homo/transfobia, ao estatuto de migrante e à filiação religiosa. Alguns outros abordaram a sua utilização em contextos específicos, nomeadamente no ciberespaço, nos meios de comunicação online, no discurso político e nos jogos de vídeo.

47. A Recomendação n.º R (97) 20 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o "Discurso de Ódio" define este termo como abrangendo "todas as formas de expressão que difundem, incitam, promovem ou justificam o ódio racial, a xenofobia, o antissemitismo ou outras formas de ódio baseadas na intolerância, incluindo a intolerância expressa pelo nacionalismo agressivo e pelo etnocentrismo, a discriminação e a hostilidade contra as minorias, os migrantes e as pessoas de origem imigrante". Recomenda que a legislação e a prática dos Estados-Membros sejam orientadas por uma série de princípios no combate ao discurso de ódio. De igual modo, outras Recomendações e Resoluções apelam à adoção de várias medidas administrativas, civis e penais para combater a utilização deste tipo de discurso, respeitando o direito à liberdade de expressão. Além disso, procuram promover uma cultura de tolerância, enfatizando o papel dos vários meios de comunicação social neste domínio.³³
48. **O relatório da Comissão de Veneza** preocupa-se particularmente com o incitamento ao ódio religioso³⁴. Tendo examinado a legislação europeia em matéria de blasfémia, insulto religioso e incitamento ao ódio religioso, o relatório conclui que o incitamento ao ódio, incluindo o ódio religioso, deve ser objeto de sanções penais e que seria adequado exigir explicitamente a intenção ou a imprudência. Conclui também que não é necessário nem desejável criar um crime de insulto religioso, ou seja, apenas um insulto aos sentimentos religiosos sem o elemento de incitamento ao ódio como componente essencial. Além disso, o relatório conclui que o crime de blasfémia deveria ser abolido e não reintroduzido.
49. As duas **medidas da União Europeia** relativas aos discursos de ódio são a Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia (Decisão-Quadro) e a Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva "Serviços de Comunicação Social Audiovisual").
50. A **Decisão-quadro** estabelece que "o racismo e a xenofobia constituem violações diretas do princípio da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios em que assenta a União Europeia e que são comuns aos Estados-Membros". Embora reconhecendo que a luta contra o racismo e a xenofobia exige vários tipos de medidas num quadro global e pode não se limitar a questões penais, as medidas que a decisão-quadro exige que os Estados-Membros tomem limitam-se a combater formas particularmente graves de racismo e xenofobia através do direito penal. Assim, a Decisão-quadro exige que o incitamento público à violência ou ao ódio contra um grupo de pessoas ou um membro desse grupo, definido por referência à raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica, seja punível sempre que esse comportamento seja intencional. Do mesmo modo, a lei deve punir qualquer apologia pública intencional, negação ou trivialização grosseira de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra dirigidos contra um grupo de pessoas ou um membro de um tal grupo, sempre que o

³³ Ver em anexo a lista das diferentes recomendações e resoluções.

³⁴ *Relatório sobre a relação entre a liberdade de expressão e a liberdade de religião: a questão da regulamentação e repressão da blasfémia, do insulto religioso e do incitamento ao ódio religioso*, CDL-AD(2008)026, 23 de outubro de 2008.

comportamento seja praticado de forma suscetível de incitar à violência ou ao ódio contra esse grupo ou membros do mesmo. Ao mesmo tempo, a Decisão-quadro deixa claro que não exige a adoção de medidas contrárias aos princípios fundamentais da liberdade de associação e da liberdade de expressão.

51. A **Diretiva "Serviços de Comunicação Social Audiovisual"** exige que os Estados-Membros garantam que os serviços prestados pelos fornecedores de serviços de comunicação social não contenham qualquer incitamento ao ódio com base na raça, no sexo, na religião ou na nacionalidade. Além disso, os Estados-Membros devem assegurar que os fornecedores de serviços de comunicação social cumpram a exigência de que as comunicações comerciais audiovisuais não prejudiquem o respeito pela dignidade humana nem incluam ou promovam qualquer discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, nacionalidade, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.
52. A Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa, convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas³⁵, adotou a **Declaração e o Programa de Ação de Durban** em 2001. Esta declaração afirmava que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância que lhes está associada constituíam uma negação dos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reconhecia que a incapacidade de combater e denunciar todas estas formas de intolerância por parte de todos, especialmente das autoridades públicas e dos políticos a todos os níveis, era um fator que favorecia a sua perpetuação. Exortou à adoção de um vasto leque de medidas legislativas, judiciais, regulamentares e administrativas, mas também de autorregulação, para prevenir e proteger contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância que lhes está associada, e para promover o respeito e a tolerância. Em especial, instou os Estados "a aplicarem sanções legais, em conformidade com a legislação internacional relevante em matéria de direitos humanos, no que respeita ao incitamento ao ódio racial através das novas tecnologias da informação e da comunicação, incluindo a Internet"³⁶ e encorajou a denúncia e o desenconajamento ativo da transmissão de mensagens racistas e xenóforas através de todos os meios de comunicação.³⁷
53. A **Conferência de Revisão de Durban** foi convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas³⁸ para analisar os progressos realizados na consecução dos objetivos estabelecidos pela Conferência Mundial. O seu **documento final** exprimiu a preocupação com o aumento dos atos de incitamento ao ódio, que visaram e afetaram gravemente as comunidades raciais e religiosas e as pessoas pertencentes a minorias raciais e religiosas, quer através da utilização de meios de comunicação impressos, audiovisuais ou eletrónicos, quer através de quaisquer outros meios, e provenientes de uma variedade de fontes. Declarou-se determinada, "como se dispõe no artigo 20.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a proibir plena e efetivamente toda e qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência e a aplicá-la através de todas as medidas legislativas, políticas e judiciais necessárias"³⁹.

³⁵ Nos termos da Resolução 52/111, de 18 de fevereiro de 1998.

³⁶ Parágrafo 145.

³⁷ Parágrafo 147(d).

³⁸ Nos termos da Resolução 61/149, de 19 de dezembro de 2006.

³⁹ 24 de abril de 2009, parágrafo 69.

Além disso, instou os Estados a tomarem medidas para combater a persistência de atitudes xenófobas e de estereótipos negativos em relação aos não cidadãos, nomeadamente por parte dos políticos, dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e pela imigração e dos meios de comunicação social⁴⁰. Além disso, instou os Estados a punirem as atividades violentas, racistas e xenófobas de grupos baseados em ideologias neonazis, neofascistas e outras ideologias nacionais violentas e exortou-os a declararem ilegais e a proibirem todas as organizações baseadas em ideias ou teorias de superioridade de uma raça ou grupo de pessoas de uma cor ou origem étnica, ou que tentem justificar ou promover o ódio nacional, racial e religioso e a discriminação sob qualquer forma, e a adotarem medidas imediatas e positivas destinadas a erradicar todos os incitamentos ou atos de discriminação.⁴¹

54. O **Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa** sublinhou a centralidade das medidas legislativas em qualquer estratégia de combate e prevenção do racismo e do ódio étnico e xenófobo na Internet e nas redes sociais e, por conseguinte, incentivou os Estados que não adotaram legislação a considerarem a possibilidade de o fazer. Ao mesmo tempo, o Relator Especial sublinhou também o importante papel do setor privado e da educação na resposta aos desafios do racismo e do incitamento ao ódio racial. Além disso, o Relator Especial sublinhou a necessidade de combater os partidos, movimentos e grupos políticos extremistas e de reforçar as medidas de prevenção de incidentes racistas e xenófobos em eventos desportivos.⁴²
55. Além disso, a **Relatora Especial para as questões das minorias** publicou um relatório sobre o discurso de ódio e o incitamento ao ódio contra as minorias nos meios de comunicação social. Este relatório reconhece que é necessário compreender melhor as causas profundas do ódio, mas sublinhou a importância de envolver as comunidades maioritárias para que se juntem às minorias marginalizadas e desfavorecidas na exigência de direitos humanos, igualdade e dignidade humana para todos. A Relatora Especial apelou à adoção de legislação que proíba a apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência, respeitando plenamente o direito à liberdade de expressão. Além disso, a Relatora Especial apelou à adoção do Plano de Ação de Rabat⁴³ ao implementar ou rever o seu quadro jurídico nacional sobre o discurso de ódio. O relatório sublinhou a necessidade de os partidos políticos democráticos encontrarem instrumentos eficazes e estratégias de sensibilização para contrabalançar as mensagens de ódio difundidas pelas forças e partidos extremistas.
56. A Relatora Especial sublinhou a importância de os meios de comunicação social manterem os mais elevados padrões deontológicos de jornalismo, evitando a estereotipagem de indivíduos e grupos e noticiando de forma factual e imparcial. O relatório incentivou a criação de organismos reguladores nacionais e independentes, incluindo representantes de minorias, com poderes para monitorizar o discurso de ódio nos meios de comunicação social, receber denúncias do público em relação ao discurso de ódio, receber

⁴⁰ *Ibid*, parágrafo 75.

⁴¹ *Ibid*, parágrafos. 60 e 99

⁴² Ver, por exemplo, os seguintes relatórios: A/HRC/26/50, 10 de abril de 2014, A/HRC/26/49, 6 de maio de 2014 e A/HRC /29/47, 13 de abril de 2015.

⁴³ Ver par. 59 abaixo.

e apoiar queixas e fazer recomendações. Afirmou também que os fornecedores de serviços de Internet devem estabelecer termos de serviço pormenorizados, diretrizes e procedimentos de notificação e retirada relativos ao discurso de ódio e ao incitamento, em conformidade com a legislação nacional e as normas internacionais, e garantir a aplicação transparente dessas políticas. Além disso, o relatório sublinhava a necessidade de educação e formação, em especial no que diz respeito às funções essenciais da literacia mediática, que devem ser incluídas nos currículos escolares em todas as fases, com especial destaque para o ambiente online. Este aspeto foi considerado essencial para fornecer aos jovens e adultos ferramentas e recursos adequados para desenvolver o pensamento crítico, a fim de questionar a exatidão, o enviesamento e o impacto das informações fornecidas pelos meios de comunicação social.⁴⁴

57. A preocupação com o discurso de ódio foi também objeto de um relatório específico do **Relator Especial sobre a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão**⁴⁵. Este relatório reconheceu que o direito à liberdade de expressão pode e deve ser restringido em casos extremos, como o incitamento ao genocídio e o incitamento ao ódio, em conformidade com as normas e os princípios internacionais, mas também sublinhou que este direito contribuíria para expor os danos causados pelos preconceitos, combater os estereótipos negativos, oferecer pontos de vista e contrapontos alternativos e criar uma atmosfera de respeito e compreensão entre os povos e as comunidades de todo o mundo. O Relator Especial sublinhou, assim, que as leis de combate ao discurso de ódio devem ser cuidadosamente configuradas e aplicadas pelo poder judicial de modo a não restringir excessivamente a liberdade de expressão⁴⁶. Além disso, o Relator Especial sublinhou a necessidade de essas leis serem complementadas por um vasto conjunto de medidas políticas destinadas a provocar verdadeiras mudanças de mentalidade, de perceção e de discurso. A fim de evitar qualquer utilização abusiva das leis relativas ao discurso de ódio, o Relator Especial recomendou que apenas os casos graves e extremos de incitamento ao ódio - que envolvam gravidade, intenção, conteúdo, extensão, possibilidade ou probabilidade de ocorrência de danos, iminência e contexto - sejam proibidos como infrações penais.⁴⁷
58. Num relatório sobre discriminação e violência contra indivíduos com base na sua orientação sexual e identidade de género, o **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos** apresentou várias medidas que recomendou que os Estados tomassem para combater essa violência. Uma das recomendações era a proibição do incitamento ao ódio e à violência com base na orientação sexual e na identidade de género e a responsabilização dos responsáveis por discursos de ódio conexos.⁴⁸
59. A adoção do **Plano de Ação de Rabat** foi o culminar de um exercício iniciado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos "para realizar uma avaliação exaustiva da aplicação da legislação, da jurisprudência e das políticas relativas à apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitui um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência a nível nacional e regional, incentivando simultaneamente o pleno respeito pela

⁴⁴ Ver A/HRC/28/64, 5 de janeiro de 2015.

⁴⁵ A/67/357, 7 de setembro de 2012.

⁴⁶ *Ibid.*, parágrafo 76.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ A/HRC/29/23, 4 de maio de 2015, parágrafo 78.

liberdade de expressão, tal como protegida pelo direito internacional em matéria de direitos humanos⁴⁹. Recomenda que seja feita uma distinção clara entre (a) expressão que constitui uma infração penal, (b) a expressão que não é punível criminalmente, mas que pode justificar um processo civil ou sanções administrativas e (c) a expressão que não dá origem a nenhuma destas sanções, mas que ainda assim suscita preocupações em termos de tolerância, civismo e respeito pelos direitos dos outros⁵⁰. A este respeito, chamou a atenção para um teste de seis partes para que as expressões sejam consideradas infrações penais, nomeadamente o contexto específico, o orador, a intenção, o conteúdo e a forma, a extensão do ato de fala e a probabilidade (incluindo a iminência)⁵¹. Além disso, as suas outras recomendações incluem esforços para combater a estereotipagem e a discriminação negativas, promover a compreensão intercultural, tratar as queixas relativas ao incitamento ao ódio e garantir a recolha sistemática de dados.⁵²

Diretrizes da ECRI

60. **As anteriores Recomendações de Política Geral (RPG) da ECRI** relativas ao discurso de ódio dizem respeito a:

- incentivar ao debate nos meios de comunicação social e nos profissionais da publicidade sobre a imagem que transmitem do Islão e das comunidades muçulmanas e sobre a sua responsabilidade a este respeito, a fim de evitar a perpetuação de preconceitos e de informações tendenciosas⁵³;
- adotar medidas para combater a utilização da Internet para fins racistas, xenófobos e antissemitas⁵⁴;
- adotar todas as medidas necessárias para combater o antissemitismo em todas as suas manifestações, incluindo a garantia de que o direito penal no domínio da luta contra o racismo abranja o antissemitismo⁵⁵;
- adotar medidas de combate ao racismo e à discriminação racial na escola⁵⁶;
- adotar medidas para combater o anticiganismo e a discriminação dos ciganos⁵⁷; e
- criminalizar certas formas de discurso de ódio⁵⁸.

61. A RPG n.º 7 recomenda que os seguintes comportamentos sejam considerados infrações penais:

- incitamento público intencional à violência, ao ódio ou à discriminação contra uma pessoa ou um grupo de pessoas em razão da sua "raça", cor, origem nacional/étnica, cidadania, religião ou língua;
- insultos públicos intencionais e difamação contra tal pessoa ou grupo; ameaças intencionais contra o mesmo alvo; a expressão pública, com um objetivo racista, de uma ideologia que reivindica a superioridade de um grupo

⁴⁹ Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre os seminários de peritos sobre a proibição do incitamento ao ódio nacional, racial ou religioso, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de janeiro de 2013, parágrafo 6.

⁵⁰ *Ibid.*, parágrafo 12.

⁵¹ *Ibid.*, Apêndice, parágrafo 29.

⁵² *Ibid.*, Apêndice, parágrafos 42-47.

⁵³ GPR n.º 5, *Combater a intolerância e a discriminação contra os muçulmanos*.

⁵⁴ GPR n.º 6, *Combate à difusão de material racista, xenófobo e antissemita através da Internet*.

⁵⁵ GPR n.º 9, *A luta contra o antissemitismo*.

⁵⁶ GPR n.º 10, *Combater o racismo e a discriminação racial na e através da educação escolar*.

⁵⁷ GPR n.º 13, *Combater o anticiganismo e a discriminação dos ciganos*.

⁵⁸ GPR n.º 7, *Legislação nacional de combate ao racismo e à discriminação racial*.

- de pessoas, ou que o deprecia ou denigre, com base, nomeadamente, na sua "raça", cor, origem nacional/étnica, cidadania, religião ou língua; e
- a negação, banalização, justificação ou apologia públicas, com um objetivo racista, de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra.⁵⁹

Preocupações com a aplicação

62. Existe, portanto, uma base claramente bem fundamentada ao abrigo do Direito Internacional geral e regional em matéria de direitos humanos para impor restrições à utilização do discurso de ódio. No entanto, os organismos responsáveis pelo controlo do cumprimento das obrigações dos Estados a este respeito estão preocupados com o facto de tais restrições poderem ser injustificadamente utilizadas para **silenciar as minorias e suprimir a crítica, a oposição política e as crenças religiosas**.
63. Assim, por exemplo, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, ao analisar os relatórios dos Estados Partes da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, recomendou que as definições da legislação dirigida contra o "extremismo" fossem alteradas de modo a garantir que fossem redigidas de forma clara e precisa, abrangendo apenas atos de violência, incitamento a tais atos e participação em organizações que promovem e incitam à discriminação racial, em conformidade com o artigo 4º dessa Convenção. Da mesma forma, o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas manifestou a sua preocupação quanto ao facto de essa legislação poder ser interpretada e aplicada de forma excessivamente ampla, visando ou prejudicando assim os defensores dos direitos humanos que promovem a eliminação da discriminação racial ou não protegendo os indivíduos e as associações contra a arbitrariedade na sua aplicação. Além disso, a ECRI e outras entidades, como o Relator Especial sobre a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão e o Comité Consultivo da Convenção-Quadro sobre as Minorias Nacionais, manifestaram igualmente a sua preocupação quanto à utilização das restrições ao discurso de ódio para silenciar o escrutínio e as críticas políticas legítimas.
64. Associada a estas preocupações está outra, nomeadamente, a de que **as proibições relativas aos discursos de incitamento ao ódio** podem ter sido **utilizadas de forma desproporcionada ou injustificada** contra aqueles que se destinam a proteger e a importância de evitar qualquer possível utilização indevida das mesmas. A base desta preocupação pode ser apenas uma simples percepção - resultante do destaque dado apenas a determinados processos e da falta de dados exaustivos - e não fundamentada. No entanto, embora seja importante garantir que todas as ações contra o uso de discursos de ódio sejam bem fundamentadas e que essas ações nunca sejam empreendidas de forma seletiva ou arbitrária, a Recomendação é clara ao afirmar que qualquer proibição penal de discursos de ódio deve ser de aplicação geral e não ser dirigida apenas a certos tipos de autores.

⁵⁹ Esta formulação foi essencialmente seguida na RPG n.º 9, exceto no que se refere à "identidade ou origem judaica" em vez de "raça", cor", etc., e inclui também a negação pública, a banalização, a justificação ou a condescendência com a Shoah e a profanação, com um objetivo antissemita, de bens e monumentos judaicos. Além disso, ambas as RPG recomendam a existência de infrações no que diz respeito à divulgação ou distribuição pública, ou à produção ou armazenamento com vista à divulgação ou distribuição pública, de material escrito, pictórico ou outro que contenha manifestações abrangidas pelas infrações referidas no texto acima e também no que diz respeito à criação ou à liderança de um grupo que promova o racismo ou o antissemitismo, ao apoio a esse grupo e à participação nas suas atividades com a intenção de contribuir para as infrações referidas no texto acima.

Conclusão

65. As diferentes medidas previstas na Recomendação são todas elas exigidas pelo direito internacional ou permitidas para garantir a universalidade dos direitos humanos.

D. Ratificações, reservas e recursos

Recomendação 1

Ratificação de tratados

66. Os três tratados que a recomendação 1 propõe que sejam ratificados, caso os Estados-Membros ainda não o tenham feito, tal como as RPG n.º 13 e n.º 14 também já recomendaram anteriormente, implicam a assunção de compromissos para a adoção de várias medidas que são cruciais para o cumprimento dos objetivos da Recomendação.
67. As medidas exigidas pelo **Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime** dizem respeito à criminalização de atos de natureza racista e xenófoba cometidos através de sistemas informáticos. Estas medidas já foram referidas acima⁶⁰ e são importantes devido ao seu enfoque específico no discurso de ódio. As medidas exigidas pelos outros dois tratados - a **Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais** (Convenção-Quadro) e o **Protocolo n.º 12 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos** (Protocolo n.º 12) - são, no entanto, igualmente importantes.
68. Assim, a Convenção-Quadro não só exige a garantia do direito à igualdade perante a lei e da igual proteção da lei para as pessoas pertencentes a minorias nacionais, como também exige (a) o incentivo à tolerância e ao diálogo intercultural, (b) a promoção do respeito mútuo, da compreensão e da cooperação e (c) a proteção das pessoas que possam estar sujeitas a ameaças ou atos de discriminação, hostilidade ou violência em resultado da sua identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa. Além disso, o Protocolo n.º 12 reforça a proibição de discriminação prevista na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, exigindo que o gozo de qualquer direito estabelecido por lei - e não apenas os direitos e liberdades específicos já garantidos por este último instrumento - seja assegurado sem discriminação.
69. No entanto, a recomendação 1 não incluiu a Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteira na lista dos tratados a ratificar, uma vez que esta exige agora um protocolo de atualização para ter em conta a evolução dos meios de comunicação social desde a sua adoção. A ratificação do tratado sem alterações seria, portanto, inútil.

Recomendação 2

Retirar as reservas

70. O primeiro ponto desta recomendação, nomeadamente, que **as reservas** a favor dos direitos à liberdade de reunião, de associação e de expressão ao artigo 4º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e ao artigo 20º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos sejam retiradas, é feito devido à preocupação de que a sua manutenção possa impedir uma ação eficaz para proibir as

⁶⁰ Ver par. 43 supra.

organizações que promovem ou incitam ao racismo e à discriminação racial, à propaganda de guerra e à apologia do ódio nacional, racial ou religioso.

Proporcionar o recurso

71. O segundo ponto da recomendação 2 - a aceitação da **competência do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial** para receber e examinar as comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos que aleguem ser vítimas de violações dos direitos consagrados na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial - foi apresentado como uma salvaguarda contra a incapacidade de combater o discurso de ódio a nível nacional, uma vez que essa aceitação permitirá que sejam contestados a nível internacional.

E. Causas e alcance

Recomendação 3

72. O objetivo específico desta recomendação é que sejam tomadas medidas adequadas para estabelecer o leque de circunstâncias que podem dar origem à utilização de discursos de ódio e à assunção de formas específicas, bem como para medir a extensão dessa utilização e o impacto que tem. A necessidade de abordar a atual compreensão limitada deste fenómeno e a falta de certeza quanto à sua extensão e efeitos é considerada essencial. Sem essa compreensão, não é possível tomar medidas eficazes para desencorajar e prevenir o recurso ao discurso de ódio e para reduzir e remediar os danos que esse recurso causa. Melhorar o nível de compreensão e dissipar a incerteza exigirá, contudo, o desenvolvimento e a utilização de vários instrumentos.
73. É possível que certas condições sejam especialmente propícias à utilização de discursos de ódio e que estes assumam formas específicas. Tais condições são suscetíveis de incluir a existência de uma série de fatores económicos, políticos e sociais, bem como a transmissão sem reflexão de estereótipos negativos e preconceitos de uma geração para a seguinte. No entanto, não parece que o cumprimento destas condições - isoladamente ou em determinadas combinações - conduza sempre ao uso de discursos de ódio.

Investigação

74. Para compreender muito melhor tanto as condições relevantes como as formas específicas em que operam, é necessário que **os projetos de investigação adequados** sejam orientados especialmente para as circunstâncias atuais e as considerações que levam a diferentes níveis de resposta a condições individuais. Essa investigação deve assumir a forma de inquéritos e estudos de campo e, sempre que possível, deve também ser de natureza comparativa.
75. A investigação sobre as condições conducentes à utilização do discurso de ódio e das suas diferentes formas não tem de ser efetuada pelas próprias autoridades públicas. No entanto, é importante que elas não só forneçam o apoio necessário para que isso aconteça, mas também garantam que essa investigação seja efetuada. Além disso, é provável que a investigação comparativa seja melhor efetuada através do trabalho conjunto de entidades de investigação de diferentes Estados-Membros. A sua colaboração neste domínio deve, por conseguinte, ser especificamente incentivada e facilitada.

Deficiências na recolha de dados

76. Embora tenham sido registados casos específicos de utilização de discursos de ódio no decurso da monitorização da ECRI e noutros estudos, ficando-se

por vezes com a impressão, ou chegando-se à conclusão, de que este fenómeno está a aumentar, o quadro real da extensão dessa utilização ainda não é claro. Isto é uma consequência de várias considerações registadas na monitorização, muito especialmente: as diferentes formas como o discurso de ódio é definido (sendo apenas abrangidas algumas das características pessoais e do estatuto em que se pode basear); a adoção de diferentes abordagens de classificação pelas várias autoridades envolvidas; a limitação da recolha de dados apenas aos casos em que a utilização do discurso de ódio constitui potencialmente uma infração penal; o facto de casos específicos em que o discurso de ódio foi utilizado não terem sido registados ou comunicados às autoridades públicas competentes; e, ocasionalmente, a ausência total de qualquer recolha de dados relativos a essa utilização ou a não publicação de todos ou de alguns dos dados recolhidos.

77. Em alguns casos, a não recolha de dados reflete a preocupação com a possibilidade de esta não ser coerente com as obrigações relativas à proteção de dados. Além disso, nem todos os dados recolhidos são devidamente tidos em conta. Isto é especialmente verdade no que diz respeito ao resultado do controlo pela sociedade civil. Ademais, os dados recolhidos nem sempre são analisados com o objetivo de permitir tirar conclusões sobre a resposta que o uso do discurso de ódio assim revelado exige. Por último, é necessário garantir que os dados recolhidos vão para além da análise da extensão do uso do discurso de ódio e determinem o seu impacto nas pessoas visadas por ele.

Requisitos para a recolha de dados

78. **A recolha e a análise de dados** sobre a utilização efetiva do discurso de ódio devem, portanto, ser realizadas de forma muito mais consistente, sistemática e abrangente.
79. Isto significa, em primeiro lugar, que os dados devem ser recolhidos em todos os casos por referência ao entendimento do que constitui um discurso de ódio para efeitos da Recomendação.
80. Em segundo lugar, as garantias de proteção de dados não devem ser invocadas para limitar ou impedir a recolha de dados no que diz respeito à utilização de discursos de ódio. É certo que estas garantias não impedem a recolha e o tratamento de dados sobre pessoas identificáveis sempre que: se trate de uma finalidade lícita; esses dados sejam adequados, pertinentes e não excessivos para essa finalidade; sejam exatos e atualizados; e não sejam conservados por mais tempo do que o necessário. Ademais, as garantias de proteção de dados não se aplicam a quaisquer dados que sejam tornados anónimos, de tal forma que não seja possível identificar quaisquer indivíduos afetados pela utilização de discursos de ódio, o que deve ser o caso de todas as análises estatísticas da utilização de discursos de ódio.
81. Em terceiro lugar, os dados recolhidos não devem ser limitados aos casos em que a expressão em causa é alegadamente ou foi considerada uma infração, pois isso exclui necessariamente a maioria das situações em que o discurso de ódio está a ser utilizado e precisa de ser combatido.
82. Em quarto lugar, as autoridades públicas competentes devem ter a responsabilidade explícita de comunicar, em formato estatístico, todas as queixas de casos em que se alegue a utilização de discursos de ódio contrários ao direito administrativo, civil ou penal, bem como o resultado de qualquer ação tomada em relação a essas queixas.

83. Em quinto lugar, a recolha de dados não deve limitar-se ao registo de queixas sobre a utilização de discursos de ódio, mas deve também procurar captar a experiência daqueles que são afetados por essa utilização e que podem ter relutância em relatar o facto da sua ocorrência. A monitorização - quer seja realizada em tempo real ou retrospectivamente através da análise de material arquivado ou envolvendo a análise do discurso e do conteúdo⁶¹ - pode ser realizada de forma mais útil pela sociedade civil e pelos organismos para a igualdade/instituições nacionais de direitos humanos, sendo estas últimas autorizadas a fazê-lo de acordo com o foco das suas atividades e prioridades específicas, sempre que tal ainda não tenha acontecido.
84. Será, no entanto, necessário assegurar o apoio adequado a essa monitorização, o que pode exigir o financiamento quer dos analistas adequados, quer do hardware e software requeridos para efetuar técnicas de análise automatizadas. Os organismos para a igualdade/instituições nacionais de direitos humanos e outros organismos competentes devem também poder realizar, determinar a realização ou financiar inquéritos às pessoas que podem ser alvo de discursos de ódio, a fim de determinar a sua frequência, especialmente em circunstâncias em que essa ocorrência pode não ser facilmente monitorizada ou comunicada. Alguns bons exemplos são o Inquérito Europeu sobre Criminalidade e Segurança⁶² e também o inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia especificamente no que diz respeito a lésbicas, gays, bissexuais e transgéneros⁶³. Estes inquéritos podem igualmente ser utilizados para determinar as consequências desta utilização para as pessoas destes grupos, nomeadamente no que se refere à possibilidade de sentirem medo, isolamento e vergonha, de se retirarem da sociedade e de terem relutância em apresentar queixa ou de serem dissuadidas de o fazer⁶⁴.
85. Em sexto lugar, é importante que os dados recolhidos através destas diferentes técnicas sejam coligidos e analisados de forma adequada, utilizando para o efeito tecnologias de processamento modernas, de modo a que se possa discernir a escala global do fenómeno a abordar. Em particular, sempre que os dados tenham sido recolhidos a partir de duas ou mais fontes e reunidos ou "agregados" num formato estatístico anónimo para ilustrar a incidência de determinadas utilizações do discurso de ódio - tais como as que são contrárias ao direito administrativo, civil ou penal - devem ainda poder ser decompostos em pequenas unidades de informação, de modo a que possam ser identificadas questões relacionadas com grupos específicos (tais como deficiência, género, religião ou crença) e fatores (tais como o tipo de utilizador ou a localização da utilização). Desta forma, a emergência de certas tendências ou a vulnerabilidade particular de certos alvos de discursos de ódio tornar-se-ia mais evidente. Tais considerações poderiam então ser tidas em conta na adoção de respostas para combater o recurso ao discurso de ódio.

⁶¹ Ver B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

⁶² Ver J. van Dijk, J. van Kesteren e P. Smit, *Criminal Victimisation in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, 2007.

⁶³ Como o assédio revelado pelo inquérito LGBT da União Europeia da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia - *Inquérito da União Europeia a lésbicas, gays, bissexuais e transgéneros - Principais resultados*, 2014.

⁶⁴ "Os relatórios sobre a discriminação sentida subjetivamente são um indicador valioso, particularmente quando são avaliados no contexto de outros tipos de informação, tais como estatísticas de desemprego, registos policiais, queixas apresentadas, etc.", GPR n.º 4, parágrafo 9.

86. Em sétimo lugar, os dados que estão a ser recolhidos e a sua análise devem ser amplamente divulgados. Assim, devem ser fornecidos não só a todos os organismos e indivíduos que têm responsabilidades formais no combate ao uso do discurso de ódio, mas também a políticos, líderes religiosos e comunitários e outras pessoas da vida pública que estão em posição de deixar claro que o uso do discurso de ódio é inaceitável numa sociedade democrática. Além disso, é importante que os dados e a sua análise sejam também apresentados num formato acessível para posterior divulgação através dos meios de comunicação social. Isto permitirá ao público apreciar o que está a acontecer e os danos que o uso do discurso de ódio causa.
87. Por último, deve ser designada uma autoridade pública específica responsável por garantir que estes requisitos de recolha e análise de dados mais coerentes, sistemáticos e abrangentes sejam efetivamente cumpridos pelos vários organismos e instituições em causa.

F. Sensibilização e contradiscurso

Recomendação 4

88. Esta recomendação tem como objetivo desencorajar e prevenir o discurso de ódio através da demonstração do perigo que este representa e através do contradiscurso, ou seja, a reafirmação dos valores que o seu uso ameaça e a contestação dos pressupostos em que este se baseia. Reconhece que isto implica recorrer a um vasto leque de atores, mas especialmente a figuras e funcionários públicos, educadores e professores, organizações não governamentais, organismos para a igualdade e instituições nacionais de direitos humanos. No entanto, a ênfase na necessidade de um envolvimento ativo do público em geral nesta matéria reflete o facto de que respeitar e garantir a dignidade inerente e os direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é da responsabilidade de todos numa sociedade democrática.
89. Simultaneamente, a recomendação 4 exige que certas pessoas sejam objeto de esforços especiais em que se afirme a inaceitabilidade do uso do discurso de ódio e se reforcem os valores ameaçados por esse uso. Esses esforços devem ser dirigidos não só àqueles que podem ser particularmente suscetíveis à influência da desinformação, dos estereótipos negativos e da estigmatização, mas também àqueles que já sucumbiram a essa influência ou que estão a tentar exercê-la. A experiência passada demonstrou que a democracia e o pluralismo podem ser minados e postos de lado quando são ouvidos e postos em prática apelos para negar a alguns o seu direito à igualdade e à dignidade.
90. Assim, a manutenção do pluralismo e da democracia é entendida como exigindo concessões por parte de indivíduos e grupos de indivíduos, limitando algumas das suas liberdades de modo a assegurar uma maior estabilidade da sociedade como um todo.

Sensibilização

91. No entanto, estes ideais não serão salvaguardados e valorizados apenas pela imposição de restrições ao que as pessoas podem dizer e fazer. É também essencial que haja uma apreciação da **importância do respeito pela diversidade** na sociedade e um compromisso partilhado para a garantir. Ao mesmo tempo, é necessário tomar medidas para eliminar as barreiras entre os vários grupos da sociedade que podem impedir o desenvolvimento do respeito e da compreensão mútuos e que podem ser exploradas para

promover a desarmonia e a hostilidade. Estes objetivos podem ser alcançados de várias formas.

92. Em primeiro lugar, é importante manter vivo o conhecimento sobre o que aconteceu no passado. Isto pode ser conseguido através da comemoração do Holocausto e de outros ataques contra a democracia, o pluralismo e os direitos humanos perpetrados na Europa e noutros locais no decurso da nossa história comum. Essa comemoração pode ser realizada através da marcação desses acontecimentos em dias ou aniversários especiais, bem como através da construção de monumentos para assinalar a sua ocorrência, e através de programas contínuos que aumentem a sensibilização e a compreensão sobre o que aconteceu e por que razão a reflexão sobre esses acontecimentos continua a ser relevante hoje em dia. Em particular, seria útil chamar a atenção para as semelhanças entre os objetivos e as atividades das organizações que atualmente promovem o ódio e a intolerância e as que o fizeram anteriormente com consequências desastrosas.
93. Em segundo lugar, devem ser envidados esforços para assegurar uma valorização muito mais alargada do que as normas de direitos humanos exigem e da razão pela qual a sua observância é fundamental para uma sociedade democrática. Em particular, estas questões - com especial destaque para a natureza e o efeito das práticas discriminatórias - devem ser incluídas na educação geral que todos recebem. Os educadores e os professores devem, por conseguinte, receber formação adequada e os materiais didáticos necessários para o poderem fazer. É importante que, no contexto escolar, esta educação seja aplicada na forma como os alunos se tratam uns aos outros⁶⁵. Neste contexto, a ECRI recomendou, na sua monitorização nacional, a adoção de medidas para promover a tolerância e o respeito mútuos nas escolas, independentemente da orientação sexual e da identidade de género. No entanto, verificou-se que a responsabilidade atribuída a certas instituições para o desenvolvimento de currículos adequados a este respeito nem sempre foi cumprida e, em alguns casos, os cursos não foram ministrados por não terem sido adotadas as disposições necessárias para a sua execução. Por conseguinte, é necessário garantir que seja prestado o apoio necessário ao desenvolvimento e à realização desses cursos e que as ações relativas a ambos sejam devidamente acompanhadas. Além disso, a informação e a sensibilização para os direitos humanos não devem ser apenas objeto de programas de educação formal. Devem também ser objeto de um debate recorrente nos meios de comunicação social e em programas de informação destinados ao público em geral.
94. Em terceiro lugar, devem ser empreendidas ou apoiadas iniciativas destinadas a fomentar o respeito pela diversidade através da promoção de uma maior consciência do "outro" ou dos "outros" na sociedade. Estas iniciativas podem assumir a forma de festivais de arte e de cinema, concertos, eventos culinários, teatro e dramatizações, exposições, palestras e seminários e projetos especiais que envolvam escolas, bem como emissões e publicações. Simultaneamente, poderá ser útil que as pessoas oriundas da migração - incluindo, mas não exclusivamente, as que se podem destacar em domínios como a cultura, a economia e o desporto - participem em programas que demonstrem o êxito da sua integração, mantendo a sua identidade. No entanto, é pouco provável que todas estas atividades promocionais sejam bem-sucedidas se o respeito e a compreensão mútuos não forem também exemplificados por todas as autoridades públicas na forma como desempenham as suas diferentes funções.

⁶⁵ Ver medidas propostas nas partes II e III da RPG n.º 10.

Eliminar os obstáculos à compreensão mútua

95. Em quarto lugar, o diálogo intercultural - que envolve uma troca de pontos de vista aberta e respeitosa entre indivíduos e grupos pertencentes a culturas diferentes - deve ser facilitado para que se possa obter uma compreensão mais profunda das perspetivas uns dos outros. Este diálogo deve ter em conta as diretrizes do *Livro Branco do Conselho da Europa sobre o Diálogo Intercultural "Viver Juntos como Iguais em Dignidade"*⁶⁶. Poderá ser concretizado, nomeadamente, através da realização de eventos culturais e projetos de investigação comuns, da oferta de cursos de línguas, da criação de programas de bolsas de estudo e de intercâmbio de estudantes e da organização de seminários para explorar questões específicas de interesse. No caso de comunidades cujas relações foram marcadas por conflitos no passado, o apoio ao diálogo entre elas poderá ter de ser associado a medidas de promoção da prevenção de conflitos, da mediação e da reconciliação. Mais uma vez, será importante que todas as autoridades públicas desempenhem um papel ativo neste diálogo, de modo a que o seu exemplo possa servir de incentivo para que outros o sigam.
96. Em quinto lugar, os laços entre as diferentes comunidades poderiam também ser reforçados através do apoio à "criação de redes de colaboração para desenvolver a compreensão mútua, promovendo o diálogo e inspirando ações construtivas visando objetivos políticos partilhados e a procura de resultados tangíveis, tais como projetos de serviços nos domínios da educação, saúde, prevenção de conflitos, emprego, integração e educação para os meios de comunicação social"⁶⁷. A criação de **mecanismos para identificar e abordar potenciais áreas de tensão entre membros de diferentes comunidades e a prestação de assistência na prevenção e mediação de conflitos também podem ser úteis**⁶⁸.
97. Em sexto lugar, devem ser envidados esforços especiais para **combater a desinformação, os estereótipos negativos e a estigmatização**, uma vez que estes podem constituir a base em que assenta a utilização do discurso de ódio. Por exemplo, a polícia e o sistema judiciário só devem divulgar a origem étnica dos alegados autores de um crime quando tal for estritamente necessário e servir um objetivo legítimo, uma vez que essa divulgação pode reforçar injustificadamente os preconceitos, enquanto a sua subsequente absolvição pode ser ignorada ou não ser comunicada. No entanto, não é suficiente corrigir "factos" e contradizer supostas características que foram erradamente atribuídas a uma pessoa ou grupo de pessoas específicas, uma vez que tal pode nunca ter a mesma circulação ou atenção que as declarações que são corrigidas ou contraditas. É igualmente necessário envidar esforços para divulgar, tão amplamente quanto possível, narrativas alternativas e compreensíveis sobre as pessoas sujeitas a desinformação, estereótipos negativos e estigmatização, que as retratem de forma positiva, bem fundamentada e que constituam um desafio convincente à imagem negativa da pessoa ou grupo de pessoas em causa. Isto pode incluir medidas para promover a participação e a aceitação de pessoas pertencentes a minorias em equipas desportivas mistas. **Além disso, deve ser claramente proibida a utilização da definição de perfis** - ou seja, a utilização de

⁶⁶ Lançado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros do Conselho da Europa na sua 118.^a Sessão Ministerial, em 7 de maio de 2008.

⁶⁷ Tal como recomendado na Resolução 16/18 do Conselho dos Direitos Humanos, Combater a intolerância, os estereótipos negativos e a estigmatização, bem como a discriminação, o incitamento à violência e a violência contra as pessoas com base na religião ou crença (24 de março de 2011), parágrafo 5(a).

⁶⁸ *Ibid.*, parágrafo 5(b).

suposições estereotipadas baseadas na pertença a um determinado grupo⁶⁹ - como base para as medidas tomadas no âmbito da luta contra o terrorismo, da aplicação da lei e do controlo da imigração, das alfândegas e das fronteiras⁷⁰. Embora estes esforços possam não afetar as perspetivas de todos os que recorrem à desinformação, aos estereótipos negativos e à estigmatização, podem contribuir para evitar que outros sejam por eles influenciados.

A importância do contradiscurso

98. Por último, estes esforços devem ser associados a condenações específicas, rápidas e sem reservas do uso efetivo de discursos de ódio. A condenação clara do uso do discurso de ódio é necessária não só porque o seu uso é totalmente inaceitável numa sociedade democrática, mas também porque serve para reforçar os valores em que essa sociedade se baseia. Esse **contradiscurso** deve, portanto, não só dizer que o uso do discurso de ódio é errado, mas também sublinhar porque é antidemocrático. É importante que ninguém fique parado e permita que o discurso de ódio de qualquer tipo seja usado sem o desafiar. Tais desafios são especialmente praticáveis nos meios de comunicação online que oferecem vários meios de reagir ao que é divulgado. Todos os utilizadores dos meios de comunicação social, sob qualquer forma, devem ser encorajados a chamar a atenção para os casos em que o discurso de ódio está a ser utilizado e a tornar clara a sua objeção a esses casos. No entanto, embora a contestação do uso de discursos de ódio seja da responsabilidade de todos, as figuras públicas podem dar um contributo especialmente importante a este respeito, porque a estima de que beneficiam confere à sua voz uma influência considerável sobre os outros. É, por isso, crucial que todas as figuras públicas, nomeadamente os políticos e os líderes religiosos e comunitários, mas também as personalidades do mundo artístico, empresarial e desportivo, se pronunciem quando ouvem ou veem o discurso de ódio a ser utilizado, pois, caso contrário, o seu silêncio pode contribuir para legitimar a sua utilização. Durante os ciclos de monitorização, verificou-se que os organismos para a igualdade, os provedores de justiça e as instituições nacionais de direitos humanos têm muitas vezes sido particularmente veementes na condenação da utilização do discurso de ódio. Este facto é, sem dúvida, importante, mas essa condenação deve ser generalizada, de modo a constituir uma resposta muito mais geral por parte de figuras públicas e não apenas de algumas vozes isoladas. Esse contradiscurso pode também assumir a forma de afastamento de atividades e organizações em que as pessoas que utilizam discursos de ódio estejam ativamente envolvidas.
99. Embora muitos dos passos sugeridos acima sejam de aplicação geral, a recomendação 4 sublinha que há uma necessidade especial de os aplicar em relação às crianças, aos jovens e as autoridades públicas. No caso dos dois primeiros, isto deve-se ao facto de a sua idade poder não só torná-los especialmente suscetíveis à influência do discurso de ódio, mas também porque isso pode permitir que a educação os liberte mais facilmente dos preconceitos que sustentam a sua utilização. No caso dos funcionários públicos, as medidas propostas são necessárias não só devido à possibilidade de influência positiva sobre os outros decorrente da sua posição, mas também porque essa posição fará com que qualquer utilização

⁶⁹ A definição de perfis raciais é, de acordo com a RPG n.º 11 (n.º 1), "a utilização pela polícia, sem justificação objetiva e razoável, de motivos como a raça, a cor, a língua, a religião, a nacionalidade ou a origem nacional ou étnica em atividades de controlo, vigilância ou investigação".

⁷⁰ Sobre a necessidade de excluir a definição de perfis, ver, por exemplo, o *Relatório do Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas associadas de intolerância*, A/HRC/29/46, 20 de abril de 2015.

de discursos de ódio por parte destes seja especialmente grave, dado o seu aparente apoio do Estado.

100. A recomendação 4 também prevê a adoção de medidas para encorajar aqueles que utilizam discursos de ódio a repudiar esse uso e a ajudá-los a pôr fim à sua associação com grupos que o utilizam. Reconhece-se que esta não é uma tarefa fácil, sobretudo devido aos preconceitos enraizados que podem tornar o recurso ao discurso de ódio quase habitual. No entanto, não é impossível mudar os padrões de comportamento e os ciclos de monitorização registaram vários projetos orientados para este objetivo. Seria, pois, conveniente que estes fossem mais amplamente imitados e apoiados, aproveitando também a experiência adquirida com os programas que o n.º 1 do artigo 16.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica exige que sejam adotados para ensinar os autores de violência doméstica a adotar comportamentos não violentos nas relações interpessoais.
101. As medidas previstas na recomendação 4 devem ser tomadas não só por indivíduos, mas também por um vasto leque de atores específicos. No entanto, a recomendação 4 reconhece que um contributo especial a este respeito pode ser, e está a ser frequentemente, dado por organizações não governamentais, organismos para a igualdade e instituições nacionais de direitos humanos, quer individualmente quer em cooperação entre si. Nalguns casos, isto pode exigir que as duas últimas entidades recebam uma autorização específica para trabalhar contra o discurso de ódio, mas as três também precisam de receber os recursos necessários para levar a cabo esse trabalho.
102. Além disso, a recomendação 4 coloca uma ênfase especial no trabalho educativo de sensibilização do público para os perigos colocados pela utilização de discursos de ódio e de reforço do empenhamento no pluralismo e na democracia. Para o efeito, é necessário reforçar a capacidade dos professores e educadores para que possam ministrar os programas educativos necessários⁷¹. Por conseguinte, deve ser prestado o apoio adequado à formação que tal implica, bem como à produção dos materiais a utilizar nestes programas.
103. Embora todos estes diferentes esforços possam ser empreendidos isoladamente, é provável que tenham um impacto ainda mais significativo se forem empreendidos num contexto de maior cooperação e coordenação entre as diferentes partes envolvidas. Tal pode implicar, como se verificou nos ciclos de monitorização, a adoção de estratégias e planos de ação nacionais para combater o extremismo, o racismo, a xenofobia, o antissemitismo e as formas conexas de intolerância, homofobia e transfobia. Essas estratégias e planos devem incluir tarefas concretas para os ministérios, os municípios e a polícia e ser elaborados e avaliados anualmente. Seria igualmente adequado adotar planos de ação para integrar as comunidades minoritárias, com a participação dessas comunidades em todas as fases da sua conceção, acompanhamento e avaliação. Em qualquer caso, é crucial que todos estes esforços envolvam um processo contínuo e não *ad hoc* e que abordem todas as formas de discurso de ódio.

⁷¹ Ver, a este respeito, as recomendações pormenorizadas na parte III da RPG n.º 10.

G. Apoio às vítimas

Recomendação 5

104. Esta recomendação centra-se na necessidade de fornecer várias formas de apoio às pessoas que são alvo de discursos de ódio. Isto reflete o reconhecimento não só de que o uso de tal discurso pode ter um efeito adverso sobre elas, emocional e psicologicamente, mas também de que podem não estar conscientes dos seus direitos de reagir ou serem dissuadidas de o fazer devido a àqueles efeitos ou a várias formas de pressão para não exercerem esses direitos.
105. A utilização de discursos de ódio pode levar as pessoas visadas a sentirem-se não só receosas e inseguras, mas também - sem qualquer justificação - culpadas ou envergonhadas e humilhadas, o que leva a uma perda de autoconfiança e autoestima. Para além disso, estes sentimentos podem também resultar em sintomas físicos, como perda de sono e dores de cabeça, bem como em problemas de saúde mental e física de natureza mais grave. Por conseguinte, estes sentimentos podem ter consequências em todos os aspetos da vida das pessoas afetadas, seja no trabalho, na escola ou em casa, mas o seu impacto nas relações familiares e na vontade de participar na sociedade é especialmente grave⁷².

Prestação de aconselhamento e orientação

106. Por conseguinte, é necessário garantir que seja disponibilizado **apoio adequado** às pessoas que sofram qualquer uma destas consequências do uso de discursos de ódio ou que estejam em risco de sofrer. Em particular, é necessário que este apoio seja prestado o mais rapidamente possível após terem sido vítimas de discursos de ódio e, posteriormente, ao longo das várias respostas oficiais, incluindo eventuais processos penais. Para prestar esse apoio, são necessários conselheiros com formação adequada. Em particular, devem ser capazes de perguntar sobre os sentimentos e medos da pessoa, bem como determinar se há necessidade de cuidados médicos. Além disso, estes conselheiros têm de garantir que a pessoa visada pelo discurso de ódio não é culpada e ajudá-la a recuperar algum sentido de controlo e confiança. Também é necessário reconhecer que o processo de recuperação pode demorar algum tempo e que o período pode variar de acordo com a experiência particular e o carácter do indivíduo afetado. A prestação deste tipo de apoio às pessoas visadas pelo discurso de ódio deve ser organizada numa base sistemática e estar disponível independentemente da forma que o discurso de ódio possa assumir.

Exercício do direito de reparação

107. Ao mesmo tempo, as pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio têm o direito de responder a esses discursos através de **contradiscorso** e de **condenação**, bem como de procurar reparação através de procedimentos perante os tribunais e as autoridades competentes. No entanto, ter esses direitos não é suficiente. É igualmente importante que as pessoas estejam conscientes dessas possibilidades e que não sejam dissuadidas de as exercer.

⁷² Ver, por exemplo, a revisão da literatura em I. Dzelme, *Psychological Effects of Hate Crime - Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study*, Latvian Center for Human Rights, 2008. Este facto é igualmente reconhecido nas disposições da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho.

108. Há várias medidas que podem ser adotadas para garantir que as pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio estejam **conscientes dos seus direitos**. Estas medidas incluem campanhas publicitárias que deixem claro não só que o uso de discursos de ódio é inaceitável, mas também que definam as diferentes formas através das quais as pessoas visadas podem reagir ou procurar reparação. Além disso, essas campanhas devem sublinhar que, para além de lidar com a situação particular do indivíduo em causa, apresentar queixa é uma parte crucial dos esforços mais alargados para combater o uso do discurso de ódio. Estas campanhas podem frequentemente ter um carácter geral. No entanto, nalguns casos, pode ser particularmente útil centrá-las em pessoas pertencentes a grupos específicos, como as minorias visíveis ou as pessoas LGBT, através das ONG ou dos meios de comunicação social que utilizam especialmente.
109. Além disso, as informações sobre as várias possibilidades de ação contra o uso de discursos de ódio podem ser divulgadas através de gabinetes da administração central e local utilizados pelo público, centros de aconselhamento, advogados e organizações não governamentais.

Eliminação dos obstáculos à reparação

110. Além disso, mesmo quando há consciência dos direitos, há vários fatores que podem desencorajar as pessoas visadas pelo uso do discurso de ódio de os exercerem. Estes podem incluir a sensação de que fazê-lo é demasiado complicado, demasiado dispendioso ou que não vale a pena o trabalho envolvido, especialmente se se acreditar que as queixas não serão acreditadas ou levadas a sério. Além disso, as pessoas podem ser dissuadidas de agir devido ao receio de repercussões por parte dos autores de discursos de ódio, bem como de ameaças reais por eles proferidas. Todos estes fatores parecem conduzir à subnotificação de casos de utilização de discursos de ódio que tem sido observada nos ciclos de monitorização.
111. As preocupações com a **complexidade e os custos da apresentação de queixas** - em especial as que envolvem processos judiciais - relativamente à utilização de discursos de ódio podem ser bem resolvidas, tornando os requisitos para as mesmas tão simples e acessíveis quanto possível e assegurando a disponibilidade de assistência adequada para a sua apresentação e seguimento. Essa assistência pode assumir a forma de apoio a organizações - quer não governamentais, quer organismos para a igualdade e instituições nacionais de direitos humanos - para que prestem aconselhamento e representação em processos relevantes e/ou a extensão dos regimes de apoio judiciário à apresentação de queixas, especialmente quando estão envolvidos processos judiciais. Não seria adequado que as autoridades públicas ou as organizações privadas cobrassem uma taxa pelo tratamento das queixas apresentadas a estas sobre a utilização de discursos de ódio. Além disso, qualquer taxa a pagar por um processo judicial instaurado em relação a essa utilização não deve ser fixada a um nível que torne impraticável a sua instauração. Ademais, todas as pessoas encarregadas de receber queixas, quer nas autoridades públicas quer em organizações privadas, devem ter formação adequada para garantir que a forma como as queixas são recebidas não é, em si mesma, dissuasora para os queixosos.
112. Não obstante este apoio à apresentação de queixas, é pouco provável que estas sejam apresentadas quando existe um forte sentimento de que não se espera que estas façam a diferença, quer para a pessoa em causa quer para o grupo de pessoas a que pertence. Por conseguinte, é vital que se possa demonstrar o impacto positivo de uma queixa - nomeadamente, uma

reparação para o indivíduo que instaurou o processo e/ou uma ação para evitar a repetição. Isto exige não só que as queixas sejam corretamente investigadas e determinadas, mas também que os seus resultados sejam amplamente divulgados. Tornar públicos esses resultados pode ser um elemento útil nas medidas tomadas para garantir que as pessoas visadas pelo uso do discurso de ódio estejam cientes dos seus direitos.

113. Além disso, as pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio não devem ser dissuadidas pelo receio das consequências que podem advir do facto de se terem queixado ou apresentado provas desse uso. Assim, deve haver uma proibição penal específica de qualquer **ação de retaliação** - como o despedimento de um emprego ou o assédio - que seja tomada contra eles. Por exemplo, a ECRI recomendou, na sua monitorização nacional, que os migrantes em situação irregular possam apresentar queixa por crimes de ódio sem correrem o risco de expulsão imediata.

H. Autorregulação

Recomendação 6

114. Esta recomendação diz respeito às formas como o uso do discurso de ódio pode ser combatido através dos esforços de alguns dos organismos, instituições e outras organizações a que pertencem ou estão ligados aqueles que o usam. Embora o uso do discurso de ódio seja uma questão de interesse público geral e ocorra numa grande variedade de fóruns diferentes, aqueles que o usam terão, em muitos casos, afiliações particulares - incluindo como funcionários e utilizadores de instalações - com um ou mais organismos, instituições e organizações diferentes. Estas podem ser tanto entidades públicas como privadas e incluem parlamentos e outros órgãos eleitos a nível nacional, regional e local, ministérios e outros organismos públicos, a função pública, partidos políticos, associações profissionais, organizações empresariais e escolas, universidades e outras instituições de ensino, bem como uma vasta gama de organizações culturais e desportivas.

Uma questão de responsabilidade

115. Apesar de os problemas colocados pela utilização de discursos de ódio poderem não constituir um foco específico das atividades desenvolvidas por cada um desses organismos, instituições e organizações, todos eles têm a responsabilidade comum numa sociedade democrática de respeitar e garantir a dignidade inerente e os direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana. Assim, na medida do possível e no âmbito das suas competências, esses organismos, instituições e organizações devem deixar claro que o recurso a discursos de ódio por parte de pessoas que lhes estão associadas é totalmente inaceitável e devem tomar medidas para impedir ou sancionar esse recurso. Além disso, devem procurar assegurar que qualquer utilização de discursos de ódio por pessoas a eles associadas seja levada ao seu conhecimento. Além disso, devem dar formação para que essas pessoas compreendam por que razão o uso de discursos de ódio é inaceitável e para que outros possam manifestar-se contra e condenar esse uso.

Caraterísticas essenciais

116. A ênfase colocado por este aspeto da Recomendação na **autorregulação** é um reflexo da necessidade de garantir que qualquer controlo exercido sobre a liberdade de expressão seja o mais limitado possível. Para além disso, representa o reconhecimento de que estes organismos, instituições e organizações estão muitas vezes mais bem posicionados para identificar certos usos do discurso de ódio e para impedir a sua continuação, seja através do exercício da persuasão, seja por via da imposição de alguma forma de sanção. Em muitos casos, portanto, o recurso à autorregulação pode ser

a abordagem mais adequada e mais eficaz para combater o discurso de ódio. No entanto, também se reconhece que **a natureza destes organismos, instituições e organizações pode variar significativamente e que isso terá influência na forma exata como podem exercer a sua responsabilidade específica de combater o discurso de ódio.** Este facto deve, portanto, ser tido em conta na prestação de apoio pelos governos à autorregulação levada a cabo por estes organismos, instituições e organizações. Em particular, esse apoio não deve ser condicionado à adoção de um modelo único de autorregulação; **por esta razão, a autorregulação que envolve os meios de comunicação social é abordada mais especificamente na recomendação 7.**

117. No entanto, a recomendação 6 identifica certas características que podem ser úteis incluir em todos os sistemas de autorregulação, nomeadamente a adoção de **códigos de conduta** (ou de ética) acompanhados de certas sanções em caso de incumprimento das suas disposições, acordos para o controlo de declarações e publicações para evitar a utilização de estereótipos negativos e de informações enganosas, a oferta de formação e a criação de mecanismos de reclamação.

Códigos de conduta

118. A existência de tais códigos é ainda mais importante quando a posição do orador pode implicar uma imunidade - como no caso de juízes e deputados - uma vez que isso pode impedir que sejam tomadas outras formas de ação contra o uso do discurso de ódio pela pessoa em causa.
119. Os ciclos de monitorização da ECRI mostram claramente que vários organismos, instituições e organizações já adotaram códigos de conduta (ou de ética) e conjuntos de normas semelhantes - incluindo regras de procedimento - que podem ser utilizados para combater o discurso de ódio por aqueles que, de alguma forma, estão ligados a eles. Os códigos existentes em vários Estados-Membros incluem os adotados para juízes, ministros, membros do poder legislativo, membros de organizações profissionais, pessoas envolvidas em organizações desportivas e funcionários e estudantes de universidades e instituição de ensino superior. Além disso, existem vários códigos ou cartas internacionais ou regionais que são aplicáveis a organismos, instituições e organizações que operam nos Estados-Membros, como o Código Disciplinar da Federação Internacional de Associações de Futebol (FIFA), as diretrizes da União Europeia de Associações de Futebol (UEFA) e a Carta dos Partidos Políticos Europeus para uma Sociedade não Racista. Em alguns casos, o alcance destes códigos pode ser bastante amplo, nomeadamente no caso dos códigos relacionados com atividades desportivas. Assim, estes códigos podem aplicar-se não só às pessoas que praticam o desporto em si ou que participam na sua organização e gestão, mas também às pessoas que assistem ou apoiam as atividades, tanto no local onde estas se realizam como noutros locais (por exemplo, durante a deslocação para o local em causa). Certos códigos que regem os deputados também se aplicam onde quer que o discurso impugnado tenha lugar e, por conseguinte, não se limitam aos procedimentos no âmbito da legislatura.
120. No entanto, as disposições destes códigos nem sempre abordam a utilização do discurso de ódio em termos específicos. Em vez disso, podem dizer respeito a várias formas de conduta que podem ser abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, como a utilização de linguagem insultuosa, ofensiva ou ameaçadora, ou podem referir-se apenas à exigência de respeitar a dignidade e a igualdade em termos muito gerais. Infelizmente, nem todas as formas de discurso de ódio são tratadas na prática como estando abrangidas por tais

formulações e, como resultado, não são tomadas medidas contra alguns utilizadores de discurso de ódio, incluindo aqueles que utilizam discurso racista, homo e transfóbico. É provável que a utilização de códigos para combater o discurso de ódio seja mais eficaz se o comportamento que está a ser proscrito for explicitamente formulado por referência ao entendimento do discurso de ódio na presente Recomendação. Em particular, os códigos devem preocupar-se com todas as formas de discurso de ódio e não apenas com aquelas que podem ser objeto de sanções penais. Além disso, os códigos devem deixar claro o compromisso dos que os adotam com a igualdade e a dignidade e não deixar dúvidas quanto à sua opinião de que o uso do discurso de ódio é inaceitável. Em todos os casos, as formulações utilizadas nos códigos devem ser claras e acessíveis para que não haja incertezas quanto ao comportamento considerado inaceitável. Isto é importante tanto para aqueles que podem estar sujeitos a sanções como para aqueles que são alvo do uso de discursos de ódio. Além disso, os códigos não só devem ser divulgados e levados ao conhecimento daqueles a quem se aplicam, como também devem ser disponibilizados ao público para que qualquer pessoa interessada em garantir o cumprimento dos seus requisitos possa atuar em conformidade.

121. A Recomendação 6 apela especificamente a que os partidos políticos sejam incentivados a assinar a **Carta dos Partidos Políticos Europeus para uma sociedade não racista**, uma vez que a sua aceitação por esses partidos não só implicará o reconhecimento das suas responsabilidades específicas enquanto intervenientes num processo político democrático, mas também servirá de exemplo para outros, demonstrando a necessidade de adotar códigos para combater a utilização de discursos de ódio⁷³.

Implementação

122. Embora a adoção de códigos reflita, por si só, um compromisso com os valores neles incorporados, a sua eficácia exige também algumas disposições para garantir que as suas disposições sejam respeitadas. A melhor forma de o conseguir é através de uma combinação de **mecanismos de monitorização e de apresentação de queixas**.
123. As técnicas de controlo podem variar. Nalguns casos, não envolvem mais do que ouvir os discursos e analisar as publicações das pessoas afiliadas ao organismo, instituição ou organização em causa e, em seguida, dar uma resposta adequada. No entanto, deve haver alguém com a responsabilidade clara por esse controlo, mesmo que outros possam também chamar a atenção para determinados usos do discurso de ódio. Além disso, tal como a recomendação 6 indica, será particularmente importante que os responsáveis pela monitorização estejam atentos à utilização de estereótipos negativos e de informações enganosas, uma vez que os primeiros podem ser uma forma menos óbvia de discurso de ódio e os segundos podem reforçar os preconceitos que sustentam essa utilização. No contexto dos recintos desportivos, é necessário prestar especial atenção ao controlo dos participantes nos eventos, de modo a impedir que distribuam ou vendam nas suas proximidades qualquer material em que seja utilizado discurso de ódio, bem como impedir o acesso a quem exiba ou transporte faixas, folhetos e símbolos em que seja utilizado discurso de ódio e suspender ou interromper um evento quando o discurso de ódio for utilizado pelos participantes⁷⁴.

⁷³ Ver também a Declaração da CERl sobre a utilização de elementos racistas, antisemitas e xenófobos no discurso político (adotada em 17 de março de 2005).

⁷⁴ Ver GPR n.º 12 *Combater o racismo e a discriminação racial no domínio do desporto*.

124. Os mecanismos de reclamação podem constituir um meio de determinar se as disposições dos códigos foram violadas, mesmo que o controlo interno ou os relatórios de terceiros não tenham apontado para essa violação. Além disso, se for detetada uma infração, podem decidir quais as sanções a aplicar. Estes mecanismos devem estar abertos não só àqueles que estão filiados no organismo, instituição ou organização em causa, mas também àqueles que têm motivos para considerar que foram alvo do uso de discursos de ódio por parte de uma pessoa filiada. Devem incorporar procedimentos claros, justos e transparentes e devem ser facilmente acessíveis, por exemplo, através de uma linha telefónica direta ou de um sistema online. Os organismos, instituições e organizações que dispõem de mecanismos de apresentação de queixas devem envidar esforços especiais para incentivar as pessoas visadas pelo discurso de ódio a apresentarem queixas. Devem também monitorizar a forma como essas queixas são tratadas, para que possam proporcionar uma verdadeira solução para as pessoas afetadas por essa utilização.
125. A maior parte dos códigos existentes prevê igualmente a imposição de sanções em caso de violação das suas disposições. Estas variam de natureza, mas podem incluir a imposição de multas, a destituição de um ministro de um cargo governamental e de um juiz da sua nomeação, a suspensão de um deputado dos trabalhos da legislatura, a expulsão e a proibição da entrada de pessoas em recintos desportivos, a retirada de pontos em competições desportivas e a exigência de realizar eventos desportivos à porta fechada. É importante que as sanções impostas reflitam verdadeiramente a gravidade do uso de discursos de ódio, sob pena de ser dar a impressão de que se está a apoiar esse uso. É certo que a imposição de sanções adequadas e bem divulgadas para o uso de discursos de ódio pode enviar uma mensagem clara contra o discurso de ódio e demonstrar que a liberdade de expressão sem restrições é inaceitável. Assim, quando um determinado uso do discurso de ódio tiver sido sancionado, será importante que a liderança do organismo, instituição ou organização em causa chame a atenção dos seus membros e do público em geral para este facto, juntamente com uma reafirmação explícita de que o uso do discurso de ódio é totalmente inaceitável.
126. A aplicação efetiva dos códigos depende em grande medida da prestação de **formação adequada** às pessoas com responsabilidades nesta matéria. Em particular, é necessário que essas pessoas compreendam o que constitui um discurso de ódio, incluindo a sua utilização em formatos codificados ou menos óbvios, como responder à sua utilização e como lidar com aqueles que o utilizam, bem como a forma de efetuar a monitorização e de operar adequadamente os mecanismos de queixa. Uma vez que isto não é algo que possa ser facilmente alcançado por todos os organismos, instituições e organizações para os quais a adoção de códigos que lidam com o discurso de ódio seria apropriada, é provável que a prestação de apoio por parte dos governos seja especialmente útil. Isto pode ser feito diretamente ou através da facilitação da sua prestação por entidades com competências específicas neste domínio.
127. Além disso, a aplicação dos códigos só será eficaz se for assegurado **um financiamento suficiente** para os vários mecanismos de controlo e reclamação envolvidos. Este deve ser, portanto, um fator a ter em conta tanto no momento da sua adoção como nas revisões subsequentes do seu funcionamento.
128. Além disso, a fim de facilitar a adoção e a aplicação de códigos de conduta (ou de ética) para combater a utilização do discurso de ódio, seria útil que os

governos também apoiassem **o intercâmbio de informações** entre todos os organismos, instituições e organizações em causa sobre os pontos fortes e fracos dos códigos que já estão em vigor há algum tempo.

Relação com outras formas de reparação

129. Em muitos casos, é de esperar que a autorregulação, em geral, e os mecanismos de queixa internos, em particular, lidem eficazmente com a utilização do discurso de ódio, incluindo a prestação de uma reparação adequada às pessoas visadas por esse discurso. No entanto, nem sempre será esse o caso, especialmente quando um uso específico do discurso de ódio é tal que o pagamento de uma indemnização ou a imposição de uma sanção penal pode ser a resposta necessária. Assim, embora as disposições de autorregulação excluam frequentemente a necessidade de recorrer a outras formas de reparação ao abrigo da lei, nunca devem ser ou tornar-se um obstáculo à procura de tais formas de reparação.

I. Os media e a Internet

Recomendação 7

130. Na grande maioria dos casos, o recurso ao discurso de ódio é feito através dos meios de comunicação social e da Internet, sendo que as oportunidades conexas proporcionadas por estes últimos aumentam frequentemente o alcance e o carácter imediato desse recurso. Ao mesmo tempo, os media e a Internet estão também entre os principais meios não só para comunicar e reforçar os valores que o uso do discurso de ódio procura minar, mas também para exercer o direito à liberdade de expressão, que é fundamental para uma sociedade democrática. Assim, o enfoque específico desta recomendação na regulação e na autorregulação dos meios de comunicação social e da Internet reflete o reconhecimento da sua importância particular para o discurso de ódio - como veículo tanto para o utilizar como para o contestar - e também da necessidade de garantir que qualquer controlo exercido sobre a liberdade de expressão seja o mais limitado possível. Embora alguma regulamentação dos meios de comunicação social e da Internet não seja incompatível com o direito à liberdade de expressão, o facto de se confiar mais na autorregulação para combater a utilização do discurso de ódio será, em muitos casos, não só mais eficaz como também mais adequado.

Reconhecer a diversidade

131. A expressão "**meios de comunicação social e Internet**" abrange muitas formas de comunicação com características e impacto muito diferentes. Assim, abrange os meios de comunicação impressos (como jornais, revistas e livros, bem como panfletos, folhetos e cartazes), mas também os meios audiovisuais e eletrónicos (como a rádio, a televisão, as gravações digitais de som e imagem, os sítios Web, as aplicações, os e-mails e uma vasta gama de redes sociais e jogos de vídeo) e, sem dúvida, outras formas de comunicação que ainda poderão ser desenvolvidas. Para além disso, algumas coisas que são ditas, publicadas ou comunicadas de outra forma serão iniciativas verdadeiramente individuais, enquanto outras serão o produto de grandes empresas. Algumas dessas comunicações estarão sujeitas a diferentes formas de controlo editorial, mas outras aparecerão sem serem revistas por ninguém para além do seu autor e, na verdade, aparecerão sem o conhecimento prévio da pessoa que fornece o meio de comunicação específico. Em muitos casos, o autor de uma comunicação será identificável, mas noutros pode permanecer anónimo. Algumas comunicações chegarão a um público quase instantaneamente, mas outras dependerão da vontade de ouvir, ler ou aceder de qualquer outra forma ao que está a ser comunicado. Algumas serão amplamente divulgadas e/ou duradouras, mas outras serão

pouco notadas e/ou fugazes na sua existência. Todas estas diferenças devem ser tidas em conta para determinar o âmbito da ação regulamentar e da autorregulação, bem como para determinar se as expectativas quanto ao que podem alcançar são realistas.

132. Para além dos requisitos aplicáveis a declarações e publicações (incluindo emissões) ao abrigo da lei geral (analisados na seção seguinte), o grau de regulamentação específica a que os meios de comunicação social e a Internet estão sujeitos varia de um Estado-Membro para outro. Em alguns casos, é necessário obter uma licença ou uma concessão para operar. Pode também ser exigido o cumprimento de determinadas normas, sendo possível a imposição de sanções - incluindo a perda permanente ou temporária da licença ou da concessão - em caso de infração. Noutros casos, pode haver apenas a obrigação de observar determinadas normas e a existência de um certo poder para proibir a colocação em circulação de um determinado material, bem como a possibilidade de exercer uma influência indireta através da concessão de subsídios em dinheiro ou em espécie, sujeitos ao cumprimento de determinadas condições. Noutros casos, porém, não existem requisitos especiais a observar para além dos previstos na legislação geralmente aplicável.

Requisitos básicos

133. Todas as **medidas regulamentares** relativas aos meios de comunicação social e à Internet - incluindo as que se dirigem à utilização do discurso de ódio - devem ser coerentes com o direito à liberdade de expressão e oferecer as salvaguardas contra o abuso de poder aplicáveis a todas as medidas legais que afetam o exercício deste direito (analisadas na seção seguinte). A Recomendação 7 não sugere a adoção de quaisquer novos poderes regulamentares, mas indica que deve ser feita uma utilização eficaz de todos os poderes existentes - incluindo toda a gama de sanções disponíveis - que possam ser relevantes para combater a utilização do discurso de ódio. Para este efeito, no entanto, é importante - como já foi observado - que o entendimento de discurso de ódio utilizado seja tão amplo quanto o encontrado na Recomendação. Além disso, os poderes existentes só serão úteis se os organismos relevantes monitorizarem ativamente as entidades que devem regular - incluindo tomar a iniciativa de analisar a forma como certos grupos de pessoas estão a ser retratados - e responderem prontamente aos casos em que o uso do discurso de ódio é chamado à sua atenção.
134. Além disso, os organismos reguladores devem assegurar uma sensibilização suficiente do público para o seu papel, de modo a que tais casos sejam efetivamente levados ao seu conhecimento. Lamentavelmente, recorda-se que, durante os ciclos de monitorização, se verificou que os organismos competentes por vezes só existem no papel, uma vez que não foram devidamente constituídos, o que tem claramente de ser remediado para que se possa tomar qualquer medida regulamentar. No entanto, em coerência com a necessidade de respeitar o direito à liberdade de expressão, aqueles que desempenham funções reguladoras devem ter em conta a conveniência de dar preferência à utilização dos poderes de que dispõem para encorajar uma autorregulação eficaz da utilização do discurso de ódio, em vez de procurarem eles próprios intervir diretamente no funcionamento dos meios de comunicação social e da Internet.
135. A elaboração da recomendação 6 sobre a **autorregulação** no que se refere à adoção de códigos de conduta (ou de ética) adequadamente formulados, ao controlo, aos mecanismos de apresentação de queixas e à formação é

geralmente aplicável ao funcionamento da autorregulação dos meios de comunicação social e da Internet. Por conseguinte, não é repetida na presente secção, mas são destacados alguns aspetos de especial relevância para os meios de comunicação social e a Internet.

Códigos de conduta

136. Como foi observado nos ciclos de monitorização, vários códigos de conduta (ou de ética) contendo disposições sobre discursos de ódio já foram adotados por muitos profissionais e organizações dos meios de comunicação social, incluindo a indústria da Internet⁷⁵. Alguns foram adotados pelos próprios profissionais e outros são documentos internos de organizações específicas, mas muitos aplicam-se a setores específicos. Em alguns casos, são inteiramente da iniciativa de quem os adota, mas, muitas vezes, foram motivados por pressões regulamentares. No entanto, embora estes códigos prevejam muitas vezes especificamente que o ódio não deve ser incitado e que a discriminação não deve ser propagada, não cobrem geralmente todos os aspetos do discurso de ódio tal como este é entendido na Recomendação, incluindo as suas formas mais codificadas. Além disso, em alguns Estados-Membros, os únicos códigos que existem estão limitados - formalmente ou na prática - apenas aos meios de comunicação impressos e podem nem sequer se aplicar aos sítios Web associados, nos quais o discurso de ódio pode ser publicado.
137. Por conseguinte, é necessário encorajar a adoção de códigos que abranjam a gama mais vasta possível de utilização dos meios de comunicação social e da Internet. Além disso, esses códigos - ou condições de utilização - devem reger todas as pessoas e não apenas os profissionais e organizações dos media, embora possa não ser possível abranger todas as iniciativas individuais (como a autoedição). Isto não significa que deva haver apenas um código, pois isso poderia tornar difícil, se não impossível, ter em conta as diferentes formas de comunicação utilizadas. No entanto, a conduta proibida nestes códigos deve utilizar explicitamente o conceito de discurso de ódio que consta da Recomendação.
138. Além disso, dada a influência que pode ser exercida pelos meios de comunicação social e pela Internet, ou através deles, seria conveniente que estes códigos não só proibissem a utilização do discurso de ódio em todas as suas formas, mas também indicassem formas de apresentação da informação que não reforcem desnecessariamente as atitudes que sustentam a utilização do discurso de ódio, exigissem que a perspetiva das pessoas visadas pelo discurso de ódio fosse devidamente tida em conta na cobertura dos acontecimentos e encorajassem a cobertura de acontecimentos que ponham em causa as perceções negativas sobre determinados grupos de pessoas. Assim, a inclusão nas notícias da origem étnica do alegado autor de um crime não é geralmente relevante, mas este facto pode muitas vezes ser recordado, apesar de a pessoa em causa ter sido posteriormente absolvida. É igualmente necessário ter cuidado ao relatar alguns acontecimentos, em especial os que envolvem extremistas ou terroristas, uma vez que o seu sensacionalismo e a sua concentração no drama podem inadvertidamente reforçar preconceitos e inflamar paixões.
139. Além disso, deve ser analisado se determinados acontecimentos que envolvem as pessoas frequentemente estigmatizadas só estão a ser noticiados porque quem os noticia partilha as perceções negativas que lhes

⁷⁵ Como as Melhores Práticas para Responder ao Cyber-ódio, da Liga Anti-Difamação (ADL), que o Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube e outras redes sociais subscreveram.

são atribuídas, bem como se as pessoas hostis a esses grupos têm efetivamente acesso privilegiado a determinados meios de comunicação. Do mesmo modo, as condições de utilização dos fóruns Web e de serviços semelhantes podem impedir a utilização de comentários anônimos. Além disso, podem também impedir o acesso durante a noite, quando se considera que esta possibilidade facilita a publicação de comentários ofensivos. Além disso, as notícias relativas a acontecimentos que envolvem ou dizem respeito a pessoas que são frequentemente alvo de discursos de ódio - como as que relatam o seu envolvimento numa alegada desordem ou disputa - muitas vezes não dão a sua opinião sobre as circunstâncias em causa, permitindo assim que o reforço da desinformação e dos estereótipos negativos não seja contestado. Além disso, esses estereótipos e estigmatizações também podem ser contestados através da publicação de reportagens que mostrem pessoas pertencentes a grupos de pessoas alvo de discursos de ódio numa perspetiva positiva, como as que tratam da sua integração bem-sucedida ou explicam os valores subjacentes a determinadas tradições. Este tipo de reportagem pode ser facilitado pelo incentivo ao desenvolvimento de ferramentas como o glossário para jornalistas sobre integração, que explica certos termos-chave, que foi registado num ciclo de monitorização. Desta forma, os códigos podem incentivar os meios de comunicação social a desenvolverem narrativas que contrariem a "lógica" subjacente à utilização de discursos de ódio⁷⁶.

Monitorização

140. Um aspeto crucial da autorregulação é a monitorização do que está a ser comunicado pelos meios de comunicação social e através da Internet. Este aspeto é de importância geral, mas é especialmente necessário nos casos em que não tenha sido sujeito a qualquer forma de controlo editorial. Mesmo quando existem códigos de conduta (ou de ética), a monitorização nem sempre é efetuada de forma sistemática. É o caso, nomeadamente, da utilização de discursos de ódio na Internet. No entanto, como alguns serviços na Internet demonstraram, existem várias técnicas automáticas disponíveis para procurar discursos de ódio e estas podem ser complementadas por mecanismos específicos para denunciar a sua utilização e o material em questão pode então ser removido de acordo com as condições de utilização do serviço. Estes sistemas devem ser imitados e, sempre que possível, devem ser encorajados pelas autoridades reguladoras. Além disso, os organismos reguladores devem incentivar a investigação para aumentar a sua eficácia. Além disso, os utilizadores individuais devem ser encorajados a denunciar a utilização de discursos de ódio e as organizações não governamentais devem ser apoiadas na realização de monitorizações ou no funcionamento de pontos de contato ou de linhas diretas, para que essas utilizações do discurso de ódio possam ser identificadas. No entanto, a monitorização só valerá a pena se conduzir também à eliminação atempada das utilizações de discursos de ódio identificadas e o compromisso de o fazer já foi assumido por algumas plataformas sociais que adotaram estas duas abordagens. Também se deve considerar, em casos particulares, se é ou não apropriado que os usos persistentes de discursos de ódio impliquem o bloqueio do acesso a serviços de Internet, sempre que tal ocorra.

Mecanismos de denúncia

141. O impacto dos mecanismos de denúncia existentes parece ser variável. Embora haja certamente casos em que as queixas sobre o uso de discursos de ódio são consideradas e mantidas, há muitos outros em que isso não

⁷⁶ Ver ainda Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, *Ethical journalism and human rights*, (CommDH (2011)40, 8 de novembro de 2011).

acontece. Além disso, como já foi referido, alguns estão limitados à imprensa escrita e, em particular, aos jornais e revistas. Acresce que mesmo estes mecanismos não são aplicáveis a todas essas publicações, porque se baseiam numa adesão voluntária e há quem não opte por aderir. Além disso, alguns dos mecanismos são órgãos inteiramente internos de um determinado meio de comunicação social ou entidade da Internet. Ademais, alguns não atraem muitas denúncias, apesar da extensão do uso do discurso de ódio, o que parece ser parcialmente atribuível ao facto de os mecanismos não serem muito conhecidos e, quando não é esse o caso, à falta de confiança na sua eficácia. É certo que as decisões adotadas - que normalmente se limitam à publicação da conclusão específica do mecanismo - não são geralmente vinculativas e nem sempre são aplicadas.

142. Por conseguinte, é necessário que os mecanismos de apresentação de denúncias que se aplicam a setores específicos dos meios de comunicação social e da Internet - e que, portanto, não são meros órgãos internos - tenham um mandato mais alargado para abranger setores que não estão atualmente cobertos ou que sejam criados órgãos semelhantes para esses setores. Além disso, a confiança nesses mecanismos poderia ser reforçada se eles fossem mais conhecidos, se gozassem de uma independência clara em relação à influência daqueles cuja conduta está a ser analisada e se o seu papel e as suas decisões fossem mais amplamente aceites, sendo esta última característica suficientemente proeminente para que qualquer condenação da utilização de discursos de ódio seja óbvia para todos os interessados. Os organismos reguladores devem, por conseguinte, encorajar a adoção de medidas nesta direção.

Preservar a liberdade de expressão

143. Ao mesmo tempo, a ação de autorregulação não deve conduzir a interferências injustificadas com o direito à liberdade de expressão. No entanto, é certamente possível que a aplicação de códigos de conduta e de condições de utilização que conduzam ao bloqueio e à eliminação de material possa, de facto, envolver uma interpretação errada ou demasiado ampla do que pode constituir um discurso de ódio, resultando em casos particulares de restrição injustificada do exercício da liberdade de expressão. Por conseguinte, é necessário que as decisões que têm por efeito barrar ou apagar material sejam objeto de recurso e, em última análise, de contestação nos tribunais. Sem estas vias de recurso, não haverá uma proteção adequada do direito à liberdade de expressão.

Prestação de formação

144. Tal como acontece com outras formas de autorregulação, também é necessário garantir que seja dada **formação adequada** aos envolvidos no seu funcionamento. Em particular, os profissionais dos meios de comunicação social devem não só ter uma compreensão mais profunda do que constitui o discurso de ódio, mas também compreender de que forma, através do que escrevem e publicam, podem evitar facilitar a sua utilização e combater as condições que dão origem a essa utilização, promovendo a tolerância e uma melhor compreensão entre culturas.

J. Responsabilidade administrativa e civil

Recomendação 8

145. Esta recomendação diz respeito à imposição de responsabilidade administrativa e civil pela utilização de discursos de ódio. Trata, em particular, da clarificação das diferentes responsabilidades que podem surgir relativamente a essa utilização, tendo em conta as várias formas em que tal

utilização pode ocorrer e o grau de envolvimento que determinados atores podem ter. Para além da necessidade de reparação dos danos específicos que devem ser reparados à luz das recomendações dos pontos 10-13 e 15 da RGP n.º 7, a recomendação 8 identifica a necessidade de poderes específicos para exigir a supressão de certos discursos de ódio, o bloqueio de páginas que utilizam discursos de ódio e a publicação de um reconhecimento de que foram publicados discursos de ódio, bem como para proibir a divulgação de discursos de ódio e obrigar à revelação das identidades dos seus utilizadores. Estes poderes são propostos apenas para os casos mais graves de utilização de discursos de ódio e exigem que a sua utilização seja objeto de autorização ou aprovação judicial, a fim de garantir o respeito do direito à liberdade de expressão.

146. A fim de garantir que sejam tomadas medidas adequadas contra estes casos mais graves de utilização de discursos de ódio, recomenda-se igualmente que a legitimidade para instaurar os processos pertinentes seja alargada não só às pessoas visadas pela utilização do discurso de ódio em causa, mas também aos organismos para a igualdade, às instituições nacionais de direitos humanos e às organizações não governamentais interessadas. Além disso, reconhece-se que a utilização efetiva destes poderes implica a formação dos juízes, advogados e funcionários envolvidos, bem como o intercâmbio de boas práticas entre os intervenientes no exercício de tais poderes.

Fundamentos da responsabilidade

147. Os danos resultantes da utilização de discursos de ódio serão, na maioria dos casos, de carácter moral. No entanto, pode haver casos em que as pessoas visadas por este tipo de discurso possam também demonstrar que este lhes causou danos materiais, por exemplo, quando relacionado com a recusa de uma oportunidade de emprego ou com a perda da capacidade de trabalho devido a problemas de saúde. Por conseguinte, é necessário que a lei esclareça as circunstâncias específicas em que pode existir uma **compensação económica** e a base de direito administrativo ou civil em que essa indemnização pode ser pedida, quer seja, como em alguns Estados-Membros, ao abrigo da proteção da personalidade e da reputação, quer por referência a qualquer outro ilícito administrativo ou civil. Além disso, a utilização de discursos de ódio pode também prejudicar a reputação de toda uma comunidade ou grupo de pessoas. No entanto, embora os prejuízos individuais específicos não sejam necessariamente significativos em todos esses casos, a possibilidade de solicitar uma declaração de que a reputação das pessoas que pertencem a essa comunidade ou grupo de pessoas foi prejudicada e/ou uma indemnização simbólica pode ser adequada e deve ser prevista na lei.
148. Além disso, a fim de garantir que não há interferência injustificada no direito à liberdade de expressão, qualquer responsabilidade deve ser limitada às utilizações mais graves do discurso de ódio, nomeadamente as que se destinam a incitar atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus destinatários, ou que se pode razoavelmente esperar que o façam. Assim, não deve ser suficiente demonstrar danos ou perdas em resultado de uma utilização específica do discurso de ódio para que seja imposta qualquer responsabilidade; a utilização específica deve também ser de tal gravidade - nomeadamente, quando existe a intenção de incitar ou um risco iminente de tal ocorrer - que a sua imposição se justifique.

Reconhecer diferentes responsabilidades

149. Simultaneamente, será também necessário clarificar quem pode ser considerado responsável por este tipo de discurso devido à utilização de

discursos de ódio. Isto é de importância crucial, uma vez que, como a recomendação 8 observa, muitos tipos diferentes de entidades e meios de comunicação podem ser envolvidos no uso de discursos de ódio. Assim, deve ser estabelecido um quadro jurídico adequado que **estabeleça as correspondentes responsabilidades**, se as houver, em resultado da utilização de mensagens de discurso de ódio.

150. Embora o autor inicial de uma determinada utilização do discurso de ódio possa ter alguma responsabilidade por essa utilização, a determinação do grau em que esta é partilhada - se o for - por outros terá de ter em conta fatores como o facto de terem ou não participado ativamente na sua disseminação, de terem ou não conhecimento de que as suas instalações estavam a ser utilizadas para este fim, de terem ou não utilizado técnicas para identificar essa utilização e os seus responsáveis e de terem ou não agido prontamente para impedir que tal continuasse a acontecer, uma vez que tiveram conhecimento de que tal estava a acontecer. A este respeito, deve referir-se que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que o direito à liberdade de expressão não tinha sido violado quando uma empresa foi considerada responsável perante as pessoas visadas por discursos de ódio publicados no seu portal de notícias na Internet⁷⁷. O Tribunal teve em conta a natureza extrema dos comentários, a ausência de meios para identificar a pessoa que publicou os comentários de modo a poder ser perseguida, o facto de a empresa não ter evitado ou removido prontamente os comentários e o facto de as consequências económicas da responsabilidade não serem substanciais para a empresa, uma vez que a indemnização foi proporcional e não afetou as suas operações comerciais⁷⁸.
151. Além disso, em alguns casos, a possibilidade de certas instalações serem exploradas para a utilização de discursos de ódio pode refletir uma falha no cumprimento dos requisitos regulamentares. Nesses casos, ao impor quaisquer **sanções administrativas** consequentes, como uma coima ou a perda de uma licença ou de uma concessão, seria igualmente necessário ter em conta as circunstâncias específicas em causa, incluindo a existência ou não de avisos anteriores sobre as falhas em questão. O facto de não se ter em conta estas circunstâncias poderia conduzir a uma resposta desproporcionada, o que seria incompatível com o direito à liberdade de expressão.

Outras reparações para além da indemnização

152. Para além do pagamento de indemnizações e da imposição de sanções administrativas, a recomendação 8 prevê a necessidade de existirem várias **outras soluções** para lidar com os casos em que o discurso de ódio tenha sido utilizado. As soluções em causa - supressão, bloqueio de páginas, publicação de avisos de notificações, proibição de difusão e obrigação de divulgação - implicam todas interferências significativas no direito à liberdade de expressão. No entanto, a sua utilização não implica necessariamente uma violação do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, uma vez que foi considerada adequada em determinadas circunstâncias pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos⁷⁹. Assim, é necessário garantir que

⁷⁷ *Delfi AS/Estónia* [GC], n.º 64569/09, 16 de junho de 2015.

⁷⁸ Cf. *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete e Index.hu Zrt v. Hungria*, n.º 22947/13, 2 de fevereiro de 2016, em que o facto de não ter sido utilizado qualquer discurso de ódio foi um fator que permitiu concluir que a imposição de responsabilidade a uma empresa por uma publicação no seu portal na Internet constituía uma violação do direito à liberdade de expressão.

⁷⁹ Ver, por exemplo, *Andreas Wabl v. Áustria*, n.º 24773/94, 21 de março de 2000, *Nordisk Film & TV A/S v. Dinamarca*, n.º. 40485/02, 8 de dezembro de 2005, *Keller v. Hungria* (dec.), no. 33352/02, 4 de abril de 2006 e *Peta Deutschland/Alemanha*, n.º. 43481/09, 8 de novembro de 2012.

só são utilizadas quando o discurso de ódio em causa tem a gravidade exigida pela recomendação 8 - nomeadamente, quando se destina ou se pode razoavelmente esperar que incite a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação contra os seus destinatários - e que não só é efetivamente necessário para resolver a situação em questão, como também não tem um efeito mais amplo do que o exigido⁸⁰. Por exemplo, não seria necessário exigir a supressão ou a publicação de um aviso de notificação quando tal já tivesse ocorrido.

A importância do controlo judicial

153. Além disso, a exigência de que o exercício de tais poderes esteja sujeito a autorização ou aprovação judicial reflete a importância fundamental de os tribunais poderem exercer um papel de controlo, constituindo assim uma salvaguarda contra a possibilidade de qualquer interferência injustificada no direito à liberdade de expressão. Na maioria dos casos, o exercício de tais poderes deve exigir a aprovação prévia de um tribunal, mas também se reconhece que podem existir situações urgentes em que não é adequado esperar para obter essa aprovação antes de agir, pelo que o controlo judicial só pode ocorrer após o exercício de um determinado poder.

Legitimidade para intentar uma ação

154. A capacidade de recorrer a estes poderes deve certamente ser atribuída às pessoas visadas pelo uso do discurso de ódio em causa. De facto, já existem possibilidades, em alguns Estados-Membros, para que alguém cuja personalidade tenha sido violada pelo uso de discursos de ódio possa pedir a interrupção desta interferência ilegal na mesma e/ou a remoção dos seus efeitos. Além disso, dado que os processos judiciais serão uma parte intrínseca do percurso, é essencial que seja disponibilizada **assistência jurídica** para permitir que essas pessoas participem nos mesmos. No entanto, a recomendação 8 também prevê **um papel para os organismos de promoção da igualdade, as instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e as organizações não governamentais interessadas**, na procura do exercício dos poderes para exigir a eliminação, o bloqueio de sites e a publicação de avisos de notificação, bem como os poderes para ordenar a difusão e obrigar à divulgação. Isto reflete o reconhecimento de que todas estas entidades podem desempenhar um papel no controlo da utilização do discurso de ódio. Consequentemente, estas entidades podem estar especialmente bem colocadas para fundamentar a necessidade do exercício destes poderes e para iniciar o processo que conduzirá à sua concretização. A adoção de disposições específicas que lhes permitam agir desta forma é suscetível de garantir que estes poderes não sejam apenas soluções teóricas para a utilização do discurso de ódio, mas que sejam práticas e eficazes.

A necessidade de formação

155. Por último, à semelhança de outras medidas a adotar para combater o recurso ao discurso de ódio, será necessário garantir que os juízes, advogados e funcionários envolvidos na aplicação dos vários casos administrativos e civis contra esse discurso tenham **formação adequada**. Isto é importante para que possam avaliar se um discurso de ódio ocorreu ou está a ocorrer e se é suficientemente grave para justificar o recurso a estes meios, bem como se a utilização específica de um determinado meio é ou não compatível com o direito à liberdade de expressão. Para além desta formação, estes objetivos poderão ser facilitados pelo intercâmbio de boas práticas entre aqueles que

⁸⁰ Cf. as medidas de bloqueio demasiado amplas consideradas nos processos *Yildirim v. Turquia*, n.º 3111/10, 18 de dezembro de 2012 e *Cengiz e outros v. Turquia*, n.º. 48226/10, 1 de dezembro de 2015, violam o artigo 10.

têm de lidar com o tipo de casos em que podem ser procuradas vias de recurso administrativas e civis. Estes intercâmbios não se devem limitar aos que se realizam entre juízes, advogados e funcionários de um determinado Estado-Membro, mas devem estender-se aos de outros Estados-Membros, para garantir uma partilha mais ampla dos benefícios da experiência. Todos estes intercâmbios devem ser facilitados pelos Estados-Membros.

K. Sanções administrativas e outras sanções contra organizações

Recomendação 9

156. Esta recomendação está particularmente centrada na resposta adequada ao uso de discursos de ódio por partidos políticos e outras organizações, bem como por aqueles que a eles pertencem. Prevê uma resposta dupla à utilização do discurso de ódio. Em primeiro lugar, deve haver uma retirada do apoio financeiro e de outras formas de apoio por parte dos organismos públicos sempre que qualquer forma de discurso de ódio seja utilizada por aqueles ou, no caso dos seus membros, essa utilização não seja sancionada. Em segundo lugar, deve haver uma disposição que proíba ou dissolva os partidos políticos e outras organizações - independentemente de receberem ou não esse apoio - sempre que o uso de discursos de ódio por estes seja de carácter mais grave, ou seja, que se destine ou se possa razoavelmente esperar que incite a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação.
157. As duas formas de resposta que estão a ser recomendadas baseiam-se nas respostas semelhantes encontradas nos parágrafos 16 e 17 da RPG n.º 7. Em particular, a recomendação 9 diz respeito à utilização de discursos de ódio em geral e não apenas à promoção do racismo tratada na RPG n.º 7. Além disso, a **obrigação de retirar o apoio dos organismos públicos** estende-se a todas as suas formas. Assim, abrangeria não só as subvenções, os empréstimos e outras formas de financiamento das atividades dos partidos políticos e de outras organizações em causa, mas também a disponibilização de instalações ou locais, a possibilidade de recorrer a pessoal e qualquer outro tipo de assistência prática. Embora dirigida à supressão de todas estas formas de apoio, a recomendação 9 também deixa implícito que não deve ser concedido qualquer apoio deste tipo aos partidos políticos e a outras organizações quando as condições especificadas se verificarem no momento em que o mesmo é solicitado. As medidas previstas na recomendação 9 devem ser tomadas tanto em relação aos partidos políticos e organizações com um estatuto jurídico formal como em relação aos que têm um carácter mais informal ou *de facto*. No entanto, a recomendação 9 reconhece que todas essas medidas devem ser sempre aplicadas de forma coerente com os requisitos do direito à liberdade de associação.

Justificação

158. O recurso a discursos de ódio por parte de várias organizações, bem como a ausência de sanções para os seus membros, tem sido uma preocupação registada nos ciclos de monitorização. Em particular, esta situação envolveu o cultivo e a disseminação do neonazismo, do racismo e da xenofobia. Em muitos casos, as entidades em causa foram partidos políticos - incluindo os representados nos parlamentos - e outras organizações que realizam campanhas políticas. No entanto, foi também registada a utilização de discursos de ódio por outras organizações - incluindo associações de estudantes nas universidades e associações de adeptos de futebol. Em vários casos, as organizações que recorreram ao discurso de ódio receberam simultaneamente várias formas de apoio público, geralmente financiamento

no caso dos partidos políticos e a disponibilização de instalações quando se trata de outras entidades.

Prática habitual

159. Os ciclos de monitorização constataram que alguns elementos das medidas que são agora recomendadas já existem em alguns Estados-Membros. Assim, existe a possibilidade de suspender o financiamento público dos partidos políticos que se revelem hostis aos direitos e liberdades garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Além disso, em muitos Estados-Membros existem poderes para proibir ou dissolver organizações, nomeadamente as que apoiam o ódio racial ou nacional, incitam à violência e constituem uma ameaça para a democracia. No entanto, também se verificou que as disposições para suspender o financiamento público dos partidos políticos nem sempre funcionaram, em especial devido a dificuldades no cumprimento dos requisitos processuais e à interpretação estrita que é dada aos requisitos básicos. Além disso, nos casos em que existem poderes para proibir ou dissolver organizações que promovem o racismo, verificou-se que, na realidade, não foram tomadas quaisquer medidas. Tal pode dever-se ao facto de as autoridades competentes não terem sido suficientemente ativas na recolha das provas necessárias para o processo em causa ou ao requisito autoimposto de que essas provas sejam também suficientes para fundamentar a condenação de um ou mais dos seus membros. Para além disso, em alguns Estados-Membros ainda não existe poder para proibir ou dissolver organizações que promovam o racismo.

Justificação das medidas

160. A retirada de apoio aos partidos políticos e a outras organizações é, sem dúvida, suscetível de violar o direito à liberdade de associação das pessoas que os fundam e a eles pertencem. Isto é ainda mais verdade no caso de medidas que resultem na sua **proibição e dissolução**. No entanto, o direito à liberdade de associação é garantido pelo artigo 11º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e pelo artigo 22º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos. Ambas as garantias do direito preveem que este pode ser sujeito a limitações sempre que estas sejam necessárias numa sociedade democrática para a proteção de vários objetivos, nomeadamente os direitos e liberdades de terceiros. Além disso, ambos os tratados preveem especificamente que nada nas suas disposições "pode ser interpretado como implicando para qualquer Estado, grupo ou pessoa o direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado a destruir qualquer dos direitos e liberdades neles reconhecidos" ou a sua limitação a um nível superior ao que preveem⁸¹. Ademais, o n.º 2 do artigo 20.º do Pacto estabelece ainda que "qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua um incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência será proibida por lei".
161. Além disso, o artigo 4.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial estabelece que os Estados Partes "condenam toda a propaganda e todas as organizações que se baseiem em ideias ou teorias de superioridade de uma raça ou grupo de pessoas de uma cor ou origem étnica, ou que tentem justificar ou promover o ódio racial e a discriminação sob qualquer forma, e comprometem-se a adotar medidas imediatas e positivas destinadas a erradicar todos os incitamentos ou atos de discriminação e, para esse efeito, tendo devidamente em conta os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e os direitos expressamente enunciados no artigo 5º: (a) Declarará crime punível por lei a

⁸¹ Artigo 17º e 5º, respetivamente.

divulgação de ideias baseadas na superioridade racial ou no ódio, qualquer incitamento à discriminação racial, bem como qualquer ato de violência ou incitamento à prática de tais atos contra qualquer raça ou grupo de pessoas de outra cor ou origem étnica, e a prestação de qualquer assistência a atividades racistas, incluindo o seu financiamento; (b) Declarará ilegais e proibirá as organizações, bem como as atividades de propaganda organizadas e todas as outras atividades de propaganda, que promovam e incitem à discriminação racial, e reconhecerá a participação em tais organizações ou atividades como crime punível por lei; (c) Não permitirá que as autoridades públicas ou as instituições públicas, nacionais ou locais, promovam ou incitem à discriminação racial".

162. Em várias das suas recomendações gerais, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial sublinhou a necessidade de os Estados Partes cumprirem as suas obrigações ao abrigo da alínea b) do artigo 4.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial para declarar ilegais e proibir as organizações que promovem ou incitam à discriminação racial. Fê-lo mais recentemente na *Recomendação Geral n.º 35 (Combate ao discurso de ódio racista)*, na qual também deixou claro que considerava que "a referência no artigo 4.º a "atividades de propaganda organizadas" implica formas improvisadas de organização ou redes, e que "todas as outras atividades de propaganda" podem ser consideradas como referindo-se à promoção não organizada ou espontânea e ao incitamento à discriminação racial" (CERD/C/GC/35, 26 de setembro de 2013, parágrafo 21). Esta abordagem é coerente com o ponto de vista de que as associações às quais se aplica a garantia do direito à liberdade de associação abrangem tanto as que têm como as que não têm personalidade jurídica distinta da dos seus membros⁸².
163. Além disso, nas suas observações finais sobre os relatórios periódicos apresentados nos termos da Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, o Comité também expressou a necessidade de certos Estados Partes - incluindo os Estados-Membros - adotarem legislação específica que criminalize as organizações racistas e a participação nessas organizações, bem como penalizar as organizações que propagam estereótipos racistas e o ódio contra pessoas pertencentes a minorias. Além disso, o Comité comentou a necessidade de reforçar e utilizar as proibições existentes. Em particular, o Comité manifestou a sua preocupação relativamente a certos casos em que não foram tomadas quaisquer medidas para proibir as organizações envolvidas na disseminação de ideias de superioridade étnica ou de ódio, ou na utilização de linguagem difamatória ou na apologia da violência com base nessas ideias, apesar de esses casos terem sido amplamente divulgados no país em questão.
164. Além disso, a necessidade de proibir as associações racistas foi também objeto de algumas recomendações no âmbito do Exame Periódico Universal.
165. No contexto das limitações ao direito à liberdade de associação acima referidas, não é surpreendente que tanto o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tenham concluído, respetivamente, que medidas como as que a recomendação 9 prevê que sejam tomadas contra partidos políticos e outras organizações - incluindo as que envolvem a sua proibição ou dissolução - não são

⁸² Ver a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (Comissão de Veneza) e o Gabinete da OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), parágrafo 48.

necessariamente incompatíveis com o direito à liberdade de associação. Foi o que aconteceu, nomeadamente, nos casos em que a entidade em causa promovia o fascismo⁸³, defendia políticas com motivações raciais e recorria a intimidações coordenadas em grande escala⁸⁴, incitava ao ódio e à discriminação⁸⁵ ou prosseguia objetivos incompatíveis com o pluralismo, pondo assim em causa os princípios democráticos⁸⁶.

166. Além disso, nas suas observações finais sobre os relatórios periódicos apresentados pelos Estados Partes no Pacto, o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas apelou igualmente à adoção de legislação específica que criminalize as organizações racistas e expressou a necessidade de serem tomadas medidas eficazes para combater o ódio, a violência e a discriminação e para impor a todos os intervenientes e forças políticas regras de conduta e comportamento compatíveis com os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito. Do mesmo modo, nas suas observações finais sobre os relatórios periódicos apresentados nos termos da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial recomendou a adoção de medidas jurídicas e políticas com o objetivo de impedir o registo e a dissolução das atividades, se necessário, das organizações envolvidas em ataques repetidos contra estrangeiros e membros de "minorias visíveis".

Requisitos a observar

167. No entanto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e os dois Comités estão também conscientes da possibilidade de as medidas previstas na recomendação 9 implicarem violações do direito à liberdade de associação. Assim, ambos os Comités manifestaram preocupação nas suas observações finais aos relatórios periódicos sobre a possibilidade de a legislação dirigida contra o "extremismo" ser interpretada e aplicada de forma excessivamente ampla, visando ou prejudicando assim os defensores dos direitos humanos que promovem a eliminação da discriminação racial ou não protegendo os indivíduos e as associações contra a arbitrariedade na sua aplicação. Além disso, houve muitos casos em que a proibição da formação de partidos políticos e outras organizações ou a sua dissolução forçada foram consideradas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como injustificadas⁸⁷. Assim, todas as medidas que afetem a existência de partidos políticos e outras organizações e a sua capacidade de funcionamento devem ser apoiadas por razões relevantes e suficientes e ser proporcionadas no seu alcance.
168. A retirada, por parte de organismos públicos, de várias formas de apoio a partidos políticos e organizações que utilizam discursos de ódio ou que não sancionam os seus membros por o terem feito é, em princípio, uma restrição compatível com o direito à liberdade de associação. No entanto, é pouco provável que essa retirada seja considerada uma medida proporcionada, a menos que exista um envolvimento institucional claro com a utilização de discursos de ódio. Este envolvimento existirá, sem dúvida, quando figurar em

⁸³ Por exemplo, *M. A. v. Itália*, Comunicação n.º 117/1981, 10 de abril de 1984.

⁸⁴ Por exemplo, *Vona v. Hungria*, n.º 35943/10, 9 de julho de 2013.

⁸⁵ *Association nouvelle des Boulogne Boys v. França* (dec.), n.º 6468/09, 22 de fevereiro de 2011.

⁸⁶ Por exemplo, *Refah Partisi (o Partido do Bem-Estar) e outros v. Turquia* [GC], n.º. 41340/98, 13 de fevereiro de 2003 e *Kalifatstaat/Alemanha* (dec.), n.º 13828/04, 11 de dezembro de 2006.

⁸⁷ E.g., *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 10 July 1998, *The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgária*, no. 59491/00, 19 de janeiro de 2006, *Tourkiki Enosi Xanthis e outros v. Grécia*, n.º 26698/05, 27 de março de 2008 e *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. Antiga República Jugoslava da Macedónia*, n.º 74651/01, 15 de janeiro de 2009.

documentos e declarações políticas e por personalidades de destaque no partido político ou na organização em causa, mas também quando for utilizado repetidamente por membros individuais sem que seja feita qualquer objeção a esse respeito. Por outro lado, será menos evidente nos casos em que essa utilização não passa de um incidente isolado de observações por parte de um membro individual.

169. Os requisitos para a proibição ou dissolução de um partido político ou outra organização são ainda mais exigentes, dada a gravidade de tal medida⁸⁸. Isto reflete-se na limitação, pela recomendação 9, da utilização de tal medida a situações em que o discurso de ódio em causa se destine ou possa razoavelmente ser esperado que incite a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação. Por conseguinte, será necessário estabelecer que existem provas plausíveis da existência dessa intenção ou da probabilidade iminente de ocorrência dos atos em causa. Além disso, quando a utilização de discursos de ódio envolveu discursos ou outras condutas de indivíduos, por oposição a documentos políticos ou declarações mais formais, será igualmente necessário estabelecer que estes são imputáveis ao partido ou organização em causa e que dão uma imagem clara da abordagem que apoiam e defendem⁸⁹. É o que acontece frequentemente com os discursos e a conduta das principais figuras de um partido ou organização. Assim, pode ser adequado dar menos ênfase, neste contexto, às atividades de membros individuais, incluindo antigos líderes, quando estas não tenham sido apoiadas de forma explícita ou tácita⁹⁰.
170. A retirada de qualquer forma de apoio a um partido político ou a outra organização deve ser sempre passível de recurso para um tribunal independente e imparcial. Além disso, a proibição ou dissolução de um partido político ou de outra organização só deve poder ser ordenada por um tribunal e tal ordem deve ser objeto de recurso imediato. O cumprimento destes requisitos constitui uma salvaguarda essencial do direito à liberdade de associação⁹¹.

L. Responsabilidade penal e sanções

Recomendação 10

171. Esta recomendação diz respeito às circunstâncias em que devem ser impostas sanções penais pela utilização de discursos de ódio. A sua imposição só é considerada adequada em circunstâncias limitadas, devido ao risco potencial que representam de violação do direito à liberdade de expressão. No entanto, mesmo assim, não se deve recorrer a sanções penais quando um determinado uso do discurso de ódio pode ser eficazmente tratado através de uma medida de natureza menos restritiva. Além disso, aborda a forma como as infrações relevantes são definidas, uma vez que isso

⁸⁸ Ver Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza) e Gabinete da OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, *Guidelines on Political Party Regulation* (2011), parágrafos 89-96 e Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza) e Gabinete da OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), parágrafos 247-256.

⁸⁹ Ver *Refah Partisi (o Partido do Bem-Estar) e outros contra a Turquia* [GC], n.º 41340/98, 13 de fevereiro de 2003, em parágrafos. 41340/98, 13 de fevereiro de 2003, nos parágrafos. 101 e 111-115.

⁹⁰ Ver, por exemplo, a conclusão no processo *Partido Socialista e Outros/Turquia* [GC], n.º 21237/93, 25 de maio de 1998, segundo a qual os discursos de um antigo presidente não constituíam prova dos objetivos inadmissíveis do partido, justificando assim a sua dissolução.

⁹¹ Ver, por exemplo, os n.ºs 10 e 74 da Recomendação CM/Rec(2007)14 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o estatuto jurídico das organizações não governamentais na Europa.

é importante tanto para evitar o risco de uma violação da liberdade de expressão como para garantir que o seu âmbito acompanha a evolução tecnológica relacionada com a utilização do discurso de ódio. Ademais, a recomendação 10 salienta o perigo de as infrações serem utilizadas de forma abusiva através de processos que visam a crítica de políticas oficiais, oposição política ou crenças religiosas, em vez de qualquer utilização efetiva do discurso de ódio. Além disso, reconhece a importância de as pessoas visadas por um determinado uso de discurso de ódio poderem participar nos processos relevantes.

172. A Recomendação 10 sublinha a necessidade de as sanções previstas para estas infrações refletirem as graves consequências que podem resultar da utilização de discursos de ódio. Ao mesmo tempo, sublinha a necessidade de qualquer sanção específica imposta num caso particular refletir o princípio da proporcionalidade, uma vez que uma falha a este respeito pode, por si só, constituir uma base para a violação do direito à liberdade de expressão. Embora a Recomendação 10 preveja a imposição de sanções penais a título excecional, reconhece também que a sua imposição em circunstâncias adequadas não deve ser frustrada por falhas no tratamento das investigações ou dos processos. Sublinha, assim, a necessidade de controlar a eficácia das mesmas. Uma vez que essa eficácia dependerá frequentemente de uma boa cooperação e coordenação entre as autoridades envolvidas (incluindo as de outros Estados) e de uma formação adequada das pessoas que trabalham para essas autoridades, a recomendação 10 salienta estas questões que requerem uma atenção especial por parte dos Estados-Membros.

Circunstâncias que justificam a responsabilidade penal

173. Os fatores relevantes para que um determinado uso do discurso de ódio atinja **o limiar da responsabilidade criminal** são os seguintes: esse uso tem um caráter mais grave - nomeadamente, destina-se ou pode razoavelmente ser esperado que incite a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação - e o uso em causa ocorre num contexto público. Como os parágrafos acima, que tratam da definição de discurso de ódio, deixam claro⁹², o primeiro fator vai além da formulação utilizada no parágrafo 18 a-f da RPG n.º 7, na medida em que prevê a imposição de responsabilidade quando há um elemento de imprudência quanto à violência, intimidação, hostilidade ou discriminação como consequência de um determinado uso de discurso de ódio e não apenas que este seja intencional. Além disso, embora não se exija que as ameaças - ao contrário de outros comportamentos abrangidos pela RPG n.º 7 - sejam feitas em público para efeitos de responsabilidade penal, a recomendação 10 exige um contexto público para que o discurso de ódio seja gerador de responsabilidade.
174. Compete ao direito penal de cada Estado-Membro determinar a forma como essa responsabilidade deve ser imposta. Em particular, pode por vezes ser possível confiar em **disposições de caráter mais geral**, como as que tratam da injúria, em vez de disposições especificamente relacionadas com a utilização de discursos de ódio. No entanto, é crucial que, para além de exigir o cumprimento dos dois fatores acima referidos, exista efetivamente uma disposição ou disposições que permitam a imposição de responsabilidade por cada um dos diferentes elementos do que constitui um discurso de ódio para efeitos da Recomendação. A este respeito, recorde-se que os ciclos de monitorização demonstraram que nem sempre foi esse o caso no que diz respeito à responsabilidade penal pelos diferentes atos a que se refere o n.º 18 da RPG n.º 7. Devido a lacunas na legislação, houve casos em que não

⁹² Ver parágrafos. 14-18 supra.

foi possível processar pessoas que aparentemente teriam cometido alguns desses atos. Além disso, é importante que, se outras infrações, para além das que se referem especificamente ao uso de discursos de ódio, constituírem a base para uma ação penal relativa a esse uso, isso não leve a que a importância do comportamento em causa seja diminuída, quer em termos da gravidade com que é considerado, quer do nível da sanção que pode ser imposta. Embora a sanção de usos graves de discursos de ódio seja desejável em si mesma, tal medida tem também o benefício adicional de sublinhar a sua inaceitabilidade numa sociedade democrática. Este benefício não deve, portanto, ser perdido por uma qualificação inadequada do comportamento em causa.

Redação das normas incriminadoras

175. A necessidade de assegurar que as disposições relevantes sejam redigidas de forma clara e precisa é da máxima importância. Sem essa **clareza e precisão**, é provável que haja uma ausência de segurança jurídica quanto ao âmbito do comportamento que é proibido. Este facto sustentaria a alegação de que existe uma interferência na liberdade de expressão que não está prevista na lei e, por conseguinte - não obstante o facto de a imposição de uma sanção penal ser consistente com o direito à liberdade de expressão - uma violação do artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (bem como, potencialmente, da proibição do artigo 7º sobre punição sem lei). Assim, ao enquadrar as disposições relevantes, devem ser tidas em devida conta as definições dadas acima para os vários termos utilizados na compreensão do que constitui um discurso de ódio para efeitos da Recomendação⁹³.
176. Além disso, ao redigir as disposições relevantes, deve ser dada especial atenção à definição clara das **considerações adequadas para impor uma sanção penal** a um determinado uso de discurso de ódio. Estas considerações consistem em saber se (a) existe efetivamente uma intenção de incitar a atos de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação ou uma probabilidade de tal incitação⁹⁴ e (b) se existem outros meios menos restritivos, mas ainda assim eficazes, de responder à utilização do discurso de ódio (como a imposição de responsabilidade civil e administrativa⁹⁵).
177. Além disso, ao redigir as disposições relevantes, é também crucial **evitar a introdução de outros requisitos** para a imposição de responsabilidade penal para além dos que já foram delineados, como a perturbação da ordem pública, a dimensão da audiência do discurso de ódio utilizado ou a extensão da sua divulgação. Estes requisitos podem ser relevantes para a avaliação do risco de se poder razoavelmente prever um incitamento, mas a sua especificação separada como elemento de responsabilidade penal foi considerada nos ciclos de monitorização como acrescentando mais obstáculos à obtenção de condenações.
178. Finalmente, embora a clareza e a precisão sejam essenciais, a linguagem utilizada para especificar as diferentes formas de expressão através das quais

⁹³ Ver parágrafos. 8-21 supra.

⁹⁴ Ver a conclusão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no processo *M'Bala M'Bala v. França* (dec.), n.º 25239/13, 20 de outubro de 2015, segundo a qual uma manifestação flagrante de ódio e antissemitismo disfarçada de produção artística era tão perigosa como um ataque frontal e súbito, pelo que não merecia proteção ao abrigo do artigo 10.

⁹⁵ Ver a conclusão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no processo *Lehideux e Isorni v. França* [GC], n.º 24662/94, de 23 de setembro de 1998, segundo a qual, "tendo em conta a existência de outros meios de intervenção e de contestação, nomeadamente através de recursos civis" (n.º 57), uma condenação penal era desproporcionada.

o discurso de ódio é utilizado deve ser suficientemente aberta para **acomodar os desenvolvimentos tecnológicos**. Esta linguagem não deve, portanto, estar ancorada nas formas de expressão conhecidas (como a imprensa escrita ou as redes sociais), mas deve centrar-se mais na natureza essencial da expressão e, por conseguinte, ser capaz de abranger outras formas que possam surgir.

179. Para além da imposição de responsabilidade penal com base no acima exposto, seria igualmente adequado impor **alguns motivos adicionais de responsabilidade**. Trata-se dos motivos estabelecidos no n.º 18g e no n.º 20 da RGP n.º 7, nomeadamente a imposição de responsabilidade pela criação ou liderança de um grupo que promova ou apoie a utilização de discursos de ódio, a participação nas atividades de um tal grupo com a intenção de contribuir para a utilização de discursos de ódio pelos quais possam ser impostas sanções penais e a instigação, ajuda ou cumplicidade intencionais na utilização de tais discursos de ódio ou na tentativa de os utilizar. A imposição de responsabilidade em tais casos refletiria tanto a amplitude do entendimento para efeitos da Recomendação como a responsabilidade por atos não consumados que normalmente acompanha a criação de infrações penais. Ainda de acordo com o n.º 22 da RPG n.º 7, deve ficar claro que a responsabilidade penal acima referida pode ser imputada tanto a pessoas singulares como a pessoas coletivas. A potencial responsabilidade destas últimas é importante, uma vez que as organizações corporativas podem ser o veículo através do qual os discursos de ódio são divulgados⁹⁶.

Medidas para evitar ações judiciais abusivas

180. A Recomendação 10 tem em conta a preocupação já manifestada quanto ao risco de a responsabilidade penal ser injustificadamente **utilizada para reprimir as críticas às políticas oficiais, a oposição política e as crenças religiosas**⁹⁷. A inaceitabilidade de tal utilização deve ser evidente a partir dos requisitos acima referidos para a imposição da responsabilidade penal. No entanto, seria adequado reforçar este ponto, incluindo nas leis relevantes uma estipulação explícita de que as infrações não são aplicáveis a tais críticas, oposição ou crenças. Além disso, dada a preocupação com a possibilidade de as proibições relativas aos discursos de incitamento ao ódio serem utilizadas de forma desproporcionada contra aqueles que se destinam a proteger⁹⁸, seria igualmente adequado elaborar diretrizes destinadas às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aos magistrados do Ministério Público que chamem a atenção para este risco potencial e exijam que se analise periodicamente se existe alguma diferença na abordagem da instauração de processos penais em função das características específicas das pessoas acusadas de utilizarem discursos de ódio. O objetivo deve ser garantir que essas características não tenham qualquer influência na instauração de tais processos.

⁹⁶ Assim, por exemplo, no processo *Sürek contra Turquia* (n.º 1) [GC], n.º 26682/95, de 8 de julho de 1999, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos não aceitou o argumento de que o proprietário de uma revista deveria ser exonerado de qualquer responsabilidade penal pelo conteúdo das cartas que publicava, devido ao fato de ter apenas uma relação comercial e não editorial com a revista. Na sua opinião, o proprietário tinha, enquanto tal, o poder de definir a orientação editorial da revista e, por conseguinte, "estava sujeito, por via indireta, aos "deveres e responsabilidades" que o pessoal editorial e jornalístico da revista assume na recolha e divulgação de informações ao público e que assumem uma importância ainda maior em situações de conflito e tensão" (parágrafo 63).

⁹⁷ Ver parágrafos. 62-64 supra.

⁹⁸ Ver par. 64 acima.

Participação das vítimas

181. A Recomendação 10 também sublinha a importância da possibilidade de uma **participação efetiva** das pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio em qualquer processo penal instaurado em relação a esse uso. Esta participação deve decorrer desde a fase de investigação, na sequência de uma queixa, até à conclusão do processo em tribunal. É particularmente importante que essas pessoas sejam mantidas informadas das diligências de uma investigação e de quaisquer dificuldades encontradas no decurso da mesma. Além disso, devem poder pronunciar-se antes de ser tomada qualquer decisão de encerrar uma investigação ou de retirar as acusações feitas contra alguém por uso de discurso de ódio. Isto é vital não só para garantir que as autoridades competentes dispõem de toda a informação necessária para tomar essa decisão, mas também para dar confiança às pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio no funcionamento do sistema judicial. Além disso, as pessoas visadas pelo uso de discursos de ódio devem ser notificadas atempadamente de qualquer audiência em tribunal e a sua dignidade deve ser assegurada quando prestam depoimento como testemunhas. Na medida em que exista a possibilidade de instauração de acusação penal particular, nomeadamente por ataques à honra de uma pessoa ou por difamação, é igualmente importante que haja clareza quanto à legitimidade para instaurar uma ação penal. Além disso, as regras relativas à legitimidade devem ser aplicadas de forma coerente.

As sanções

182. Tanto na **prescrição como na imposição de sanções específicas** na sequência de uma condenação por uso de discurso de ódio, a recomendação 10 identifica duas considerações relevantes a ter em conta, nomeadamente, as consequências graves decorrentes desse uso e o princípio da proporcionalidade.
183. As primeiras incluem não só as consequências sofridas por aqueles que são os alvos específicos do uso do discurso de ódio em causa, mas também o impacto que esse uso tem sobre outros no grupo de pessoas a que pertencem e o efeito prejudicial que pode ter sobre a coesão da sociedade em geral. As sanções específicas previstas devem, portanto, refletir a importância destas consequências. Deverão, pois, ser - como especifica o parágrafo 23 da RPG n.º 7 - simultaneamente **eficazes e dissuasivas**, de forma a refletir os danos já causados e a desencorajar a sua repetição. Tais sanções podem implicar penas de prisão ou a aplicação de coimas, bem como a apreensão e o confisco das publicações em causa. No entanto, podem também ser influenciadas mais especificamente pelo comportamento considerado censurável. Assim, por exemplo, podem envolver uma perda temporária de direitos políticos, a obrigação de visitar um ou mais memoriais do Holocausto ou a obrigação de efetuar alguma forma de reparação prática para o grupo de pessoas visadas pelo uso específico do discurso de ódio.
184. No entanto, a imposição efetiva de sanções também deve ter em conta o risco de que uma determinada sanção - nas circunstâncias específicas do caso - possa implicar uma **interferência indevida na liberdade de expressão**.⁹⁹ Embora o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos não tenha levantado qualquer objeção de princípio à imposição de multas, penas de prisão,

⁹⁹ Ver, por exemplo, *Karataş v. Turquia* [GC], n.º 23168/94, 8 de julho de 1999 (pena de prisão de um ano, um mês e dez dias, com uma multa de 111.111.110 TRL), *Aydin Tatlav v. Turquia*, n.º 50692/99, 2 de maio de 2006 (multa de 2.640.000 liras turcas) e *Sürek e Özdemir v. Turquia* [GC], n.º 23927/94, 8 de julho de 1999 (apreensão de exemplares da revista em que figuravam as publicações impugnadas).

confisco e perda de direitos políticos¹⁰⁰, a imposição de, pelo menos, as duas primeiras foi também a base para concluir, em alguns casos, que tinha havido uma interferência desproporcionada na liberdade de expressão. É evidente que cada caso tem de ser analisado em função dos seus méritos, mas é pouco provável que as penas de prisão e as coimas substanciais sejam consideradas compatíveis com o direito à liberdade de expressão ao abrigo do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, exceto no que diz respeito aos usos mais graves do discurso de ódio. Por outro lado, multas relativamente pequenas, mas não inconsequentes, e outras sanções que podem levar a uma mudança de atitude - como a exigência de realizar algum trabalho para aqueles que foram alvo do uso de discurso de ódio - não são suscetíveis de serem consideradas desproporcionais e, portanto, censuráveis na maioria dos casos.

Garantir a eficácia da investigação e da ação penal

185. A importância que a recomendação 10 atribui à monitorização da eficácia da **investigação das queixas e da ação penal contra os infratores** reflete as deficiências encontradas a este respeito no decurso dos ciclos de monitorização. Embora existam alguns casos de medidas eficazes de aplicação da lei contra aqueles que utilizam discursos de ódio, também houve muitos em que a ação criminal foi excluída com demasiada facilidade, o que fez com que muito poucos dos casos iniciados por uma queixa às autoridades chegassem aos tribunais. Além disso, nos casos em que os processos são efetivamente levados a tribunal, as taxas de condenação parecem ser frequentemente baixas e as penas específicas impostas nem sempre são proporcionais ao uso do discurso de ódio em causa. São vários os fatores que explicam o sucesso aparentemente limitado da utilização do direito penal para combater o recurso ao discurso de ódio nos casos em que esta seria uma resposta adequada. Estes fatores incluem: (a) a incapacidade de alguns agentes da polícia para levar as infrações a sério e para agir com celeridade; (b) a falta de competência na recolha e avaliação de provas; (c) uma visão demasiado ampla da proteção conferida pelo direito à liberdade de expressão (que não é coerente com a abordagem do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos) e/ou uma interpretação demasiado estrita do que constitui elementos da infração (como o incitamento ao ódio); (d) tentativas infrutíferas de estabelecer requisitos para uma condenação que já não são aplicáveis; (e) a não realização de investigações suficientes, sistemáticas e eficazes sobre a utilização do discurso de ódio; (f) a afetação de recursos à investigação de fundamentalistas religiosos em vez de extremistas motivados pelo racismo e outros aspetos do discurso de ódio; (g) disputas territoriais quanto à autoridade competente para um determinado caso; (h) a reclassificação das infrações como infrações penais comuns, de modo a não prejudicar os objetivos das taxas de sucesso na obtenção de condenações; (i) a imunidade de que gozam os políticos; e (j) a possível falta de imparcialidade dos membros dos júris que julgam os casos.
186. Algumas destas deficiências serviram também de base para o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial constatar violações dos artigos 4º e 6º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Em particular, incluíram a incapacidade de investigar

¹⁰⁰ Ver, por exemplo, *Zana v. Turquia* [GC], n.º 18954/91, 25 de novembro de 1997 (um ano de prisão), *Hennicke v. Alemanha* (dec.), n.º 34889/97, 21 de maio de 1997, *Sürek v. Turquia* (n.º 1) [GC], n.º 26682/95, 8 de julho de 1999 ("uma multa relativamente modesta"; n.º 64), *Incal v. Turquia* [GC], n.º 22678/93, 9 de junho de 1998 (confisco, embora este não tenha sido aplicado neste caso) e *Féret v. Bélgica*, n.º 15615/07, 16 de julho de 2007 (perda do direito de se candidatar a eleições durante dez anos, mas os juízes discordantes consideraram esta medida desproporcionada).

as queixas com a devida diligência e rapidez¹⁰¹ e a incapacidade de ter em conta as limitações ao direito à liberdade de expressão¹⁰².

187. Todas estas deficiências no que diz respeito ao tratamento de queixas sobre o uso de discursos de ódio que possam constituir discurso de ódio enviam inevitavelmente uma forte mensagem ao público de que **o discurso de ódio não está a ser levado a sério** e pode ser praticado com impunidade. Por conseguinte, não é suficiente estabelecer infrações no que diz respeito ao uso de discursos de ódio. É também necessário monitorizar cuidadosa e continuamente a forma como as queixas sobre a sua alegada ocorrência são investigadas, processadas e julgadas, de modo a que possam ser feitos os ajustes adequados à abordagem que está a ser seguida, com o objetivo de garantir que sejam instaurados processos e obtidas condenações em todos os casos apropriados.
188. **O objetivo essencial de qualquer investigação** deve ser o de garantir a aplicação efetiva da legislação pertinente e assegurar a responsabilização das pessoas que possam ser responsáveis pela prática de uma infração. Essa investigação deve ser efetuada assim que um assunto chega ao conhecimento das autoridades e, por conseguinte, não deve depender necessariamente de uma queixa formal. Isto é particularmente importante em casos que envolvam o uso de discursos de ódio, uma vez que os visados podem ter relutância em apresentar queixa. Qualquer investigação deve ser adequada, na medida em que deve ser capaz de determinar se foi ou não cometida uma infração e de identificar os responsáveis. É necessário tomar todas as medidas razoáveis para obter provas, incluindo depoimentos de testemunhas oculares e documentos ou material eletrónico relevantes. Estas diligências devem ser efetuadas prontamente e com uma rapidez razoável. Além disso, é necessário assegurar que a investigação e os seus resultados sejam objeto de escrutínio público, de modo a garantir a responsabilização e a manter a confiança do público. Tal inclui - como já foi referido anteriormente¹⁰³ - manter qualquer queixoso informado sobre o desenrolar do inquérito e dar-lhe a oportunidade de se pronunciar antes de ser tomada qualquer decisão de o concluir ou de retirar as acusações. Por último, as conclusões da investigação e qualquer decisão de acusação devem basear-se numa análise exaustiva, objetiva e imparcial de todo o material disponível.
189. **As abordagens para melhorar a investigação e a repressão efetivas** do uso do discurso de ódio podem incluir: (a) a introdução de uma ferramenta que permita a denúncia em linha do uso do discurso de ódio; (b) a análise regular do seguimento dado às queixas sobre o uso do discurso de ódio a partir do momento em que são registadas pela polícia, para avaliar se os queixosos receberam uma resposta adequada; (c) a realização de uma monitorização sistemática do uso em linha do discurso de ódio, para que as investigações deixem de se basear apenas em queixas; (d) a criação de unidades especializadas, com recursos técnicos e humanos adequados, responsáveis pela investigação e repressão de casos que envolvam o uso do discurso de ódio; (e) uma resposta firme aos casos em que os políticos e outras figuras públicas recorram a discursos de ódio, para que os cidadãos

¹⁰¹ *L K v. Países Baixos*, Comunicação n.º 4/1991, Parecer de 16 de março de 1993, *Gelle v. Dinamarca*, Comunicação n.º 34/2004, Parecer de 6 de março de 2006, *Adan v. Dinamarca*, Comunicação n.º 43/2008, Parecer de 13 de agosto de 2010 e *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Alemanha*, Comunicação n.º 48/2010, Parecer de 26 de fevereiro de 2013.

¹⁰² *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Comunicação n.º 30/2003, Parecer de 15 de agosto de 2005. *E TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Alemanha*, Comunicação n.º 48/2010, Parecer de 26 de fevereiro de 2013.

¹⁰³ Ver par. 179 acima.

não se sintam encorajados a seguir o seu exemplo; (f) o levantamento de qualquer imunidade para os políticos no que respeita à utilização de discursos de ódio; e (g) o desenvolvimento de um diálogo, da confiança mútua e da cooperação com grupos de pessoas que são alvo da utilização de discursos de ódio, de modo a ganhar a sua confiança e a aumentar a consciencialização dos seus direitos.

190. A Recomendação 10 também reconhece que a eficácia dos processos penais instaurados em relação ao uso de discursos de ódio também depende de três outros fatores.
191. Em primeiro lugar, os vários intervenientes - e, em especial, a polícia e o Ministério Público - devem dispor de mecanismos adequados de **cooperação e de coordenação** das suas atividades individuais. Há várias formas de o conseguir. No entanto, essa cooperação e coordenação serão mais facilmente alcançadas através do estabelecimento de bons canais de comunicação entre as autoridades. Além disso, deve haver uma indicação comum por parte daqueles que ocupam posições de liderança de que trabalhar em conjunto para combater o uso de discursos de ódio através de ações penais - sempre que isso seja apropriado - é uma grande prioridade para cada uma das autoridades em causa.
192. Em segundo lugar, todas as pessoas envolvidas no sistema de justiça penal devem receber **formação adequada** que lhes permita determinar se determinados comentários envolvem a utilização de discursos de ódio e, em caso afirmativo, se - tendo em conta o direito à liberdade de expressão - a imposição de uma sanção penal seria a resposta adequada. Além disso, esta formação deve proporcionar às pessoas em causa uma apreciação mais geral do impacto dessa utilização para os seus destinatários e dos perigos que essa utilização representa para a sociedade em geral. Ademais, em função das suas responsabilidades específicas, devem ser envidados esforços para reforçar a sua capacidade de recolher e avaliar quaisquer provas relevantes para a instauração e o julgamento de processos penais relacionados com a utilização de discursos de ódio. Além disso, deve ser proporcionada orientação aos juízes sobre a abordagem a adotar para determinar as penas a aplicar na sequência de uma condenação. Em todos os casos, a formação e o desenvolvimento de capacidades podem ser reforçados pelo intercâmbio de boas práticas, em especial quando certos atores do sistema de justiça penal têm mais experiência do que outros no tratamento de casos que envolvem o uso de discursos de ódio.
193. Em terceiro lugar, a disseminação de discursos de ódio não se restringe às fronteiras nacionais. Consequentemente, os processos relativos a esta questão podem, por vezes, ser frustrados pelo facto de terem origem fora do território e da jurisdição de um determinado Estado-Membro. Isto é particularmente verdade no que respeita à difusão em linha. Reconhece-se que não há soluções fáceis nestes casos, especialmente quando os servidores da Internet podem estar sediados em países que não têm exigências semelhantes aos da Recomendação para a utilização de discursos de ódio. No entanto, a cooperação com as autoridades desses Estados pode levar a ações que limitem a capacidade de **disseminação transfronteiriça**. Além disso, pode fornecer informações que permitam a instauração de eventuais processos penais contra as pessoas do Estado-Membro em causa que tenham desempenhado algum papel nessa difusão. É, por conseguinte, crucial que todos os Estados-Membros - seguindo o exemplo de alguns deles - estabeleçam disposições adequadas para facilitar a cooperação relacionada com a utilização transfronteiriça de discursos de ódio que envolva não só cada

um deles, mas também quaisquer Estados não membros do Conselho da Europa que estejam dispostos a juntar-se aos esforços para combater essa disseminação.

Anexo

Foram adotadas as seguintes Recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa e as Recomendações e Resoluções da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa relativas à utilização de discursos de ódio:

Comité de Ministros

Recomendação n.º R (92) 19 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre jogos de vídeo com conteúdo racista;

Recomendação n.º R (97) 20 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre "Discurso de Ódio";

Recomendação n.º R (97) 21 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os meios de comunicação social e a promoção de uma cultura de tolerância;

Recomendação CM/Rec(2010)5 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre medidas de combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género.

Assembleia Parlamentar

Recomendação 1277 (1995) Migrantes, minorias étnicas e meios de comunicação social;

Recomendação 1543 (2001) Racismo e xenofobia no ciberespaço;

Recomendação 1706 (2005) Media e terrorismo;

Recomendação 1768 (2006) A imagem dos requerentes de asilo, dos migrantes e dos refugiados nos meios de comunicação social;

Recomendação 1805 (2007) Blasfémia, insultos religiosos e discursos de ódio contra pessoas em razão da sua religião;

Recomendação 2052 (2014) Combate às manifestações de neonazismo e extremismo de direita.

Resolução 1345 (2003) Discurso racista, xenófobo e intolerante na política;

Resolução 1510 (2006) Liberdade de expressão e respeito pelas crenças religiosas;

Resolução 1563 (2007) Combater o antissemitismo na Europa;

Resolução 1577 (2007) Rumo à despenalização da difamação;

Resolução 1605 (2008) Comunidades muçulmanas europeias confrontadas com o extremismo;

Resolução 1728 (2010) Discriminação com base na orientação sexual e na identidade de género;

Resolução 1743 (2010) Islão, islamismo e islamofobia na Europa;

Resolução 1754 (2010) Luta contra o extremismo: realizações, deficiências e fracassos;

Resolução 1760 (2010) O recente aumento do discurso sobre segurança nacional na Europa: o caso dos ciganos;

Resolução 1846 (2011) Combate a todas as formas de discriminação com base na religião;

Resolução 1877 (2012) A proteção da liberdade de expressão e de informação na Internet e nos meios de comunicação em linha;

Resolução 1928 (2013) Salvaguarda dos direitos humanos em matéria de religião e crença e proteção das comunidades religiosas contra a violência;

Resolução 1948 (2013) Combater a discriminação em razão da orientação sexual e da identidade de género;

Resolução 1967 (2014) Uma estratégia para prevenir o racismo e a intolerância na Europa;

Resolução 2011 (2014) Neutralizar as manifestações de neonazismo e extremismo de direita;

Resolução 2069 (2015) Reconhecer e prevenir o neorracismo.