

# COMBATEREA DISCURSULUI DE URĂ ÎN MEDIA AUDIOVIZUALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

## GHID PENTRU EVALUAREA ȘI PRELUCRAREA CAZURILOR DE DISCURS DE URĂ



---

Finanțat  
de Uniunea Europeană  
și Consiliul Europei



UNIUNEA EUROPEANĂ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Implementat  
de Consiliul Europei

# **COMBATEREA DISCURSULUI DE URĂ ÎN MEDIA AUDIOVIZUALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA**

**GHID PENTRU EVALUAREA ȘI PRELUCRAREA  
CAZURILOR DE DISCURS DE URĂ**

**COMBATAREA DISCURSULUI DE  
URĂ ÎN MEDIA AUDIOVIZUALĂ  
DIN REPUBLICA MOLDOVA**  
Ghid pentru evaluarea și prelucrarea  
cazurilor de discurs de ură

Autori: Asja Rokša-Zubčević,  
Irina Corobcenco

Acest document a fost elaborat ca parte a proiectului „Consolidarea accesului la justiție prin mecanisme de remediere non-judiciară pentru victimele discriminării, ale discursului instigator la ură și ale infracțiunilor motivate de prejudecată în Parteneriatul Estic”, finanțat de Uniunea Europeană și Consiliul Europei și implementat de Consiliul Europei în cadrul Parteneriatului pentru Buna Guvernare II, 2019-2022. Părerile exprimate în acest material nu pot fi considerate a reflecta, în niciun fel, opinia oficială a niciuneia dintre părți.

© 2022 Consiliul Europei. Toate drepturile rezervate. Licențiat către Uniunea Europeană sub rezerva anumitor condiții. Nicio parte a acestei publicații nu poate fi tradusă, reprodușă sau transmisă, sub nicio formă și prin niciun mijloc, electronic (CD-Rom, Internet etc.) sau mecanic, inclusiv prin fotocopiere, înregistrare sau orice sistem de stocare sau recuperare a informațiilor, fără permisiunea prealabilă în scris din partea Direcției Comunicații (F-67075 Strasbourg Cedex sau [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Această publicație a fost elaborată în 2021, actualizată și tipărită în noiembrie 2022.

Imagine copertă: [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)

# Cuprins

<b>INTRODUCERE</b>	<b>5</b>
<b>I. STANDARDELE INTERNAȚIONALE ȘI MECANISMELE PENTRU COMBATerea DISCURSULUI DE URĂ</b>	<b>7</b>
1.1 Stabilirea de standarde	8
1.2 Peisajul mediatic schimbat și în schimbare	10
1.3 Alte mecanisme de combatere a discursului de ură	12
<b>II. CADRUL LEGISLATIV ȘI DE REGLEMENTARE NAȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA</b>	<b>13</b>
<b>III. EVALUAREA POTENȚIALELOR CAZURI DE DISCURS DE URĂ</b>	<b>17</b>
3.1 Explicarea Planului de acțiune Rabat și a triplului test al Curții Europene a Drepturilor Omului	17
3.2 Evaluarea calitativă a cazurilor potențiale de ură	20
3.3 Analiza discursului de ură în media audiovizuală. Studiu de caz.	29
<b>IV. PRINCIPII DIRECTOARE PENTRU ASPECTELE PROCEDURALE ȘI ADMINISTRATIVE</b>	<b>34</b>
4.1 Raportarea potențialei încălcări	34
4.2 Colectivismul procesului decizional	36
4.3 Sancționarea	38
4.4 Transparența și publicarea datelor dezagregate	38
<b>V. SELECȚIE DE CAZURI DE DISCURS DE INCITARE LA URĂ</b>	<b>41</b>
5.1 Cazurile Curții Europene a Drepturilor Omului	41
5.2 Cazuri ale autorităților de reglementare a domeniului mass-media	44
5.3 Cazuri de discurs de ură analizate pe baza mecanismelor naționale de protecție	46
<b>VI. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b>	<b>50</b>
<b>RECOMANDĂRI</b>	<b>51</b>
<b>ANEXA 1. IMAGINE DE ANSAMBLU A STANDARDELOR INTERNAȚIONALE</b>	<b>54</b>
<b>ANEXA 2. GLOSAR</b>	<b>61</b>

# Introducere

Proiectul „Consolidarea accesului la justiție prin mecanisme de soluționare extrajudiciare pentru victimele discriminării, ale infracțiunilor motivate de ură și discursului de ură în țările Parteneriatului Estic” este parte a programului [Parteneriatul pentru Buna Guvernare II, 2019-2022](#). Finanțat de Uniunea Europeană și de Consiliul Europei și implementat de Consiliul Europei, programul își propune să consolideze guvernanta în regiunea Parteneriatului Estic. Acesta oferă sprijin personalizat țărilor beneficiare pentru a aduce legislația și practicile mai aproape de standardele europene în domeniul drepturilor omului, al statului de drept și al democrației. Printre obiectivele sale, proiectul pune accent pe consolidarea capacităților instituțiilor publice naționale și ale organizațiilor societății civile în combaterea discursului de ură și în monitorizarea amplorii problemei. În această privință, proiectul utilizează drept referință activitatea de monitorizare a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (CERI) și recomandările sale de politică generală (mai ales Recomandarea de Politică Generală nr. 15 privind combaterea discursului de instigare la ură), precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO). În acest context, și în mod specific în Republica Moldova, rolul autorităților de reglementare în domeniul mass-media a apărut ca fiind unul esențial în vederea asigurării monitorizării discursului de ură și sancționării corespunzătoare. Aceasta a condus la dezvoltarea prezentului ghid, în coordonare cu alte proiecte ale Consiliului Europei, în special în domeniul mass-media.

Importanța, dar și necesitatea acestui ghid sunt determinate în mod suplimentar de numărul tot mai mare de cazuri de discurs de ură și discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova. Doar în 2019, conform rapoartelor de monitorizare ale organizației non-guvernamentale, Asociația Promo-LEX, 62 de cazuri de discurs de ură au fost înregistrate la posturile TV.<sup>1</sup>

Recenta campanie electorală pentru alegerile prezidențiale din 1/15 noiembrie 2020 a fost marcată de discursuri publice intolerante și, potrivit Promo-LEX, dinamica discursului de ură și discriminare crește în intensitate în perioada pre-electorală și electorală și scade odată cu încheierea acestora.<sup>2</sup>

În contextul examinării sesizărilor Comisiei Electorale Centrale care confirmă rezultatele alegerilor și validează mandatul de președinte al Republicii Moldova, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a trimis o adresă Parlamentului, solicitând reglementarea „*mecanismelor prompte de control și sancționare în acest sens, pentru a preveni și combate discursurile de incitare la ură între concurenții electorali, inclusiv în mediul online și rețelele sociale*”.<sup>3</sup>

Legislația relevantă din domeniul mass-media din Republica Moldova și, în special, Codul serviciilor media audiovizuale (Codul) oferă Consiliului Audiovizualului pârghiile legale pentru monitorizarea și sancționarea cazurilor de discursului de ură și discriminare înregistrate în mass-media audiovizuală, inclusiv în campaniile electorale. Cu toate acestea, pentru aplicarea eficientă a dispozițiilor Codului, Consiliul Audiovizualului are nevoie de un mecanism intern îmbunătățit pentru monitorizarea discursului de ură și colectarea datelor dezagregate.

În acest sens, prezentul ghid oferă sprijin metodologic și practic pentru dezvoltarea mecanismului intern de monitorizare a discursului de ură și discriminare, precum și pentru dezvoltarea colectării de date dezagregate

1 Asociația Promo-LEX, [Raport de monitorizare](#): Discursul de incitare la ură și discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova, 2019/2 și [Raport de monitorizare](#): Discursul de incitare la ură și discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova, 2019/1

2 Asociația Promo-LEX, [Raport de monitorizare](#): Discursul de incitare la ură și discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova în campania electorală pentru alegerile prezidențiale din 1/15 noiembrie 2020.

3 Curtea Constituțională a Republicii Moldova, [Adresă](#) către Parlamentul Republicii Moldova nr. PCC-01/189e / 597 din 01.12.2020

de către Consiliul Audiovizualului. De asemenea, ghidul reprezintă un instrument educațional pentru actorii relevanți din Republica Moldova.

**Scopul** acestui ghid este, printre altele, de a ajuta Consiliul Audiovizualului și autoritățile relevante să identifice cazurile de discurs de ură în mass-media și să combată în mod eficient și adecvat astfel de forme inacceptabile de exprimare în domeniul public, în special în serviciile media audiovizuale.

## Metodologia

Ghidul a fost realizat în baza unei metodologii dezvoltate pentru elaborarea acestui document. Reglementările din domeniul libertății de exprimare, a discursului de ură și a discriminării au fost analizate prin prisma standardelor internaționale și a cadrului legislativ național. De asemenea, au fost analizate hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului și deciziile de sancționare a discursului de ură de la nivel național, în special ale Consiliului Audiovizualului.

Suplimentar pentru analiza activității Consiliului Audiovizualului în acest domeniu, Consiliul Europei a invitat 20 de instituții media și organizații neguvernamentale să participe la interviuri cu autorii ghidului. Astfel, au fost organizate șapte interviuri cu reprezentanți ai instituțiilor media audiovizuale (TV și Radio) și reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale din acest domeniu. Alte două interviuri au fost organizate cu angajații Consiliului Audiovizualului.

Ulterior, varianta preliminară a Ghidului a fost consultat cu furnizorii de servicii media, ONG-uri și Consiliul Audiovizualului.

Ghidul este structurat în cinci capitole principale și oferă un set de recomandări pentru dezvoltarea mecanismului intern de monitorizare a discursului de ură de către Consiliul Audiovizualului.

Astfel,

**Capitolul I** prezintă standardele internaționale și mecanismele de combatere a discursului de ură, inclusiv în concordanță cu noile schimbări ale peisajului mediatic online.

**Capitolul II** conține principalele prevederi ale legislației naționale cu privire la libertatea de exprimare, discriminare și discurs de ură.

**Capitolul III** prezintă elementele practice ale procesului de identificare, monitorizare și evaluare a cazurilor de discurs de ură, conform triplului test CtEDO și al Planului de acțiuni Rabat.

**Capitolul IV** prezintă principiile directe pentru asigurarea calității și eficienței aspectelor procedurale și administrative în cazurile de discurs de ură: raportarea, sancționarea, formularea deciziilor și transparența.

**Capitolul V** include prezentări succinte ale deciziilor și/sau hotărârilor cu privire la libertatea de exprimare din jurisprudența CtEDO, a autorităților de reglementare din alte țări, precum și a instanțelor de judecată și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității din Republica Moldova.

Notă:

În vederea uniformizării limbajului, Ghidul operează cu noțiunea de discurs de ură - cea mai apropiată traducere din limba engleză a termenului de hate speech. În limba română mai sunt utilizate și noțiunile de discurs instigator la ură sau discurs care incită la ură. Acest Ghid este disponibil în limbile română și engleză. În cadrul acestui proiect, Ghidul va fi distribuit gratuit către diferiți actori, inclusiv deputați, instituțiile academice, organismele de autoreglementare, jurnaliști etc.

# I. Standardele internaționale și mecanismele pentru combaterea discursului de ură

---

„Dacă ura voastră ar putea fi transformată în electricitate,  
ar lumina întreaga planetă”

NIKOLA TESLA

**Acest capitol prezintă** standardele internaționale privind libertatea de exprimare și discursul de ură, dar și mecanismele utilizate la nivel internațional și național pentru combaterea discursului intolerant. De asemenea, veți afla care sunt tendințele de reglementare ale activității instituțiilor audiovizuale în mediul online la nivelul statelor europene.

Discursul de ură este un concept larg care implică intenția de a degrada, intimida, instiga la ură, violență și discriminare, exploatând emoțiile primare și puternice ale oamenilor, și repetiția ideilor stereotipizate. De obicei, discursul de ură identifică o anumită persoană sau un grup de persoane drept un dușman pe care să-l denigreze pe baza caracteristicilor ei/lor, ducând la marginalizarea, stigmatizarea și discriminarea, *inter alia*, a persoanelor sau a grupurilor care ar putea fi deja într-o poziție vulnerabilă în societate și încurajarea unui climat bazat pe violență și represiune împotriva acestor grupuri, inclusiv prin legitimarea utilizării violenței împotriva lor. Persoanele care răspândesc discursul de ură doresc să-l prezinte ca fiind „normal”, iar opiniile lor ca fiind acceptabile, chiar justificabile. În situațiile în care răspândirea și influența discursului de ură nu sunt prevenite, aceste idei periculoase găsesc teren fertil, devin un artificiu acceptabil din punct de vedere social și pot produce consecințe negative și periculoase în societate. Cuvintele contează. Ele fac parte din viața unei societăți, iar omisiunea în a percepe modul în care oamenii pot fi afectați de cuvinte poate duce la situații grave și periculoase.

Discursul de ură trebuie perceput din perspectiva scopului dorit și a efectelor pe care acest tip de discurs poate să le inducă sau este probabil să le inducă. De asemenea, acesta trebuie evaluat în contextul societății date și a conotațiilor istoce, culturale, politice și ale tuturor celorlalte conotații importante. În acest sens, întrucât fiecare formă de discurs apare într-un context istoric și cultural specific, un discurs care nu este periculos într-un anumit context poate deveni un discurs instigator la ură într-un alt context.

Deciziile cu privire la discursul de ură trebuie să fie încadrate în contextul libertății de exprimare și a limitelor acesteia, și să considere ca atare un discurs de ură doar în cazurile în care discursurile umilesc, intimidează sau incită la ură, violență sau discriminare împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane pe motive de sex, rasă, etnie, naționalitate, religie sau convingeri religioase, dizabilitate, nevoi speciale, vârstă, orientare sexuală, origine socială sau în orice altă circumstanță care împiedică sau pune în pericol recunoașterea sau exercitarea de către o persoană a drepturilor și libertăților sale. Astfel de cazuri arbitrează inevitabil între libertățile „rivale”, cum ar fi dreptul la libertatea de exprimare și punerea în aplicare a obiectivelor politicii publice, de exemplu, protecția publicului împotriva diseminării conținutului dăunător și, în acest context, ar trebui acordată

o atenție deosebită fiecărui caz, particularităților și contextului acestuia. Aceste arbitraje trebuie făcute într-o manieră subtilă, asigurându-se că se respectă echilibrul fragil între restricțiile legale și legitime ale libertății de exprimare și nevoia de a respecta acest drept. Deoarece, aceste arbitraje pot duce la restricții privind libertatea de exprimare, acestea trebuie să respecte standardele internaționale și principiile generale de drept și, în special, să îndeplinească următoarele condiții:

- **Legalitate:** Restricțiile trebuie prevăzute de lege;
- **Legitimitate:** Restricțiile trebuie să urmărească unul dintre scopurile legitime ale aceleiași legi;
- **Proporționalitate:** Restricțiile trebuie să fie strict necesare, în contextul unei societăți democratice, pentru a atinge acest scop legitim și, prin urmare, trebuie să fie proporționale cu obiectivul urmărit.

## 1.1 Stabilirea de standarde

### Libertatea de exprimare

O analiză atentă a standardelor internaționale ne oferă o perspectivă mai profundă asupra libertății de exprimare, dar și a derogărilor sale legitime, în primul rând găsite în combaterea discursului de ură și a altor expresii discriminatorii. Deși resursa completă a standardelor este prea vastă pentru a fi inclusă în acest Ghid, o imagine de ansamblu este inclusă în Anexa nr. 1.<sup>4</sup> Documentele de stabilire a standardelor oferite sunt cele de la nivelul Organizației Națiunilor Unite, Uniunii Europene și Consiliului Europei, care oferă o serie de instrumente obligatorii din punct de vedere juridic pentru protecția drepturilor omului, precum și recomandări și principii directe, concentrându-se pe aspecte legate de dreptul la libertatea de exprimare și derogările sale, precum și interzicerea discriminării, sexismului, urii rasiale etc. În scopul acestui Ghid, se pune accent pe instrumentele Consiliului Europei, datorită poziției sale ca instituție europeană pentru drepturile omului, dar și datorită faptului că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, una dintre instituțiile fundamentale ale Consiliului Europei pentru protecția drepturilor omului, este o resursă bogată și cuprinzătoare de surse și recomandări.

Premisa dreptului la libertatea de exprimare este principiul care stă la baza politicii publice într-o societate democratică, iar păstrarea și dezvoltarea acestuia trebuie să fie lipsit de orice încercare de cenzură sau control. În 1976, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), în cazul [Handyside împotriva Regatului Unit](#), dar și în deciziile ulterioare, a indicat ce înseamnă termenul „dreptul la libertatea de exprimare” și care este rolul său în societatea democratică, stabilind că:

“ Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți [democratice], una dintre condițiile primordiale ale evoluției sale și ale dezvoltării fiecărei persoane”. Aceasta este aplicabilă nu numai în ceea ce privește „informațiile” sau „ideile” acceptate ori considerate drept inofensive sau neimportante, ci și pentru cele care **ofensează, șochează sau deranjează** statul sau orice segment al populației. Acest lucru este impus de pluralism, toleranță și mentalitate deschisă, fără de care nu poate fi vorba despre o „societate democratică”.

Dreptul la libertatea de exprimare regăsit, inter alia, în Articolul 10 din Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în Articolul 19 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, este un drept fundamental al omului și o condiție de bază pentru o societate democratică, a cărei lipsă sau utilizare abuzivă indică țesutul nedemocratic grav al unei societăți. Dreptul la libertatea de exprimare permite dezbateră, confruntarea opiniilor și prezentarea unor argumentări diferite și divergente, menținând premisa

<sup>4</sup> Trimiterile la documentele internaționale de stabilire a standardelor menționate în text se găsesc în tabelul menționat mai sus.



unei baze sociale sănătoase. Fără acesta și, în special, fără moștenirea credinței în valorile și importanța acestuia, democrația se oprește și țesătura autoritară sau chiar totalitară a societății acoperă liberul arbitru.

## Discursul de ură

Spre deosebire de alte drepturi ale omului, dreptul la libertatea de exprimare nu este un drept absolut, întrucât acesta comportă îndatoriri și responsabilități. Tratatul internațional relevant prevăd că exercitarea dreptului la libertatea de exprimare poate fi supusă formalităților, condițiilor, restricțiilor sau sancțiunilor prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesele securității naționale, integrității teritoriale sau siguranței publice, „pentru apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”.<sup>5</sup> Formele derogatorii ale dreptului la libertatea de exprimare pot fi găsite în discursurile de ură și în alte forme nepermise de comunicări sexiste, discriminatorii sau alte forme intolerante, care, așa cum au fost menționate în numeroase ocazii de CtEDO, sunt: „conținuturi de comunicare a căror plasare pe „piața de idei și informații” este semnificativ susceptibilă la așa-numitele excepții limitative.”<sup>6</sup>

În privința definițiilor legale ale termenului, ar trebui menționat că multe coduri penale din întreaga lume au dispoziții definitorii și interzic discursul de ură, tratându-l ca pe o infracțiune. Deși nu există o definiție universală a discursului de ură, unele îndrumări pot fi găsite în documentele din Anexa nr. 1. De exemplu, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței, în Recomandarea sa de Politică Generală nr. 15: Combaterea discursurilor instigatoare la ură din 2016, prevede că discursul instigator la ură:

“ Presupune utilizarea unei sau mai multor forme de exprimare particulare – și anume, justificarea, promovarea sau incitarea denigrării, urii sau defăimării unei persoane sau a unui grup de persoane, cât și orice hărțuire, insultare, stereotipare negativă, stigmatizare ori amenințare a acelei persoane sau grup de persoane și justificarea tuturor acestor tipuri de exprimare - care se bazează pe o listă neexhaustivă a caracteristicilor personale sau a statutului care include „rasă”, culoare, limbă, religie sau convingeri religioase, naționalitate sau origine națională sau etnică, precum și descendență, vârstă, dizabilitate, sex, gen, identitate de gen și orientare sexuală.”

În mai 2022 Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea CM/Rec(2022)16 a Comitetului de Miniștri către Statele membre privind combaterea discursului de ură, care pornește de la premiza că discursul de ură este un fenomen adânc înrădăcinat, complex și multidimensional. Acesta reprezintă o amenințare directă la adresa democrației și drepturilor omului. Scopul Recomandării este de a sprijini statele membre și alte părți interesate în prevenirea și combaterea discursului de ură într-un mod cuprinzător, inclusiv în mediul online, pentru a asigura o protecție eficientă împotriva acestuia în cadrul drepturilor omului, al democrației și al statului de drept. În sensul acestei Recomandări, discursul de ură este înțeles ca fiind toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit, cum ar fi „rasa”, culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Articolul 10, alineatul 2 din CEDO.

<sup>6</sup> Publicația Consiliului Europei: „Autoritățile de reglementare a domeniului mass-media și discursul de incitare la ură”, 2017.

<sup>7</sup> Consiliul Europei, Recomandarea CM/Rec(2022)16, discursul de ură reprezintă „toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit, cum ar fi „rasa”, culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală”.

**Principiile Camden**, un set de principii dezvoltate de organizația internațională ARTICOLUL 19, oferă o interpretare progresivă a legislației internaționale și a standardelor privind echilibrul dintre dreptul la libertatea de exprimare și egalitate. În contextul discursului de ură, Principiile Camden afirmă:

- Termenii „ură” și „ostilitate” se referă la emoții intense și iraționale de rușine, dușmănie și detestare față de un grup țintă.
- Termenul „promovare” urmează să fie înțeles drept intenția de a promova ura în mod public față de un grup țintă.
- Termenul „incitare” se referă la declarații despre grupurile naționale, rasiale sau religioase care creează un risc iminent de discriminare, ostilitate sau violență împotriva persoanelor care fac parte din aceste grupuri.

Lipsa unei definiții specifice și universale a discursului de ură în documentele de stabilire a standardelor internaționale nu este o excepție, așa cum este și cazul noțiunilor utilizate frecvent, precum extremismul sau radicalismul. Acest lucru ia în considerare multe aspecte legate de discursul de ură, în special de cele de la nivel național și chiar local. Deși există potențiale pericole ca definițiile naționale să poată fi utilizate în mod abuziv pentru a limita libertatea de exprimare, justificarea lipsei unei definiții clare a discursului de ură la orice nivel, decât cel național, poate fi de înțeles, cu condiția ca aceasta să fie redactată luând în considerare instrumentele internaționale pentru drepturile omului. În orice caz, se recomandă să se prevadă o definiție cât mai largă, subliniind cadrul în jurul interdicției formelor de exprimare care intimidă sau incită la ură, violență sau discriminare împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane și, în special, care creează o amenințare clară și imediată de incitare la ură, violență sau discriminare împotriva unei persoane sau grupuri, din diferite motive menționate mai sus.

## 1.2 Peisajul mediatic schimbat și în schimbare

Discursul de ură în audiovizual este din păcate o problemă binecunoscută pentru multe autorități de reglementare din Europa. Peisajul mediatic schimbat, cu proliferarea serviciilor online, introducerea platformelor pentru serviciile și ofertele mass-media, împreună cu poziția dominantă pe piață și modelele de afaceri ale principalelor platforme online, care afectează negativ și pun în pericol nucleul societăților democratice, au dus la discuții intensive și inițiative privind discursul de ură online. Accentul actual al dezbaterii publice cu privire la discursul de ură (precum și alte probleme urgente, precum dezinformarea) gravitează aproape exclusiv în jurul spațiului online și reglementarea rețelelor de socializare. În acest sens, multe autorități publice din Europa au început să acționeze, atât la nivel european, cât și la nivel național.

Codul de conduită al UE privind combaterea discursurilor instigatoare la ură ilegale online<sup>8</sup>, destinat prevenirii și contracarării răspândirii acestui tip de discurs, a fost convenit în mai 2016, cu Facebook, Microsoft, Twitter și YouTube. În cursul anului 2018, Instagram, Snapchat și Dailymotion s-au alăturat Codului de conduită. Jeuxvideo.com s-a alăturat în ianuarie 2019 și TikTok în septembrie 2020. Efectele acestui cod sunt evaluate de Comisia Europeană prin monitorizarea implementării, pe baza unei metodologii unificate, în colaborare cu o rețea de organizații situate în diferite țări ale UE. Cea mai recentă evaluare a implementării acestui cod, publicată în iunie 2020, arată că acesta oferă unele rezultate pozitive, de exemplu, notificările privind conținutul ilicit sunt revizuite în termen de 24 de ore și 71% din conținutul respectiv este eliminat. În timp ce rata medie de eliminare este stabilă față de exercițiile de monitorizare anterioare, există unele divergențe între platforme, subliniind-se că companiile în cauză trebuie să își îmbunătățească feedback-ul la notificările utilizatorilor<sup>9</sup>.

Directiva revizuită a Serviciilor Mass-media Audiovizuale<sup>10</sup> (DSMA revizuită) include obligații din partea furnizorilor de servicii media audiovizuale de a lua măsuri adecvate pentru a combate, inter alia, conținutul care

<sup>8</sup> Comisia Europeană, [Codul de conduită](#) al UE privind combaterea discursurilor de ură ilegale online.

<sup>9</sup> Comisia Europeană, [Evaluarea a V-a a Codului de Conduită](#) privind combaterea discursurilor de ură ilegale online.

<sup>10</sup> Care a intrat în vigoare la 19 decembrie 2018 pentru a fi transpusă de către statele membre ale UE în legislația națională până la 19 septembrie 2020, termen care a fost oarecum prelungit, din cauza pandemiei COVID-19 și pentru care, la 23 noiembrie 2020, Comisia Europeană a început [procedurile](#) privind încălcarea dreptului comunitar împotriva a 23 de State Membre pentru că nu au transpus Directiva revizuită a serviciilor mass-media audiovizuale, solicitându-le să furnizeze informații suplimentare, cu un termen de 2 luni pentru răspuns.

incită la violență, ură și terorism. Aceasta extinde domeniul de aplicare al reglementărilor la platformele de partajare a materialelor video (VSP-uri), cum este YouTube, precum și la conținutul audiovizual partajat în serviciile de socializare, cum este Facebook. Acestea vor trebui, printre altele, să ia măsurile adecvate pentru a proteja publicul de programe, videoclipuri generate de utilizatori și comunicări comerciale audiovizuale care conțin incitare la violență sau ură îndreptate împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui grup. Deși este obligația VSP-urilor de a adopta măsurile prevăzute de DSMA revizuită, aceasta Directivă conferă în mod explicit autorităților de reglementare sarcina de a evalua caracterul adecvat al măsurilor instituite de VSP-uri atunci când decid cu privire la nivelurile adecvate de măsuri de protecție care trebuie aplicate atât de furnizorii de servicii media audiovizuale, cât și de VSP-uri, și de a adopta o abordare proporțională bazată pe o astfel de evaluare. Din acest motiv, autorităților de reglementare li se va cere mai mult ca oricând să înțeleagă ce conținut incită la violență, ură și terorism și cum poate afecta publicul, pentru a putea întreprinde o măsură de reglementare proporțională. Trebuie subliniat faptul că principiile competenței se aplică și în acest caz, menționând că majoritatea acestor servicii, deși provin din SUA, sunt, pentru furnizarea de servicii în Europa, înregistrate în Republica Irlanda și intră în competența sa. În prezent sunt întreprinse multe alte inițiative<sup>11</sup>, prea vaste pentru a fi menționate aici, dar oferim o recapitulare rapidă a unora dintre abordările naționale:

Tabel 1: Selecție de exemple de abordare națională a provocărilor online

Țara	Abordare
Republica Irlanda	Proiectul de schemă generală a proiectului de lege privind siguranța online și reglementarea mass-media încearcă să abordeze probleme online urgente într-o manieră comprehensivă și va înființa o nouă Comisie pentru mass-media, care va fi responsabilă pentru implementarea Directivei revizuite a Serviciilor Mass-media Audiovizuale, cu competențe de reglementare suplimentare în ceea ce privește conținutul online dăunător.
Franța	Legea franceză privind combaterea discursurilor de ură online (așa-numita lege Avia), care prevedea obligația ca platformele online să elimine conținutul care promovează ura, marcat de utilizatori în termen de 24 de ore sau să se confrunte cu sancțiuni severe, a fost considerată neconstituțională de Consiliul Constituțional Francez. În legătură cu aceste părți din lege, Consiliul a menționat în hotărârea sa că aceste măsuri încalcă exercitarea libertății de exprimare și comunicare într-un mod care nu este necesar, adecvat și proporțional. Dispozițiile referitoare la crearea unui Observator al urii online sunt stabilite de autoritatea de reglementare franceză CSA (formată din platforme, cadre universitare, ONG-uri, instituții franceze), cu rol în ceea ce privește pregătirea analizei conținutului care promovează ura, încurajarea cooperării etc.
Regatul Unit al Marii Britanii	În timp ce transpunerea Directivei revizuite a Serviciilor Mass-media Audiovizuale a fost realizată, abordarea generală a prejudiciilor online este vizibilă în cadrul propus al <a href="#">Prejudiciilor Online</a> , cu obligația de diligență care va impune companiilor (inclusiv VSP-urilor) să își asume responsabilitatea pentru siguranța utilizatorilor lor și de a rezolva daunele cauzate de conținutul sau activitatea referitoare la serviciile lor.
Germania	O reformă a <a href="#">Legii privind aplicarea rețelei</a> (NetzDG), care, în 2017, impunea platformelor de rețele sociale o obligație de a înlătura discursul de ură în termenele stabilite (24 de ore pentru cazurile ușoare) cu amenzi de până la 50 milioane de Euro, a fost modificată în 2020. Aceasta facilitează urmărirea penală a infracțiunilor comise pe internet și obligarea platformelor de socializare să raporteze proactiv cazurile grave de discurs de ură către forțele de ordine, dispoziții pe care unii le pun sub semnul întrebării din perspectiva dreptului la libertatea de exprimare, drepturi de confidențialitate etc. <sup>11</sup>

Rămâne însă de văzut în ce măsură eforturile de a combate provocările online vor avea succes, dar este vizibil faptul că perioada următoare va fi destul de intensă pentru autoritățile de reglementare din întreaga Europă, cu unele caracteristici vizibile:

<sup>11</sup> De exemplu, Actul privind Serviciile Digitale și Piețele Digitale (din 5 și, respectiv, 18 iulie 2022) cuprind noi norme aplicabile în Uniunea Europeană, menite să creeze un spațiu digital mai sigur și mai deschis.

<sup>12</sup> TechCrunch, Articolul: [Germany tightens online hate speech rules to make platforms send reports straight to the feds](#), 19 iunie 2020.

- Experiența în reglementarea mass-media tradițională este valabilă și va fi de o importanță esențială pentru noile provocări.
- Se pune accentul pe necesitatea asigurării păstrării personalului profesionist cu experiență și instruirea suplimentară a acestuia, care ar trebui intensificată și extinsă în mai multe domenii și din mai multe surse
- Cooperarea cu o gamă largă de actori este cel mai important punct. Astfel, în lumina noilor obligații și provocări, autoritatea de reglementare trebuie să găsească echilibrul între cooperarea intensificată cu unii actori și păstrarea independenței sale.

În timp ce cadrul de reglementare trebuie adaptat gradual la schimbările actuale de pe piață și obiceiurile mass-media, obiectivele de politică publică bazate pe principiile democratice fundamentale ale dreptului la libertatea de exprimare, nu își pierd din importanță, ci ar trebui subliniate suplimentar și ar trebui garantate întotdeauna, dacă nu vrem să transformăm lupta pentru reconstrucția valorilor democratice în prăbușirea ireversibilă a acestora.

## 1.3 Alte mecanisme de combatere a discursului de ură

Este important să fie menționate unele noțiuni legate de activitatea autorităților de reglementare, pe lângă mandatul și competențele lor de bază, care sunt favorabile unui cadru eficient pentru prevenirea discursului de ură. Acest lucru se datorează faptului că utilizarea singulară a instrumentelor de sancționare pentru a preveni ceea ce reprezintă din păcate o condiție umană, nu poate fi suficient de eficientă în prevenirea discursului de ură. Unele dintre acestea includ:

- **Transparența** autorității de reglementare, din perspectiva creșterii gradului de conștientizare cu privire la anumite probleme și oferirea de stimulente publicului pentru a se implica mai mult în soluționarea acestora. Aceste acțiuni spun publicului că formularea plângerilor este de dorit și că acesta se poate aștepta la un anumit nivel de protecție împotriva conținutului inadecvat oferit sau pus la dispoziția lor.
- **Incluziunea** este importantă nu numai din perspectiva unor mecanisme precum procedurile de formulare a reclamațiilor, ci și în legătură cu, de exemplu, promulgarea de reguli, în care procedura de consultare publică ar trebui să fie un instrument foarte necesar și respectat.
- **Cooperarea** este esențială, întrucât autoritățile de reglementare, cu expertiza și experiența lor, pot contribui semnificativ la procesul de adoptare a politicilor publice relevante. De asemenea, cooperarea regională și internațională joacă un rol vital, întrucât asigură schimbul de expertiză și practică, îmbunătățirea cunoștințelor și a activității prin actualizări constante ale politicilor și practicilor, și sprijin continuu în beneficiul tuturor.
- **Activitățile de informare și alfabetizare media** beneficiază în mare măsură de contribuția autorităților de reglementare, de la diverse activități de cercetare, care sunt fiabile, independente și regulate în producție, la diferite moduri în care autoritatea de reglementare se implică cu alte părți interesate în dezvoltarea și implementarea multor proiecte de informare și educație în materie de mass-media, depunând eforturi în direcția consolidării principiilor integrității, umanității, profesionalismului și eticii. Întrucât astfel de chestiuni depășesc domeniul de aplicare al oricărei legi, se remarcă cooperarea cu alte niveluri ale guvernului, în special instituțiile de învățământ.
- **Creșterea nivelului standardelor profesionale** ar trebui accentuată în mod continuu, inclusiv eforturile dedicate schemelor de auto- și co-reglementare. Autoritatea de reglementare poate avea un rol esențial în stabilirea unei scheme eficiente de auto- și co-reglementare, care sunt într-adevăr foarte importante în toate aspectele unei profesii și pot fi un atu în eforturile de combatere a discursului de ură într-un mod atotcuprinzător.
- **Inițiativele și campaniile de contracarare** a stereotipurilor și populismului ar trebui susținute. Ar trebui să fie sarcina autorității de reglementare, a mass-media, în special a serviciilor publice de mass-media, precum și a altor actori publici, să raporteze utilizarea stereotipurilor, propaganda și discursul de ură pentru ceea ce sunt cu adevărat - un pericol pentru societate și umanitate, și să ofere contracarări puternice.

Un cuvânt atotcuprinzător, responsabilitatea, este paradigma ce trebuie respectată și accentuată de autoritatea de reglementare. Doar atunci când este prezentă responsabilitatea jurnaliștilor, mass-media, politicienilor, autorităților naționale de reglementare față de fiecare cetățean, contribuțiile pozitive la binele public pot fi realizate, pe baza toleranței și a respectului față de drepturile noastre, precum și ale celorlalți.

## II. Cadrul legislativ și de reglementare național al Republicii Moldova

---

În cadrul acestui capitol veți identifica principalele prevederi din legislația Republicii Moldova referitor la asigurarea libertății de exprimare, dar și limitele legale ale acestui drept. De asemenea, autorii au prezentat și prevederile legislației naționale care interzic utilizarea instigării la discriminare, a discursului de ură sau a altor forme conexe acestuia.

La nivel național, există mai multe legi care reglementează libertatea de exprimare și discursul de ură.

Referitor la libertatea de exprimare, [Constituția Republicii Moldova](#), prin intermediul articolului 32 alin. (1) prevede că „oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil”.

De asemenea, [Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare](#) prin articolul 3 alin. (1) definește libertatea de exprimare după cum urmează: „orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a comunica fapte și idei”.

În același timp, atât Constituția, cât și Legea cu privire la libertatea de exprimare stabilesc că acest drept nu este unul absolut și poate fi supus unor limitări. Conform Constituției, articolul 3 alin. (2), libertatea de exprimare nu poate aduce atingere onoarei, demnității sau dreptului altei persoane la propria viziune, iar Legea nr. 64/2010 prevede că, deși libertatea de exprimare protejează conținutul și forma informațiilor, inclusiv cele care offensează, șochează sau deranjează, totuși, în conformitate cu articolul 3 alin. (3), această libertate poate fi restricționată în anumite condiții, și anume: „pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni criminalitatea, pentru a proteja sănătatea și morală, reputația sau drepturile altora...”

Aceste limitări corespund prevederilor Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), articolul 19.

În cazul activității jurnaliștilor și instituțiilor media la articolul 180/2, Codul penal prevede sancțiuni pentru cenzură, în două situații, pe de o parte pentru cenzura impusă de conducerea mass-media publică, iar pe de altă parte, pentru cenzura impusă la indicația funcționarului public sau a unei persoane care exercită o funcție de demnitate publică, și anume:

„(1) Distorsiunea nejustificată a materialului jurnalistic sau interdicția nejustificată de diseminare a anumitor informații, impusă de conducerea mass-mediei publice, se pedepsește cu o amendă de la 650 la 850 de unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o activitate specifică timp de până la 5 ani.

(2) *Indicarea unui funcționar public sau a unei persoane care exercită o funcție de demnitate publică în ceea ce privește o activitate editorială prestată pentru presă sau angajați mass-media, precum și orice altă formă de impediment privind circulația sau diseminarea informațiilor se pedepsește cu o amendă de la 650 la 1350 de unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o activitate specifică timp de până la 5 ani.*"

Mai mult, libertatea de exprimare este principiul de bază al Codului serviciilor mass-media audiovizuale din Republica Moldova și în mod direct al Consiliului Audiovizualului, care prin articolul 7 acționează, ex officio, și în urma unei sesizări, pentru a asigura libertatea de exprimare.

În ceea ce privește discursul de ură, la nivel național, există mai multe legi care reglementează acest tip de discurs, dar nu există o uniformitate a dispozițiilor.

**Constituția Republicii Moldova**, prin articolul 32 alin. (3) interpretează o formă a discursului de ură:

*„Legea va interzice și va acționa pe cale legală toate acțiunile care vizează negarea și calomnierea Statului și a oamenilor, instigarea la revoltă, război de agresiune, ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, separatism teritorial, violență publică sau alte manifestări care atentează la ordinea constituțională. „*

Această reglementare este deficitară deoarece combină concepte care diferă în esență: a) manifestări care se adresează statului și integrității acestuia; și b) manifestări care se adresează grupurilor de oameni.

În același timp, trebuie să menționăm faptul că, Constituția RM (a se vedea articolul 16) are o listă închisă de caracteristici care limitează aplicabilitatea garanției asupra grupurilor sociale.

De asemenea, **Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare** oferă o definiție a discursului de ură (articolul 2) care reprezintă un amestec între conceptele oferite de tratatele ONU și noțiunile propuse de Consiliul Europei:

*„discurs care incită la ură – orice formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță.”*

Definiția oferită de Lege este una mai degrabă permisivă decât restrictivă, din cauza sintagmelor „orice formă de exprimare” și „alte forme de ură fondate pe intoleranță”. În același timp, în contextul lipsei unor reglementări suplimentare și a unui cadru legislativ de suport, definiția are o listă limitată de caracteristici protejate și nu răspunde la necesitățile practice de încadrare juridică și sancționare.

O altă lege care reglementează o formă apropiată discursului de ură este **Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității**. Aceasta, prin articolul 2, definește incitarea la discriminare:

*„orice comportament prin care o persoană aplică presiuni sau afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege”.*

Raportarea acestei definiții la elementele pe care trebuie să le întrunească cumulativ discursul de ură, stabilite de Comentariul General nr. 34 al Consiliului pentru Drepturile Omului al Organizației Națiunilor Unite (CDO), arată existența unei neconcordanțe ce ține de îndemnul capabil să genereze acțiuni sau comportament discriminatoriu.

Pe data de 6 octombrie 2022, Parlamentul a adoptat în primă lectură proiectul de lege 304/2022 pentru modificarea unor acte normative (revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității). Organizațiile societății civile au atras atenția asupra faptului că o serie de recomandări importante nu au fost luate în considerare pentru a alinia legislația națională la standardele Europene și pentru a pune în aplicare recomandările organismelor internaționale.

Link la proiectul de lege - <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/Le-gislativId/6132/language/ro-RO/Default.aspx>

Link la Apelul public - <https://promolex.md/22831-apel-public-consiliul-pentru-egalitate-si-organizatiile-societatii-civile-solicita-comisiilor-parlamentare-sa-accepte-amendamentele-formulate-de-catre-acestia-la-definitivarea-proiectului-de-lege-304/?lang=ro>

**Codul Contravențional** nu conține nicio definiție sau normă care ar reglementa discursul de ură, iar **Codul Penal** oferă o încadrare limitată a unor forme de exprimare periculoase, la articolul 346:

*„Acțiunile intenționate, îndemnul public, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte, cetățenilor în funcție de apartenența lor națională, etnică, rasială sau religioasă.”*

Acest articol este considerat a fi unul limitativ, întrucât include o listă limitată a caracteristicilor protejate: apartenență națională, etnică, rasială și religioasă. Astfel, articolul 346 CP, nu răspunde necesităților curente pentru că nu poate oferi protecție majorității grupurilor afectate de discursul de ură.

În anul 2019, Ministerul Justiției a revizuit [proiectul de lege nr. 301 din 01.07.2016](#) pentru modificarea și completarea unor acte legislative privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată, varianta comasată cu proiectul de lege nr. 277 din 20.06.2016, adoptat în prima lectură de către Parlament încă în anul 2016.

Proiectul de lege nr. 301/2016 reprezintă un set de amendamente legislative ale Codului Penal și Codului Contravențional cu privire la definirea motivelor de prejudecată, revizuirea infracțiunilor de bază și a agravantelor care se referă la faptele motivate de ură și prejudecată.

În momentul elaborării acestui studiu (martie 2021), proiectul de lege nr. 301/2016 nu era definitiv și adoptat în a doua lectură de Parlamentul Republicii Moldova. Acesta a fost definitiv și adoptat în lectură finală de Parlamentul Republicii Moldova, în aprilie 2022.

Link la proiectul de lege: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6132/language/ro-RO/Default.aspx>

În acest context, **Codul serviciilor media audiovizuale**, adoptat în anul 2018, rămâne a fi singura lege organică care reglementează discursul de ură într-o variantă extinsă (articolul 1) și stabilește sancțiuni clare pentru acest tip de discurs în media audiovizuale:

*„Discurs care incită la ură – mesaj care propagă, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau discriminare pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie sau credință, de dizabilitate sau de orientare sexuală.”*

De asemenea, acest Cod, prin articolul 11, interzice programele audiovizuale susceptibile de a propaga, incita, promova sau justifica ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau pe discriminarea pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală. De asemenea, Consiliul Audiovizualului este obligat să monitorizeze dacă furnizorii de servicii media audiovizuale promovează sau generează conținut care incită la violență, ură sau discriminare pe paginile lor web.

Astfel, Consiliul Audiovizualului poate sancționa utilizarea discursului de ură cu amenzi de la 40 000 de lei până la 70 000 de lei pentru prima încălcare, de la 70 000 de lei până la 100 000 de lei pentru încălcări repetate și retragerea licenței de emisie după aplicarea graduală a sancțiunilor (articolul 84, alin. (9)).

În același timp, Codul serviciilor media audiovizuale prin articolul 18 interzice utilizarea limbajului sexist, o formă apropiată discursului de ură, și a scenelor de violență și comportament degradant față de femei și bărbați în serviciile media audiovizuale.

Limbajul sexist este definit în [Legea nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați](#) ca fiind expresii și adresări ce prezintă femeia și bărbatul în manieră umilitoare, degradantă și violentă, ofensând demnitatea acestora.

Așa cum am menționat, Legea nr. 121/2012 definește discriminarea și instigare la discriminare, care în comunicările comerciale audiovizuale este interzisă de Codul serviciilor media audiovizuale prin articolului 63, alin. 4:

*„includ și/sau promovează orice discriminare bazată pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de vîrstă, de dizabilitate sau de orientare sexuală, de libertate de conștiință, de gândire”*

Articolul 13 alin. (6), lit. (b) Codul serviciilor media audiovizuale prevede că informațiilor corecte sunt furnizate prin evitarea oricărei forme de discriminare în programele audiovizuale de știri și dezbateri, de informare în probleme de interes public, de natură politică, economică, socială sau culturală.

Pentru încălcarea prevederilor articolului 13, Codul stabilește sancționarea furnizorului de servicii media cu avertisment public, în cazul primei încălcări, și o amendă de la 5 000 lei până la 10 000 lei.

Și [Legea nr. 1227/1997 cu privire la publicitate](#) definește și interzice publicitatea sexistă, la articolul 11/1, care:

- a) prezintă femeia sau bărbatul drept obiect sexual, în situații umilitoare sau degradante, violente și care ofensează demnitatea umană;
- b) promovează stereotipurile sexiste în scop discriminatoriu, cu menținerea percepției tradiționale asupra femeii drept o ființă slabă, vulnerabilă și dependentă, având o poziție socială inferioară,

iar aceasta conform Codului Contravențional, articolul 364, alin. (6),  
*se sancționează cu amendă de la 18 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 120 la 240 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 240 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.*

Trebuie să menționăm faptul că reglementarea discursului de ură în media audiovizuală trebuie să țină cont de prevederile Codului serviciilor media audiovizuale, legislația națională și tratatele internaționale, la care Republica Moldova este parte.



## III. Evaluarea potențialelor cazuri de discurs de ură

**Acest capitol reprezintă partea practică a acestui ghid, care oferă principalele elemente cheie în procesul de monitorizare, identificare, analiză și evaluare a cazurilor de discurs de ură în media audiovizuală. Subcapitolele vă oferă o prezentare detaliată a două instrumente internaționale utilizate în procesul de evaluare și sancționare a discursului de ură, și anume: Planul de acțiune Rabat și triplul test CtEDO.**

### 3.1 Explicarea Planului de acțiune Rabat și a triplului test al Curții Europene a Drepturilor Omului

Indiferent dacă se întâmplă în mediul online sau în afara acestuia, nu a fost niciodată ușor să se facă o distincție între libertatea legitimă de exprimare și discursul ilegal de ură și discriminare, mai ales în cadrul peisajului media contemporan, unde în mediul online există o abundență de mesaje intolerante. Nu toate cazurile pot fi exemple clare de discurs de ură, și nici declarațiile de ură nu trebuie neapărat să fie exprimate în mod direct. Important de adăugat aici este că, formele „s sofisticate” de discurs de ură nu pot fi „detectate” de algoritmi, inteligență artificială și software, fiind necesar un control uman în acest sens.

Având în vedere circumstanțele naționale politice, istorice, sociale și economice, și, de asemenea, ținând cont de importanța formelor permise ale dreptului la libertatea de exprimare și judecând fiecare caz în parte, evaluările ar trebui să se bazeze pe [Planul de acțiune Rabat](#), care include: „**(1) contextul social și politic, (2) statutul vorbitorului, (3) intenția de a incita audiența împotriva unui grup țintă, (4) conținutul și forma discursului, (5) amploarea diseminării acestuia și (6) probabilitatea de vătămare, inclusiv iminența**”.<sup>13</sup> Fiecare caz potențial trebuie judecat din perspectiva [triplului test CtEDO](#): **Restricțiile dreptului la libertatea de exprimare trebuie să fie prevăzute de lege; Restricțiile trebuie să se bazeze pe unul dintre scopurile legitime ale legii; Restricțiile trebuie să fie strict necesare și proporționale cu obiectivul urmărit**.<sup>14</sup>

Criteriile menționate mai sus din Planul de acțiune Rabat trebuie privite din perspectiva principiilor legate de dreptul la libertatea de exprimare, iar oricare decizie împotriva furnizorului de servicii media trebuie să fie susținută de o necesitate dovedită și legitimă de acțiune în legătură cu acesta. Aici este importantă aplicarea triplului test al CtEDO, având întotdeauna în vedere că luarea unei decizii în legătură cu dreptul la libertatea de exprimare presupune necesitatea de a examina dacă libertatea de exprimare poate fi restricționată în mod corespunzător și, în caz afirmativ, aceasta trebuie să fie în conformitate cu cele trei condiții:

<sup>13</sup> Libertatea de exprimare vs. incitare la ură. Planul de acțiuni [Rabat](https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx) <https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>.

<sup>14</sup> Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, [Ghid privind articolul 10 din Convenția europeană a drepturilor omului](#), 2020.

- interferența trebuie prevăzută de lege;
- trebuie să urmărească un scop legitim;
- trebuie să fie necesară pentru a atinge acest scop.

Autoritatea națională de reglementare trebuie să ia în considerare toate elementele oricărui potențial caz de discurs de ură pe baza intereselor publice (promovarea diversității culturale, promovarea egalității de gen, alături de protecția minorilor etc.), pe baza fundamentelor și procedurilor democratice pentru a menține echilibrul între diferite drepturi și libertăți și pentru a ține la distanță multe interese speciale. Una dintre cerințele de luat în considerare este efectul probabil asupra audienței discursului care poate fi considerat discurs de ură. Mai exact, autoritatea de reglementare trebuie: „să stabilească dacă discursul încurajează sau pare să încurajeze, sau să incite la infracțiuni și dacă sunt incluse îndemnuri explicite sau implicite la acțiune, ce declarații se fac și cum se fac; care sunt așteptările publicului; identitatea vorbitorului; și contextul mai larg în care sunt făcute declarațiile (de exemplu, afirmațiile vorbitorului individual au fost contestate în cadrul unui program, de exemplu, de către un intervievator).<sup>15</sup> Este important de reținut că potențiala incitare la infracțiuni nu înseamnă că acțiunile propriu-zise sugerate în discursul de ură trebuie, de fapt, să fie făcute în mod explicit, incitarea în sine este un act nepermis.

#### ATENȚIE:

Autoritatea de reglementare trebuie să fie conștientă de faptul că un număr mare de oameni tind să vadă discurs de ură acolo unde nu există, și astfel înaintând un număr mare de reclamații și creându-se o presiune pentru a răspunde cererilor. Autoritatea de reglementare trebuie să reziste mereu presiunii și să aplice regulile în mod obiectiv.

Pericolul cu privire la discursul de ură este dat de faptul că acesta poate crea, într-adevăr, un risc clar și imediat de incitare la ură, violență sau discriminare împotriva unei persoane sau a unui grup din diferite motive. Și mai important, este faptul că acesta poate fi interpretat de către public ca incitare la ură, violență, dezordine și revolte, sau care ar putea provoca sau incita la infracțiuni. Exemple extreme legate de acest lucru pot fi găsite, de exemplu, în practicile Radio Télévision Libre des Mille Collines (RTL) din Rwanda. Acest post de radio a proiectat propagandă de incitare la ură împotriva populației de etnie tutsi, hutu moderat etc., unde se pare că o astfel de difuzare a jucat un rol foarte important în crearea atmosferei de ostilitate rasială încărcată care a permis apariția genocidului<sup>16</sup>.

Discursul de ură nu vine întotdeauna sub forme și declarații directe. De fapt, de cele mai multe ori, acest tip de discurs apare deghizat sau într-o formă „sofisticată”, fiind mai greu de detectat, dar la fel de dăunător. De exemplu, exprimarea faptului că membrii LGBTI sunt: „bolnavi și dezaxați” și că sunt toți pedofili și că ar trebui ca cineva să „aibă grijă de ei” este discurs de ură clar. Cu toate acestea, discursul de ură poate fi exprimat și în contextul discuțiilor care includ referințe și elaborări religioase referitoare la „atacurile” valorilor religioase sau morale ale populației.

Un alt element de luat în considerare este modul în care jurnaliștii și/sau furnizorii de servicii media sunt implicați în potențiale cazuri de discurs de ură. Situațiile în care jurnaliștii sau mijloacele de informare în masă nu sunt responsabili pentru proliferarea discursului de ură sunt atunci când au un rol în indicarea unei probleme de interes public și nu contribuie în niciun fel la diseminarea declarațiilor de ură. Punerea în lumină a eveni-

<sup>15</sup> Lucrare EPRA: „Discurs de ură - dușman vechi, noi bătălii”, Rezumatul răspunsurilor la chestionarul de ură, Asja Rokša - Zubčević, [https://cdn.epra.org/attachments/files/2396/original/plenary2\\_hate\\_speech.pdf?1401292242](https://cdn.epra.org/attachments/files/2396/original/plenary2_hate_speech.pdf?1401292242).

<sup>16</sup> Danning, Gordon (2018). „Radio RTL a contribuit cu adevărat la genocidul ruandez?”.

mentelor din societate, care ar putea include raportarea sau dezbateră despre probleme rasiste/naționaliste/ etc. este o chestiune de interes public și se încadrează în dreptul la libertatea de exprimare protejată, atâta timp cât jurnaliștii și mijloacele de informare în masă nu iau parte activă, nu se alătură și/sau nu consolidează discursul de ură.

Un bun exemplu este cazul francez „Zemmour”<sup>17</sup>, legat de difuzarea pe canalul de televiziune CNews a dezbaterei în legătură cu înjunghierea mai multor persoane în afara fostelor birouri ale revistei satirice Charlie Hebdo din Paris. Declarațiile lui Zemmour includeau: „*Tinerii cu origini imigrante [...] sunt toți hoți, toți sunt ucigași, toți sunt violatori... Nu au ce căuta aici, sunt hoți, sunt ucigași, sunt violatori, doar asta sunt...*”; „*Trebuie să-i trimitem înapoi, nici măcar nu trebuie să vină și dacă pentru asta trebuie să ieșim din Convenția europeană a drepturilor omului, care este originea răului [...], va trebui să o facem*” și „*Te gândești la acești copii care suferă, mă gândesc la femeile care sunt violate de acești oameni, care sunt asasinat de acești oameni, la francezii care sunt brutalizați și traumatizați de acești copii. Opreți asta. Trebuie să punem poporul francez pe primul loc*”. Și atunci postul TV a spus: „*Aceste cuvinte vă aparțin, nu au fost spuse de CNews*” și s-a degrebat de această declarație. Autoritatea de reglementare franceză CSA a înaintat cazul organelor de urmărire penală pentru cercetare penală<sup>18</sup>, și nu este prima dată pentru domnul Zemmour.<sup>19</sup> Pe lângă aceasta, CSA a emis un avertisment aceluiași post pentru transmiterea în direct a discursului lui Zemmour în timpul „convenției de dreapta” care a avut loc la sfârșitul lunii septembrie 2020.

Discursuri de ură pot fi găsite în transmiterea în direct a mitingurilor politice sau a evenimentelor importante, unde participanții sau vorbitorii din cadrul evenimentului pot folosi discursuri de ură sau declarații derogatorii și discriminatorii. Chiar dacă evenimentul este difuzat, furnizorul de servicii media nu este considerat responsabil, dacă s-a degrebat de astfel de declarații. Mai mult, autoritățile judiciare relevante ar trebui să fie, ca regulă derivată din codurile penale, notificate cu privire la un caz de discurs de ură, deoarece acestea vor fi apoi însărcinate cu urmărirea penală a acelei persoane pentru proliferarea și utilizarea discursurilor de ură în arena publică.

Notă:

Campaniile negative, retorica populistă și discursul de ură în campaniile pre-electorale nu sunt situații rare în politica globală contemporană. Retorica plină de ură, care vizează, de exemplu, grupurile minoritare, este o tehnică stabilită pentru mobilizarea susținătorilor politici, delegitimizarea adversarilor politici și aprofundarea polarizării politice<sup>20</sup>. Pe termen scurt, o astfel de practică a subiecților politici poate duce la câștigarea alegerilor, dar, pe termen lung, poate duce la consecințe grave în societăți, resimțite de toți, dacă nu chiar și de propagatorii unor astfel de campanii electorale.<sup>21</sup> Subiecții politici ar trebui să fie trași la răspundere pentru utilizarea discursurilor de ură în campaniile pre-electorale, nu de către autoritatea de reglementare a mass-media, ci de comisiile electorale și/sau instituțiile judiciare. Deși mass-media nu ar trebui să fie trasă la răspundere pentru raportarea unor astfel de incidente în cursul campaniilor electorale (atâta timp cât mass-media s-a degrebat în mod clar de astfel de declarații, nu a promulgat mai departe și nu a aderat la utilizarea discursurilor de ură), răspunderea pentru practicile ilegale se află atunci în mâinile inițiatorilor - subiecții politici înșiși (a se vedea Capitolul VII, hotărârea CtEDO Féret împotriva Belgiei, 2009). În situații ambigue, în care mass-media poate să fie capabilă să judece singură dacă difuzează o reclamă politică, un miting, un discurs etc. regulile ar trebui să stipuleze mecanismele de sesizare (către instanțe sau, în unele cazuri, către autoritatea de reglementare a mass-media).<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Éric Zemmour, eseist, jurnalist politic și scriitor francez, renumit pentru pozițiile sale anti-liberale și anti- imigrație.

<sup>18</sup> Liberation, articol: [Discours de Zemmour sur LCI: le CSA at-il déjà effectué d'autres signalements à la justice](#), 28 octombrie 2019.

<sup>19</sup> Le Point, articol: [Convention de la droite: Zemmour condamné à 10 000 euros d'amende, 25 septembre 2020](#).

<sup>20</sup> Le Conversation, articol: [Când politicienii folosesc discursuri de ură, violența politică crește, 28 septembre 2020](#).

<sup>21</sup> Evenimentele de la începutul anului 2021 sunt vârful aisbergului referitor la aceste probleme.

<sup>22</sup> Pentru referințe suplimentare, vă rugăm să consultați, de exemplu, cazul TV Vikom din publicația Consiliului Europei: „[Autoritățile de reglementare a mass-media și discursul de incitare la ură](#)”, 2017.

## 3.2 Evaluarea calitativă a cazurilor potențiale de ură

Acest subcapitol conține o grilă cu întrebări recomandată a fi utilizată de către angajații Consiliului Audiovizualului implicați în procesul de monitorizare, evaluare și sancționare a potențialelor cazuri de discurs de ură în media audiovizuală.

Această grilă are menirea, pe de o parte, să stabilească datele tehnice ale cazului de discurs de ură (când și unde a fost înregistrat cazul; cine este autorul; cine este persoana/grupul afectată de discursul de ură etc.), iar pe de altă parte, odată cu evaluarea cazului în baza întrebărilor de evaluare calitativă, să ofere suportul necesar în vederea formulării argumentării/justificării deciziei pro sau contra sancționare.

**Notă:** Pentru termeni specifici, consultați Anexa nr. 2 Glosar.

### DATE GENERALE

1. **Informații privind titularul de licență: persoană juridică, numele postului, persoane responsabile, informații de contact.**
2. **Tipul licenței:**
  - a) Serviciu media audiovizual linear (indicați care);
  - b) Serviciu media audiovizual non-linear (indicați care).
3. **Tipul emisiunii/programului:**
  - a) Program pentru copii
  - b) Program de știri-informare
  - c) Program sportiv
  - d) Program de divertisment
  - e) Actualitate
  - f) Program documentar
  - g) Program de umor/satiră
  - h) Program interactiv (permițând participarea publicului prin telefon, text etc.)
  - i) Program de tip reality show
  - j) Program religios
  - k) Altele (indicați care):
4. **Ora difuzării:**
  - a) Oră de maximă audiență
  - b) Înainte de ora de maximă audiență
  - c) După ora de maximă audiență
5. **Titlul emisiunii/programului:**
6. **Unde a fost înregistrat cazul de discurs de ură:**
  - a) Emisiune TV
  - b) Emisiune radio
  - c) Reportaj TV
  - d) Reportaj radio
  - e) Titlul reportajului TV
  - f) Titlul reportajului radio

- g) Transmisiune în direct TV
- h) Transmisiune în direct radio
- i) Servicii non-lineare (indicați care).

## CONTEXTUL

*Este foarte important ca în procesul de evaluare a anumitor declarații care pot instiga la discriminare, ostilitate sau violență împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane și care pot avea o influență directă atât asupra intenției, cât și a cauzalității, să fie analizat și contextul social și politic, prevalent la momentul când acest discurs a avut loc sau a fost diseminat. Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a evalua contextul discursului de ură.*

### 1. Care este tema/ subiectul emisiunii în care a fost înregistrat discursul de ură?

### 2. Subiectul rezonază în societate ca fiind:

- a) Important
- b) Sensibil
- c) Foarte sensibil
- d) Controversat

*Notă: Un subiect controversat reprezintă subiectul în jurul căruia există cel puțin două opinii diferite cu privire la anumite aspecte principiale și asupra căruia nu s-a ajuns asupra unui consens sau o opinie general acceptată.*

### 3. Subiectul este de interes public?

- a) Nu
- b) Da
- c) Poate deveni

*Notă: Uneori, un subiect poate deveni de interes public, dacă este introdus în discursul public de către persoane cunoscute și/sau cu autoritate și/sau atunci când subiectul este menționat și discutat frecvent.*

### 4. Care este contextul social și politic specific din societate în momentul în care a fost diseminat discursul de ură?

*Notă: Luați în considerare elementele referitoare la contextele sociale importante, cum ar fi alegeri, sărbători religioase, parade ale persoanelor de altă orientare sexuală, marcaje ale evenimentelor istorice, evenimente excepționale, cum ar fi revoltele sociale, evenimente globale importante care au un impact asupra societății etc.*

### 5. Când și unde are loc discursul?

## VORBITORUL (VORBITORII)

*Cu cât autorul discursului are mai multă influență publică, cu atât discursul poate fi considerat mai grav. Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a evalua rolului și poziția vorbitorului în diseminarea discursului de ură.*

### 1. Este posibil ca declarațiile să incite la discriminare, ostilitate sau violență împotriva persoanei / grupului țintă și/sau sunt destinate să incite audiența împotriva persoanei / grupului țintă?

- a) Nu
- b) Da

**2. Scrieți declarația care include potențialul discurs de ură și descrierea acesteia:**

**3. Care este poziția sau statutul vorbitorului (vorbitorilor) în societate?**

- a) Simplu cetățean (ă)
- b) Personalitate publică
- c) Politician (ă)
- d) Jurnalist(ă) / Moderator(oare)
- e) Funcționar(ă) public
- f) Primar(ă) / Consilier(ă) Local / Raional
- g) Alt statut (indicați care): ....

*Notă: Trebuie luate în considerare poziția sau statutul vorbitorului în societate, în special poziția acestuia sau a instituției/organizației etc. pe care o reprezintă, față de publicul căruia îi este adresat discursul.*

**4. Cine este autorul/autorii discursului de ură, inclusiv dacă jurnalistul este sursa discursului de ură (nume și prenume):**

**5. Sex:**

**6. Vârsta:**

**7. Cum este/sunt perceput/percepuți vorbitorul/vorbitorii de către public?**

- a) Persoană populară/persoane populare
- b) Persoană respectată/persoane respectate
- c) Persoană care nu este respectată/persoane care nu sunt respectate

**8. Autorul/autorii discursului de ură este/sunt o persoană/persoane influentă/e?**

- a) Nu
- b) Da

**9. Care este gradul de influență al vorbitorului?**

- a) Limitat
- b) Mic
- c) Mare
- d) Foarte mare

*Notă: Analizați dacă există posibilitatea de a determina nivelul de influență - a se vedea sursele de socializare, evaluările electorale etc.*

**10. Autorul/autorii discursului în cauză apare/apar frecvent ca invitat/invitați în dezbaterile publice?**

- a) Nu
- b) Da

**11. Vorbitorul/vorbitorii reprezintă o organizație / instituție cunoscută?**

- a) Nu
- b) Da

*Notă: Dacă autorul discursului de ură este funcționar public de rang înalt, impactul mesajului respectiv va fi, prin urmare, mult mai mare. Pe lângă faptul că sunt bine cunoscute în societate, astfel de autorități titulare sunt și actori influenți care pot stabili și direcționa discursul public și pot influența opiniile și atitudinile și schimbările lor.*

**12. Cum este percepută instituția/organizația pe care o reprezintă vorbitorul/vorbitorii de către public?**

- a) Ca o instituție/organizație importantă
- b) Ca o instituție/organizație activă
- c) Ca o instituție/organizație mai puțin cunoscută
- d) Alta (indicați care): ...

**INTENȚIA DE A INCITA PUBLICUL ÎMPOTRIVA UNEI PERSOANE / GRUPURI ȚINTĂ**

*În procesul de analiză este recomandat să analizați intenția autorului/autorilor discursului de ură care se referă la acțiunea de „a îndemna” și „a instiga” la acțiune. În această privință, este necesar să existe o relație triangulară între obiectul și subiectul discursului, precum și audiența căruia îi este adresat. Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a analiza intenția autorului/autorilor de a incita publicul împotriva unei persoane sau a unui grup țintă.*

**1. Declarațiile includ elemente de promovare și incitare la ură, discriminare sau violență împotriva anumitor grupuri sau a reprezentanților acestora?**

- a) Nu
- b) Da

**2. Discursul identifică grupul sau reprezentantul grupului ca fiind descris într-un mod negativ, stereotipizat, disprețuitor și jignitor, cu declarații de ură etc.?**

- a) Nu
- b) Da

**3. Care este grupul țintă?**

- a) persoană identificată negativ datorită caracteristicii protejate sau asocierii cu aceasta
- b) Un grup identificat negativ
- c) Ambele

**4. Care este/sunt grupul/grupurile afectat(e) de discursul de ură?**

- a) Femei
- b) Bărbați
- c) Politicieni
- d) Migranți
- e) Persoane cu dizabilități
- f) LGBTI
- g) Romi
- h) Evrei
- i) Arabi
- j) Persoane în vârstă
- k) Altul (indicați care):

**5. Care sunt caracteristici protejate care stau la baza discursului de ură?**

- a) Vârsta
- b) Sex/Gen
- c) Afiliere politică

- d) Opinie
- e) Religie/Convingeri
- f) Naționalitate
- g) Disabilitate
- h) Orientare sexuală
- i) Origine socială
- j) Altul (indicați care):

**6. Persoana afectată de discursul de ură (indicați Numele și Prenumele):**

**7. Sex:**

**8. Vârsta:**

**9. Publicul este invitat să acționeze?**

- a) Nu
- b) Da

**10. Cum reacționează publicul la discurs (dacă poate fi analizat)?**

- a) Publicul susține discursul de ură
- b) Publicul reacționează împotriva discursului de ură
- c) Publicul nu ia nicio poziție față de discursul de ură
- d) Altfel (indicați care):...

## CONȚINUTUL ȘI FORMA DISCURSULUI DE URĂ

*Analiza conținutului poate include gradul în care discursul a fost provocator și direct, precum și forma, stilul și natura argumentelor expuse în discurs sau echilibrul dintre argumente. Este important să analizați dacă instituția media respectă echilibrul opiniilor (punctele de vedere / contraargumente). Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a analiza conținutul și forma discursului de ură.*

**1. Discursul este direct și provocator?**

- a) Nu
- b) Da
- c) Nu este clar

**2. Care este stilul folosit?**

- a) Științific
- b) Oficial (juridic-administrativ)
- c) Artistic (beletristic)
- d) Colocvial
- e) Altul (indicați care):...

**3. Care este natura argumentului folosit?**

- a) Argumentul asupra persoanei
- b) Argumentul prin forță
- c) Argumentul autorității
- d) Argument bazat pe date științifice



- e) Argument bazat pe dogme religioase
- f) Alt tip de argument (indicați care):...

- 4. Există un echilibru în prezentarea părerilor și opiniilor în materialul/emisiunea/programul TV/Radio?**
  - a) Nu
  - b) Da
  - c) Nu este clar
- 5. Opiniile au fost prezentate pe un ton neutru / documentat de către instituția media?**
  - a) Nu
  - b) Da
- 6. Opiniile au fost prezentate utilizând declarații părtinitoare, discriminatorii și false de către instituția media?**
  - a) Nu
  - b) Da
- 7. Sunt utilizate insulte împotriva grupului vizat (explicite sau implicite)?**
  - a) Nu
  - b) Da
- 8. Afirmările pot fi înțelese ca producând emoții negative unui spectator/ ascultător obișnuit, vizând concepte emoționale puternice primare?**
  - a) Nu
  - b) Da
  - c) Nu este clar
- 9. Discursul laudă sau glorifică, promovează și justifică violența și răspândește idei și stereotipuri rasiste, stigmatizare etc.?**
  - a) Nu
  - b) Da
- 10. Discursul laudă sau glorifică Holocaustul sau alte genocide, figuri istorice negative etc.?**
  - a) Nu
  - b) Da
- 11. Discursul neagă, minimizează, aprobă sau justifică crimele de genocid sau crimele împotriva umanității?**
  - a) Nu
  - b) Da

## AMPLOAREA DIFUZĂRII

*Cu cât amploarea discursului de ură este mai mare, cu atât impactul acestuia va fi mai mare. Trebuie să fie luat în considerare faptul dacă discursul este public, ce mijloace de difuzare sunt utilizate, dacă discursul a fost transmis în ora de maximă audiență sau nu etc. Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a evalua amploarea discursului de ură.*

1. Care este aria de diseminare a discursului?
2. Care este amploarea și mărimea audienței programului?
3. Discursul este accesibil unui public larg?
  - a) Nu
  - b) Da

*Notă: Acoperirea serviciilor media audiovizuale liniare, tarifele de abonament pentru serviciile media audiovizuale neliniare etc.*

1. Care este numărul estimativ de spectatori/ascultători (luați în considerare acoperirea, accesibilitatea programului, popularitatea etc.)?
2. Publicul are mijloacele de a acționa împotriva grupului țintă în urma instigării?
3. Discursul apare pe pagina web a furnizorului de servicii media audiovizuale?
  - a) Nu
  - b) Da
  - c) Furnizorul nu are pagină web

*Notă: Comparați materialele audiovizuale prezentate la TV/Radio, cât și pe paginile web ale furnizorului de servicii media audiovizuale. De asemenea, vă recomandăm să analizați comentariile din subsolul materialului audiovizual și să identificați dacă există comentarii ce instigă la ură, discriminare, intoleranță etc. (dacă există o astfel de secțiune).*

## PROBABILITATEA DE VĂTĂMARE, INCLUSIV IMINENȚA

*Incitarea, prin definiție, este o crimă incipientă. Nu este necesar ca acțiunea la care este îndemnat publicul printr-un anumit discurs să fie comisă pentru ca discursul menționat să constituie o infracțiune. Cu toate acestea, trebuie identificat un anumit nivel de risc de pericol. Aceasta înseamnă că dvs. trebuie să stabiliți dacă există sau nu o probabilitate rezonabilă ca discursul să reușească să incite la acțiuni reale împotriva grupului țintă, recunoscând că o astfel de cauzalitate ar trebui să fie destul de directă. Luați în considerare reacția pe scară largă a societății la declarațiile/ evenimentele în cauză, cum ar fi prezența crescută a dezbaterilor publice, numărul crescut de plângeri, acoperirea altor mijloace de informare în masă etc. Vă recomandăm să analizați răspunsurile la întrebările de mai jos pentru a evalua probabilitatea de vătămare.*

1. Există o iminență a pericolului sau a riscului de potențială vătămare care ar putea fi cauzată de publicarea/difuzarea discursului?
  - a) Nu
  - b) Da, în acest caz, explicați ce tip de pericol sau risc:....

**2. Discursul invită la anumite acțiuni care ar putea fi înțelese de un membru obișnuit al publicului ca incitare la ură față de un grup sau un reprezentant al acelui grup?**

- a) Nu
- b) Da
- c) Nu este clar

*Notă: Dacă răspunsul este „Da”, specificați care este acesta și asigurați-vă că acesta coincide cu cel indicat la pct. 6, secțiunea: Intenția de a incita publicul împotriva unei persoane/grupuri țintă.*

**3. Discursul identifică în mod clar un anumit „inamic”, disprețuind și denigrând țintele identificate?**

- a) Nu
- b) Da, în acest caz indicați care: ....

*Notă: Într-un potențial discurs de ură, atât persoane fizice concrete, cât și grupuri de persoane pot fi prezentate sau identificate ca „inamic”.*

**4. Există riscul escaladării unui conflict?**

- a) Nu
- b) Da

#### ROLUL JURNALISTULUI / JURNALIȘTILOR/ FURNIZORUL DE SERVICII MEDIA

*Manifestarea discursului de ură în media audiovizuală determină creșterea amplitudinii acestui discurs, iar lipsa de reacție a jurnaliștilor și/sau furnizorului de servicii media fac ca televiziunea și radioul să se transforme în platforme de manifestare și răspândire a discursului de ură. Vă recomandăm să analizați atât situațiile în care jurnaliștii și/sau instituțiile media sunt sursa discursului de ură, cât și situațiile în care aceștia iau sau nu măsuri pentru stoparea răspândirii discursului de ură. Luați în considerare întrebările de mai jos pentru a evalua rolul jurnaliștilor/furnizorului de servicii media în prevenirea și combaterea discursului de ură în media audiovizuală.*

**1. Instituția mass-media a promovat discursul de ură?**

- a) Nu
- b) Da

**2. Dacă ați bifat „Nu” la întrebarea nr. 1, specificați în ce mod jurnalistul/instituția media a intervenit pentru a stopa diseminarea discursului de ură:**

- a) A intervenit pentru a opri mesajul
- b) A condamnat mesajul
- c) A oprit microfonul
- d) A luat pauză de publicitate
- e) A stopat mesajul și a explicat de ce
- f) A asigurat al doilea punct de vedere (un expert independent)
- g) În alt mod (indicați care):...

**Dacă ați bifat „Da” la întrebarea nr. 1, specificați în ce mod instituția media s-a angajat în diseminarea discursului de ură: Nu a reacționat**

- a) A acceptat mesajul și a fost de acord cu autorul
- b) A încurajat diseminarea prin oferirea timpului de emisie
- c) A contribuit la diseminarea mesajului prin cuvinte, mesaje pe ecran, video-uri etc.
- d) A utilizat discursul de ură
- e) În alt mod (indicați care):

**Notă:** Luați în considerare dacă discursul face parte din: a) acoperirea anumitor evenimente live și b) includerea spectatorilor / ascultătorilor în programe. De asemenea, vă recomandăm să luați în considerare și circumstanțe, cum ar fi: schimbări de ultim moment în lista invitațiilor; lipsa unui timp suficient pentru pregătirea editorială a difuzării etc.

**3. Furnizorul de programe a diseminat discursurile de ură din partea publicului care au fost trimise sub formă de mesaje SMS, e-mail, pe Facebook și Twitter (de exemplu, pe burtieră)?**

- a) Nu
- b) Da

**4. Discursul de ură diseminat în cadrul programului au fost:**

- a) Afișate pe ecran
- b) Citite de către moderator/moderatoare
- c) Altă situație (indicați care):

**În urma recepționării răspunsului furnizorului de servicii media cu privire la abaterile imputate, vă recomandăm să luați în considerare următoarea întrebare:**

**5. Care a fost raționamentul oferit de furnizorul de servicii media ca răspuns la acuzațiile de încălcare (oferiți detalii)?**

## VALIDAREA - PASUL FINAL

**Validarea: verificarea și colectarea de date**

Șeful departamentului de monitorizare TV /Radio va evalua potențialele cazuri de discurs ură raportate de angajații departamentului, pentru a se asigura că datele introduse sunt corecte.

**Notă:** Orice eroare la introducerea datelor va genera la rândul ei o eroare în procesarea datelor dezagregate. Recomandăm Consiliul Audiovizualului să dezvolte un chestionar de monitorizare în baza întrebărilor de la subcapitolul 4.2 și pe care să îl digitalizeze pentru asigurarea eficienței procesului de dezagregare a datelor colectate. După fiecare ciclu de monitorizare, Consiliul Audiovizualului ar trebui să revizuiască metodologia de monitorizare și, dacă este necesar, să adapteze metodologia și chestionarul.

În cazul în care informațiile introduse în raportul de monitorizare nu conțin suficiente detalii, șeful departamentului de monitorizare TV / Radio va reanaliza cu echipa /persoana responsabilă potențialul caz de discurs de ură.

Înainte de elaborarea unei decizii, se sugerează o cooperare interdepartamentală în ceea ce privește înființarea unei comisii interne interdepartamentale (a se vedea sugestiile din subcapitolul 4.2.), formată din Direcțiile de monitorizare și Direcția juridică și reglementări pentru a evalua toate elementele cazului, inclusiv cadrul legal, și anume:

- Expresii protejate de libertatea de exprimare → Nicio acțiune
- Expresii protejate de libertatea de exprimare, dar ridică îngrijorări legate de toleranță, demnitate și respect pentru ceilalți → Monitorizare
- Expresii care abuzează de libertatea de exprimare și necesită intervenția Consiliului Audiovizualului
- Expresii care abuzează de libertatea de exprimare și necesită intervenția instituțiilor responsabile:
  - Consiliul Egalității
  - Comisia Electorală Centrală
  - Instituții judiciare

**Notă:** La această etapă, este important ca direcțiile Consiliului Audiovizualului să se asigure că au înregistrat toate detaliile care vor susține argumentele deciziei în conformitate cu Planul de acțiuni Rabat prezentat mai sus.

## Viabilitatea interferenței cu dreptul la libertatea de exprimare

Direcțiile relevante ar trebui să se întâlnească în mod regulat (în funcție de frecvența și cantitatea potențialelor cazuri), pentru evaluarea colectivă a încălcării normelor și reglementărilor, prin gestionarea și unirea eforturilor direcțiilor relevante (de monitorizare și juridică).

De asemenea, este necesară aplicarea triplului test CtEDO, ceea ce înseamnă că atunci când se decide asupra interferenței cu dreptul la libertatea de exprimare, pe baza articolului 10 din CEDO, examinarea faptului dacă libertatea de exprimare poate fi restricționată în mod corespunzător trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și trebuie să fie necesară pentru atingerea acestui scop.

Ar trebui folosită o trimitere la jurisprudența CtEDO și a unor autorități de reglementare prevăzute în acest ghid, precum și în alte documente, având în vedere importanța dreptului la libertatea de exprimare și, în același timp, având în vedere responsabilitatea abordării și sancționării discursului nepermis.

## Aplicarea dreptului la un proces echitabil

1. În cazul în care există motive pentru demararea procedurii de sancționare, trebuie respectat dreptul la un proces echitabil, care stipulează că toate persoanele sunt îndreptățite să soluționeze acuzațiile aduse împotriva lor, fie prin asigurarea unei audieri a părții în cauză, fie prin transmiterea unui document scris.
2. Trebuie întocmită o scrisoare oficială prin care se solicită prezentarea unui răspuns la acuzațiile aduse furnizorului, care să indice pe scurt la ce conținut al programului se face referire și să menționeze ce prevederi ale normelor aplicabile se presupune că s-au încălcat.
3. Răspunsul furnizorului de servicii media trebuie luat în considerare în întregime. Această cerere de depunere a răspunsului trebuie să permită furnizorului să-și exprime opinia și să permită organizarea unei audieri.

## 3.3 Analiza discursului de ură în media audiovizuală. Studiu de caz.

Ofcom Marea Britanie - [Sanctiune: Worldview Media Network Limited](#)

Worldview Media Network Limited este persoana juridică care deține licența pentru canalul de televiziune prin satelit Republic Bharat, care transmite știri și actualități către comunitatea vorbitoare de hindi din Marea Britanie, predominant în limba hindi.

Detalii despre difuzarea în cauză (din decizia menționată anterior):

*„La data de 6 septembrie 2019 la ora 14:26 Republic Bharat a difuzat Poochta Hai Bharat, un program zilnic de discuții de actualitate în hindi prezentat de jurnalistul Arnab Goswami... Dezbateră din acest episod a inclus o dezbatere între gazdă, domnul Goswami, și invitații săi (trei indieni și trei pakistanezi) referitoare la încercarea Indiei de a trimite nava spațială Chandrayaan 2 în misiunea sa pe Lună... Aceasta a inclus discuții despre istoria Indiei privind explorarea spațiului și alte progrese tehnologice în comparație cu Pakistanul, disputa continuă dintre Pakistan și India asupra Kashmirului și presupusa implicare a Pakistanului în activități teroriste împotriva obiectivelor indiene ... Această dezbatere a fost pusă pe seama tensiunii crescute rezultate din disputa în curs între India și Pakistan asupra regiunii Kashmir, care este revendicată de ambele țări. În program, prezentatorul și unii dintre invitații săi au exprimat opinia că toți pakistanezii sunt teroriști, inclusiv că: „oamenii de știință,*

medicii, liderii lor, politicienii lor sunt toți teroriști. Chiar și sportivii lor „; „Fiecare copil de acolo este un terorist. Fiecare copil este un terorist. Aveți de-a face cu o entitate teroristă „. Unul dintre oaspeți i-a descris pe oamenii de știință pakistanezi drept „hoți”, în timp ce un altul i-a descris pe pakistanezi drept „cerșetori”. În contextul acestor critici, prezentatorul, adresându-se Pakistanului și/sau pakistanezilor, a spus: „Noi facem oameni de știință, voi faceți teroriști” ... Un alt invitat, generalul Sinha a spus: „O, voi, oameni inutili. Cerșetori. O, cerșetori, oh, cerșetori. Vă vom cufunda în 1,25kg, .75kg, în 5 cm. PoK<sup>23</sup> 8, PoK, venim la PoK. Venim la Gilgit, Baltistan, în Khyber Pakhtunkhwa ... Vom veni, fiți gata. Oamenii din țara dvs. tremură de teama că ar putea veni armata indiană. Vom pătrunde în casa ta din Baluchistan, din Khyber Pakhtunkhwa, din Karachi, din zona ta, din Multan, din Rawalpindi și te vom ucide. De la Lahore, de la Karachi la Gilgit-Balistan, când vom avea controlul.” Acest episod a găzduit o participare a unui invitat pakistanez care a criticat cu vehemență politica indiană și liderii săi, și: „a spus de trei ori că succesul programului spațial al Indiei a fost” o victorie pentru umanitate „și „o chestiune de bucurie ... a salutat orice progrese realizate de India în tehnologie, educație, sănătate și protecția minorităților și a indicat că Pakistanul dorește să învețe de la chirurgii indieni și să coopereze în sectoare precum educația și tehnologia”.

La data de 22 decembrie 2020, Ofcom a emis decizia, constatând că radiodifuzorul încalcă normele aplicabile, în special următoarele părți ale [Codului audiovizualului](#) Ofcom:

**Regula 2.3:** „În aplicarea standardelor general acceptate, radiodifuzorii trebuie să se asigure că materialul care poate fi ofensator este justificat de context. Un astfel de material poate include, dar nu se limitează la [...] limbaj ofensator, [...] tratament discriminatoriu sau limbaj (de exemplu pe motive de [...] religiei sau credință [...]).”

**Regula 3.2:** „Materialul care conține discursuri de incitare la ură nu trebuie inclus în programele de televiziune [...] [...], cu excepția cazului în care este justificat de context”.

**Regula 3.3:** „Materialul care conține un tratament abuziv sau derogatoriu față de indivizi, grupuri, religii sau comunități, nu trebuie inclus în serviciile de televiziune [...] [...], cu excepția cazului în care este justificat de context...”.

În luarea deciziei cu privire la acest caz, ca în toate cazurile, Ofcom a aplicat procedura și a prezentat concluziile preliminare radiodifuzorului în cauză pentru a răspunde la acuzații și a fost atentă să îl examineze și să ia în considerare presupusele încălcări, respectând drepturile radiodifuzorului de a putea răspunde nu numai la acuzațiile aduse împotriva acestuia, ci luând în considerare pe deplin și raționamentul oferit de radiodifuzor.

Radiodifuzorul și-a exprimat disocierea de comentariile făcute în timpul programului în cauză, afirmând că: „prezentatorul nu a fost implicat în această discuție” și că afirmațiile exprimate în program erau: „figuri de stil care nu trebuiau să fie înțelese în sensul lor propriu, ceea ce telespectatorii asiatici au și înțeles”. Radiodifuzorul: „a susținut că aceste declarații au fost justificate prin referire la contextul politic de tensiune sporită dintre India și Pakistan la momentul difuzării, că programul în ansamblu „milita pentru pace și unitate și ridicarea întregii regiuni, indiferent de naționalitate” și că discuția a fost echilibrată prin includerea unor declarații mai conciliante în program și prin participarea unor invitați atât din India, cât și din Pakistan”.

Prin aplicarea normelor aplicabile, Ofcom a constatat că programul în cauză: „conținea comentarii făcute de gazdă și de către unii dintre invitații săi care erau echivalente cu discursuri de incitare la ură împotriva pakistanezilor și cu un tratament derogatoriu și abuziv împotriva pakistanezilor. Conținutul avea, de asemenea, potențial ofensator și nu a fost suficient justificat de context.” Radiodifuzorului i s-a aplicat o amendă financiară de 20.000 de lire sterline și: „obligația de a difuza o declarație privind constatările Ofcom în acest caz, la o dată și într-o formă care urmează să fie determinată de Ofcom și la ei. Să nu repete programul.”

---

23 Referindu-se la Kashmirul ocupat de Pakistan.

Decizia și raționamentul său oferă un exemplu excelent de aplicare a tuturor aspectelor relevante, atunci când se ia o decizie asupra cazurilor de discurs de ură, atât din perspectiva Planului de acțiune Rabat (context social și politic, statutul vorbitorului, intenția de a incita publicul împotriva un grup țintă, conținutul și forma discursului, amploarea diseminării acestuia și probabilitatea de prejudiciu, inclusiv iminența) cât și a triplului test CtEDO (restricțiile la dreptul la libertatea de exprimare trebuie să fie prevăzute de lege; trebuie să urmărească unul dintre scopuri legitime ale legii; trebuie să fie strict necesare și proporționale cu obiectivul urmărit.)

În special, contextul acestui caz avea loc în jurul: „*problemei controversate privind regiunea Kashmir și relațiile între India-Pakistan*” și, după cum radiodifuzorul însuși a remarcat „*a tensiunii sporite între India și Pakistan în momentul difuzării*”. Prin urmare, era clar că, deși era justificat să se discute aceste chestiuni, subiectul programului fiind considerat foarte important și sensibil pentru un număr mare de oameni, modul în care a fost discutat subiectul a fost foarte ofensator și putea incita la discriminare, ostilitate sau violență. Programul identifică în mod direct și fără îndoială „inamicul” specific, disprețuind și denigrând poporul pakistanez, prezentându-l într-o lumină foarte negativă și jignitoare, și a inclus și declarații care pot fi percepute ca pledoarie și incitare împotriva lor, care pot produce grave emoții negative unui spectator/ascultător obișnuit, vizând concepte emoționale primare puternice. Acestea pot fi găsite în declarații foarte directe și instigatoare, jignitoare precum: „**oamenii de știință, medicii, liderii lor, politicienii sunt toți teroriști. Chiar și sportivii lor**”; „**Fiecare copil de acolo este un terorist. Fiecare copil este un terorist. Aveți de-a face cu o entitate teroristă... „hoți” ... „cerșetori” ... „Noi facem oameni de știință, voi faceți teroriști**”.

Declarațiile reprezentantului armatei indiene: „**O, voi, oameni inutili. Cerșetori. O, cerșetori, oh, cerșetori. Vă vom cufunda în 1,25kg, .75kg, în 5 cm. PoK 8, PoK, venim la PoK. Venim la Gilgit, Baltistan, în Khyber Pakhtunkhwa... Vom veni, fiți gata. Oamenii din țara dvs. tremură de teama că ar putea veni armata indiană. Vom pătrunde în casa ta din Baluchistan, din Khyber Pakhtunkhwa, din Karachi, din zona ta, din Multan, din Rawalpindi și te vom ucide. De la Lahore, de la Karachi la Gilgit-Balistan, când vom avea controlul.**” pot fi foarte bine înțelese de un membru obișnuit al audienței ca incitând nu doar la ură, ci și la fapte rele și violență față de pakistanezi, care pot duce la un un risc de escaladare a conflictului.

Se poate vedea că jurnalistul și radiodifuzorul nu se opun unor astfel de declarații și permit ca un asemenea discurs disprețuitor și instigator să fie prezentat în mod neîntrerupt. Mai mult, jurnalistul însuși s-a angajat într-un astfel de discurs, după cum a constatat Ofcom: „comentariile făcute de gazdă și unii dintre invitații săi care au rostit discursuri de ură împotriva pakistanezilor și la tratament disprețuitor și abuziv față de pakistanezi”. În cele din urmă, în mod rezonabil ne așteptăm ca programul să fi avut o acoperire largă în legătură cu populațiile în cauză.

## **Cazul este analizat conform Capitolului IV. 2. Evaluarea calitativă a potențialelor cazuri de discurs de ură și triplul test CtEDO**

Planul de acțiune Rabat:

### **1. SECȚIUNEA: Context**

Subiectul este problema controversată a Kashmirului și a relațiilor India-Pakistan, difuzat în momentul existenței unei tensiuni sporite între India și Pakistan. Este considerat important, extrem de sensibil și de mare interes pentru publicul radiodifuzorului și a gravitat în jurul problemei controversate a Kashmirului și a relațiilor India- Pakistan.

### **2. SECȚIUNEA: Vorbitorul/vorbitorii**

Atât jurnalistul, cât și invitații sunt persoane cunoscute care includ ofițeri militari de rang înalt ce se poate presupune că sunt percepuți ca fiind personalități publice importante cu o autoritate semnificativă și cu un grad ridicat de influență asupra unui spectator obișnuit. A fost asigurată participarea reprezentanților pakistanezi, dar impactul general al acestei participări nu a avut ca rezultat discutarea acestui subiect extrem de volatil într-o manieră obiectivă sau într-un mod care ar fi reprezentat suficient toate aspectele subiectului sau ar fi atenuat și neutralizat discursul din cadrul programului.

### 3. SECȚIUNILE: **intenția de a incita publicul împotriva unui grup țintă/unei persoane, conținutul și forma discursului de incitare la ură și probabilitatea de vătămare, inclusiv iminența**

Programul a inclus conținut care identifică în mod clar „inamicul” și poate fi înțeles ca fiind provocator și părtinitor, discriminator și ofensator în mod direct, incluzând elemente de instigare și incitare împotriva poporului pakistanez și/sau destinat să incite la discriminare, ostilitate sau violență împotriva lor. Conținutul a putut provoca emoții negative unui spectator/ascultător obișnuit, vizând concepte emoționale puternice primare și, și a inclus în special propagarea violenței sub formă de amenințări militare, care ar putea fi înțelese de un membru obișnuit al audienței ca incitare la ură față de pakistanezi și escaladare în ceea ce privește pericolul real pentru reprezentanții grupului țintă (a se vedea părțile relevante ale conținutului cu caractere îngroșate de mai sus).

### 4. SECȚIUNEA: **Rolul jurnalistului (jurnaliștilor) / furnizorului de servicii media**

Jurnalistul nu s-a derogat el însuși sau pe furnizorul de servicii media de declarațiile din program și a permis ca astfel de discursuri disprețuitoare și instigatorii să fie prezentate în mod neîntrerupt, angajându-se el însuși într-un astfel de discurs. În răspunsurile sale privind acuzațiile de încălcare a regulilor, furnizorul de servicii media însuși nu a oferit raționamente substanțiale pentru a demonstra contrariul.

### 5. SECȚIUNEA: **Amplizarea diseminării**

În acest caz special, trebuie remarcat faptul că radiodifuzorul este un canal de televiziune prin satelit care transmite știri și actualități către comunitatea vorbitoare de hindi din Marea Britanie, predominant în limba hindi, presupus a-și atrage într-o mare măsură publicul vizat. O altă indicație de luat în considerare este că Ofcom a primit o serie de reclamații în legătură cu acest program. În cele din urmă, se poate remarca faptul că în acest caz a existat o acoperire prin mai multe mijloace de informare în masă<sup>24</sup>.

## **Triplul test CtEDO**

Ofcom a acordat o atenție deosebită analizării cu exactitate a dreptului la libertatea de exprimare și a elementelor sale derogatorii legitime, exercitând: „îndatoririle sale în lumina acestor drepturi astfel încât să nu interfereze cu exercitarea acestor libertăți în serviciile de difuzare decât dacă este convinsă că restricțiile pe care dorește să le aplice sunt cerute de lege și necesare pentru a atinge un scop legitim.

Și-a bazat decizia pe datoria sa legală, care rezultă din Legea privind comunicațiile din Marea Britanie 2003: „să promoveze interesele cetățenilor în ceea ce privește problemele de comunicare și interesele consumatorilor pe piețele relevante” (art.3 par.1), cerința de bază fiind „ pentru a asigura, printre altele, aplicarea în raport cu toate serviciile de televiziune și radio, a standardelor care asigură o protecție adecvată a publicului împotriva includerii materialelor ofensatoare și dăunătoare în astfel de servicii „(art. 3 par.2 lit. e). Iar legea solicită:

- a) *„să se țină seama de principiile în baza cărora activitățile de reglementare ar trebui să se desfășoare în mod transparent, responsabil, proporțional, consecvent și să vizeze numai cazurile în care este necesară acțiunea și de orice alte principii care reprezintă cele mai bune practici de reglementare” (art. 3 par.3);*
- b) *„dacă este relevant, să se țină seama de o serie de alte considerații, inclusiv de necesitatea de a se asigura că în cazul serviciilor de televiziune și radio aplicarea standardelor referitoare la vătămare și infrațiune se face într-un mod care cel mai bine garantează un nivel corespunzător al libertății de expresie.” (art. 3 par.4 lit.g).*

<sup>24</sup> De exemplu: <https://www.thehindu.com/news/national/hindi-news-channel-republic-bharat-fined-by-uk-regulator-for-hate-speech/article33399933.ece>.  
<https://thewire.in/media/uk-govt-body-slaps-20000-fine-on-republic-bharat-for-hate-speech-against-pakistan>.  
<https://www.freepressjournal.in/india/arnab-goswamis-programme-poochta-hai-bharat-fined-20000-pounds-by-uk-communications-regulator-ofcom>.



Aici se menționează și Legea cu privire la egalitatea din Marea Britanie din 2010, care determină: „*rasa o caracteristică protejată, iar rasa include atât naționalitatea, cât și originile etnice sau naționale*”.

La stabilirea sancțiunii, Ofcom a ținut seama de gravitatea acestei încălcări, menționând: „*declarații care sunt echivalente cu discursuri de incitare la ură împotriva, și care au fost abuzive și disprețuitoare cu privire la poporul pakistanez pe motivul naționalității lor*”. Astfel, s-a ținut cont de:

- a) contextul politic al cazul și de perioada în care a avut loc, având în vedere că: „*regiunea disputată a Kashmirului a devenit deosebit de tensionată în lunile care au precedat difuzarea*”;
- b) de potențialul de a prejudicia „*potențialul de a provoca daune semnificative populației pakistaneze*”,

Ofcom a concluzionat că: „*declarațiile ar putea fi dăunătoare și extrem de jignitoare pentru orice persoană care nu împărtășea sentimentul exprimat de prezentator și de invitații săi indieni*”.

De asemenea, Ofcom a mai menționat că: „*Materialul a reprezentat un risc de vătămare pentru comunitatea pakistaneză din Marea Britanie și pentru menținerea unor relații bune, în special între membrii comunităților indiene și pakistaneze din Marea Britanie*.” și a luat în considerare faptul că au existat: „*o serie de reclamații cu privire la serviciu, inclusiv în legătură cu*” referiri extrem de peiorative la membrii comunității pakistaneze (de exemplu, i-a numit continuu pe aceștia drept „*murdar*”).

Ofcom a luat act, de asemenea, de faptul că nu a existat o retransmisie a programului în cauză și că radiodifuzorul: „*a luat măsuri pentru a se asigura că astfel de incidente nu se vor mai repeta (deși numai după ce a fost contactat de Ofcom cu privire la conținut)*.” În acest fel, se dovedește că triplul test CtEDO îndeplinește principiile deciziei Ofcom privind restricția prevăzută de lege, urmărirea scopurilor legitime ale legii și faptul de a fi necesară și proporțională.

## IV. Principii directoare pentru aspectele procedurale și administrative

---

**Acest capitol prezintă principiile directoare** pentru aspectele procedurale și administrative ale unei autorități de reglementare a domeniului audiovizual, punând accent pe raportarea cazurilor de discurs de ură, procesul de evaluare și luare a deciziei, precum și sancționarea acestor tipuri de cazuri și asigurarea transparenței.

Procedurile interne de soluționare a cazurilor și procesele de luare a deciziilor sunt foarte importante, deoarece ar putea duce la proceduri civile și la emiterea de sancțiuni și, în acest sens, trebuie să respecte procedurile administrative legale. De asemenea, în procedura de atac în fața instanțelor judecătorești, aspectele procedurale sunt în egală măsură importante și în unele cazuri, în mod exclusiv, ca și fondul cauzelor. Și aici, respectarea procedurilor interne, care se bazează pe dispoziții legate de dreptul administrativ, este cea mai vizibilă. Principiile care trebuie respectate în procedurile interne sunt cele ce țin protejare a interesului public drept mandatul fundamental al autorității de reglementare în domeniul mass-media, pe lângă legalitate și certitudine juridică, seriozitate, predictibilitate și transparență.

Procedurile interne și fluxul activităților ar trebui să fie bine organizate, clare, practice și să permită aplicarea, facilitând o comunicare și cooperare ușoară între membrii, angajații și departamentele Consiliului. Ierarhia procesului de luare a deciziilor trebuie să fie clară și fiecare angajat trebuie să fie familiarizat cu aceasta. Se recomandă asigurarea posibilității de a modifica procedurile, în cazul unor evoluții viitoare în Consiliul Audiovizualului din Moldova, precum transparența procesului de luare a deciziilor, extinderea departamentului de monitorizare, achiziția de software etc.

Principiile de bază cu privire la procedura internă pentru analiza potențialelor cazuri de încălcare a regulilor și regulamentelor aplicabile, în special cu referire la discursul de ură, includ:

### 4.1 Raportarea potențialei încălcări

Autoritatea de reglementare poate fi alertată în legătură cu posibile cazuri de discurs de ură, discurs de discriminare etc. (la fel ca orice încălcări ale normelor) în următorul mod:

#### **Printr-o reclamație**

După procedura internă obișnuită de postare și atribuire a sarcinii, cazul ar trebui trimis persoanei responsabile pentru monitorizare, care trebuie să verifice dacă sunt furnizate toate informațiile necesare, de exemplu, identificarea titularului de licență în cauză, data și ora (aproximativă) a difuzării programului în cauză și indicarea naturii programului. În caz contrar, persoana responsabilă pentru monitorizare ar trebui să solicite o com-

pletare a reclamației, pentru a putea obține data și ora aproximativă a difuzării în cauză. Reclamațiile primite prin telefon ar trebui abordate, urmărind un formular standardizat în acest scop.

În această privință, se recomandă elaborarea unui formular standard de reclamație pentru potențialele cazuri de discurs de ură (în format tipărit și electronic). Acest formular de reclamație ar trebui să fie conectat la chestionarul digital care va fi completat de angajații Consiliului Audiovizualului autorizați să monitorizeze conținutul.

Reclamația ar trebui să includă următoarele elemente:

- Indicarea reclamantului și a datelor sale de contact, precum și legalitatea depunerii reclamației în cazul unei persoane juridice (semnată de persoana responsabilă), cu excepția cazului în care reclamantul și-a declarat anonimitatea. În această privință, se sugerează reconsiderarea poziției autorităților moldovenești cu privire la respingerea reclamațiilor anonime și să accepte înregistrarea acestora.
- Indicarea prevederilor care se presupune că au fost încălcate și care nu trebuie neapărat să ghideze autoritatea de reglementare în deliberarea sa, deoarece cazul poate fi considerat ca fiind lipsit de teme sau extins pentru a include alte prevederi ale normelor, precum declarații discriminatorii referitoare la gen etc.
- Denumirea serviciului mass-media audiovizual, ora estimativă și data programului în cauză
- Termene-limită pentru depunerea unei plângeri, care ar trebui să țină cont de perioada de timp în care titularii de licență sunt obligați să păstreze și să mențină înregistrările programelor lor.

### **Procedura din oficiu**

Evaluarea preliminară a potențialei încălcări a normelor aplicabile se poate baza pe o monitorizare ad hoc sau permanentă. În acest sens, trebuie avute în vedere capacitățile umane, precum și cele tehnice și financiare ale autorității de reglementare, inclusiv capacitățile de monitorizare, arhivare și stocare. Selectarea programelor care sunt monitorizate sau, în cazul monitorizării ad hoc, în special în perioade precum campaniile electorale, în care multe autorități de reglementare își consolidează activitățile de reglementare și/sau monitorizare, ar trebui să fie planificate cu atenție, așa cum este cazul cu autoritatea din Republica Moldova. Este important de subliniat faptul că, în principiu, atunci când autoritatea de reglementare desfășoară activități de monitorizare, aceste demersuri includ programe TV, în timp ce conținutul radio nu este în mod normal inclus, datorită, inter alia, naturii conținutului radio, care abundă în conținut muzical. Prin urmare, indicarea potențialelor încălcări în conținutul radio se bazează cel mai bine pe procedura de depunere a reclamațiilor.

Persoanele responsabile de monitorizare ar trebui să fie instruite în mod regulat cu privire la toate aspectele legate de norme și reglementările relevante, aplicarea lor și potențialele încălcări. Acest lucru este relevant mai ales în potențialele cazuri de discurs de ură, datorită dificultății moștenite în evaluarea acestor forme de exprimare, în care este necesară o judecată și expertiză solide pentru a evalua discursul din perspectiva legitimității sale. Dar și atunci când, uneori, autoritățile de reglementare trebuie să facă distincția fină între formele admise de exprimare de cele care nu sunt protejate de dreptul la libertatea de exprimare. De asemenea, ar trebui respectat cu strictețe un formular standardizat de monitorizare, iar persoanele responsabile trebuie să fie instruite în elaborarea acestora. Pe lângă detaliile tehnice obișnuite (numele titularului de licență, detaliile programului etc.), formularul ar trebui să includă secțiuni în care trebuie făcute transcrierile părților discutabile ale conținutului.

## 4.2 Colectivismul procesului decizional

În timp ce se înțelege și se respectă pe deplin rolul fiecărui departament, al angajaților și al conducerii acestuia, precum și al colaborării consacrate și funcționale a departamentelor, se recomandă totuși să se ia în considerare înființarea unei Comisii interne interdepartamentale (CII), care ar trebui să se întâlnească în mod regulat (în funcție de frecvența și cantitatea cazurilor potențiale), pentru evaluarea colectivă a încălcării normelor și reglementărilor și măsurilor, reflectând natura colectivă a procesului decizional al Consiliului Audiovizualului, care, în cele din urmă, ia decizia. Colectivismul procesului decizional în faza de redactare, precum și în cadrul Consiliului, este binevenit în scopul păstrării integrității și independenței procesului decizional în sine, elemente necesare pentru protejarea interesului public, dar și în cazul procedurii de apel, atunci când autoritatea de reglementare trebuie să-și justifice suplimentar raționamentul pentru deciziile sale. CII ar trebui să combine eforturile departamentelor de monitorizare și juridic, ambele fiind esențiale în pregătirea argumentării valabile pentru deciziile Consiliului, dar și deoarece permite, de asemenea, transparența, eficiența și expertiza colectivă. CII poate fi înființată ușor prin decizia conducerii superioare a Consiliului, poate fi flexibilă în operațiunile sale, dar prevede evidența administrativă, păstrarea documentației etc.

### a) Rezistența personală

Rezistența personală a persoanelor numite și angajate în autoritatea de reglementare joacă, de asemenea, un rol, în special în cazurile de discurs de ură. Numeroase elemente pot încerca să formeze procesul decizional final cu privire la astfel de cazuri, dar angajamentul personal și profesional deplin față de drepturile omului și statul de drept, și determinarea de a respecta toate normele constituționale, legale și interne aplicabile trebuie să fie întotdeauna prima și singura cale. Deoarece, în cazurile de discurs de ură, situația poate deveni personală, iar singura cale este să rămânem la paradigmele liberei exprimări și a respectării regulilor într-un mod obiectiv, imparțial și profesional.

### b) Răspunsul la acuzații

După deliberările CII cu privire la caz (cazuri) și când opinia colectivă este că nu există motive pentru acțiuni ulterioare, titularul de licență și reclamantul (dacă este cazul) sunt informați în mod oficial cu privire la încheierea procedurii. În cazul în care opinia este că există motive pentru inițierea procedurii de sancționare, autoritatea de reglementare trebuie să asigure respectarea principiilor cuprinse în articolul 6 din CEDO (Dreptul la un proces echitabil), care prevede că oricine are dreptul să răspundă acuzațiilor aduse împotriva sa, fie prin asigurarea unei audieri a părții în cauză, fie prin comunicări scrise. Acest principiu nu se aplică numai procedurilor judiciare, ci este un element esențial care trebuie inclus în procedura procesului decizional de reglementare. Corespondența oficială cu titularul de licență trebuie să fie respectată, incluzând informarea clară a titularului de licență cu privire la dispozițiile normelor aplicabile care se presupune că sunt încălcate și la acordarea unui timp suficient pentru ca titularul de licență să-și exprime opinia. De asemenea, trebuie să permită audierea directă a opiniilor titularului de licență, dacă este necesar. În cazurile de proceduri de urgență, de exemplu, în perioadele electorale, perioada de răspuns la acuzații poate fi scurtată, dar permițând totuși un răspuns adecvat la acuzații.

### c) Elaborarea deciziei

În momentul recepționării răspunsului de la titularul de licență și/sau la finalizarea audierii organizate, CII este informată despre conținutul său, iar șeful departamentului de monitorizare întreprinde procesul de elaborare a proiectului de decizie, care urmează să fie trimisă membrilor CII pentru examinare.

Deși nu există un set de reguli stricte pentru elaborarea unei bune decizii administrative, având în vedere caracteristicile unice ale fiecărui caz, sunt totuși câteva principii fundamentale de respectat:

**Echitate** – se referă la obligația instituției administrative, în cazul de față autoritatea de reglementare din Moldova, pentru a se asigura că deciziile sale sunt luate ca urmare a unei proceduri deschise și corecte, ținând cont de toate circumstanțele cazului și asigurându-se că partea afectată dispune de dreptul la apel efectiv împotriva acelei decizii.

**Profesionalismul** – asigurarea nivelului necesar de training și expertiză a personalului și managerilor instituției, precum și a faptului că deciziile nu se iau în mod arbitrar. Implementarea pe deplin a principiilor de independență a organului de reglementare, fără interferențe sau presiuni din alte părți și respectând regulile relevante.

**Proportionalitatea** – se referă la sarcina fundamentală de a aplica principiile care ating finalitatea dorită și scopul legitim ce sunt urmărite. Acest lucru trebuie să aibă loc, ținându-se cont de toate condițiile cazului pentru a fi siguri că sancțiunea emisă nu este excesivă și este proporțională cu nivelul de gravitate a încălcării regulilor. De asemenea, este important ca sancțiunea să reprezinte o formă de cenzură, cu intenția de a descuraja furnizorii de servicii media de a-și îndeplini rolul vital, cel de „câine de pază” în societate.

**Necesitatea** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat importanța stabilirii existenței unei „nevoi sociale stringente” precum și dacă motivul intervenției asupra dreptului la libertatea de exprimare este relevant și suficient, având în vedere că marja de apreciere a acestei nevoi sociale stringente (de a interveni) trebuie să fie cântărită atent, contrar libertăților ample atașate discursului liber (inclusiv declarațiile care ofensează, șochează sau deranjează).

### **Argumentele licențiatului**

Autoritatea de reglementare trebuie să includă în decizia sa răspunsul primit de la titularul de licență în cauză, luând fiecare argument utilizat de acesta și răspunzând la el într-un mod logic și pe baza faptelor. În cazul în care motivarea de către un titular de licență în legătură cu o anumită reclamație este acceptată ca fiind rezonabilă, acest lucru trebuie menționat clar în decizie, în special în partea referitoare la impunerea sancțiunii (în cazul în care această motivare a condus la stabilirea unei sancțiuni mai ușoare). Trebuie explicat clar motivul pentru care observațiile titularului de licență au fost acceptate sau respinse.

### **Baza legală**

Consiliul Audiovizualului trebuie să facă referință la legislația națională și să includă prevederile relevante din legile care se referă la discursul de ură și incitarea la discriminare etc. Este recomandat să fie incluse standardele internaționale, prevederile legislației internaționale cu privire la discursul de ură și cazurile Curții Europene a Drepturilor Omului. Părțile deciziei referitoare la baza legală a sancționării și remediile legale, trebuie să fie scrise în stil legal, cu includerea referințelor la regulile aplicabile și reglementări. Decizia trebuie să includă referințe la aspectele procedurale legale și referințe legislative clare la căile disponibile de revizuire sau apel.

### **Motivarea deciziei și a dispoziției**

Motivarea trebuie scrisă într-un limbaj clar și ușor de înțeles și cât mai concret posibil, utilizând citatele actuale din programul în cauză, oferind argumentare de ce aceste părți reprezintă încălcarea regulilor, evitând repetiția, utilizarea frazelor legale lungi și complexe, precum și a limbajului „înflorit” sau lipsit de necesitate. Diateza activă trebuie utilizată întotdeauna, evitând exprimările la diateza pasivă, termeni tehnici complecși sau jargoanele. Faptele cazului și aplicarea legală a principiilor administrative și legale, trebuie, de asemenea, respectate.

Este recomandată recurgerea la cazuistica Consiliului Audiovizualului, a curților naționale și internaționale, la datele privind indicele de toleranță și altele, dacă este cazul, cu prezentarea argumentelor legale adiționale. Argumentele, constatările și explicațiile deciziei, a felului în care acestea sunt susținute de probe, trebuie, de asemenea, furnizate. În special în cazurile limită, trebuie oferit raționamentul din spatele deciziei, cu exemple concrete. În această privință, toți pașii din Planul de acțiuni Rabat trebuie respectați și reflectați în limbajul deciziei, cu explicații cât mai concrete posibil.

### **Sancțiunile aplicate și remediile legale**

Cea mai importantă întrebare pentru care răspunsul trebuie să provină din decizia scrisă, este întrebarea de ce a fost necesar de a interveni asupra libertății de exprimare în acel caz particular (protecția drepturilor

altora, securitatea națională, sănătatea publică etc.), de ce este legitim de a face acest lucru și din ce motive. Decizia trebuie să evite invocarea considerațiilor irelevante, a declarațiilor și comentariilor cu încălcătură emoțională, precum și a limbajului acuzator și degradant, menținând întotdeauna un ton profesionist. În cele din urmă, decizia trebuie să fie ușor de înțeles pentru o persoană obișnuită, fără pregătire în domeniul legal, explicând procedura în mod clar și fără ambiguități, motivația și factologia cazului.

## 4.3 Sancționarea

Un alt element esențial este stabilirea sancțiunii aplicabile. Argumentul de ghidare se găsește în legislația națională aplicabilă, care prevede gama de sancțiuni disponibile în funcție de gravitatea, repetarea și frecvența încălcării (așa cum este prevăzut la articolul 11, alin. (2), articolul 27, lit. (f) și articolul 84, alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova). În scopurile de clarificare, aceste prevederi sunt aplicabile în cazurile în care discursul de ură apare sub orice formă (declarații, imagini video, mesaje pe ecran, cântece, materiale video etc.) și indiferent de longevitatea în cadrul programului, indiferent dacă apar într-o anumită parte a programului sau pe întreaga durată a acestuia.

În această privință, autoritatea de reglementare trebuie să analizeze încălcarea, luând în considerare toate elementele cauzei și factorii sau circumstanțele care determină sancțiunile, precum gravitatea încălcării, amploarea daunelor, caracterul repetitiv al aceluiași încălcări, acoperirea și audiența etc. Mai presus de toate, autoritatea de reglementare trebuie să fie conștientă de rolul vital pe care îl joacă mass-media în generarea unei culturi a toleranței care este mult mai largă decât orice sistem politic, precum și de mandatul acesteia de a păstra, dezvolta și prețui libera exprimare și dreptul la libertatea de exprimare. Prin urmare, prerogativele de a emite sancțiuni pentru încălcarea normelor și reglementărilor adoptate și aplicabile nu trebuie luate ușor. Aceasta este prerogativa care ar trebui tratată și pusă în aplicare cu cea mai serioasă obligație de diligență, în mod responsabil și cu vigilență, ținând cont întotdeauna de consecințele pe care le poate avea asupra liberei exprimări și efectele adverse pe care le poate lăsa în societate.

În cazurile de încălcare accidentală a normelor referitoare la discursul de ură și discriminare, combinată cu atitudinea furnizorului de servicii care arată respectul deplin față de respectarea normelor aplicabile, de obicei un avertisment poate fi o sancțiune suficientă, dar aceasta trebuie să fie privită din perspectiva legislației moldovenești aplicabile. Pentru cazurile de natură mai gravă, împreună cu participarea activă a furnizorului de servicii media audiovizuale la difuzarea discursului de ură, ar trebui luată în considerare o amendă financiară, alocată de obicei pe baza acoperirii și audienței furnizorului, care ar putea fi dublată în cazul unei infracțiuni repetitive într-o anumită perioadă de timp. De regulă, revocarea licenței este foarte rar utilizată, în cazuri extreme când există dovezi clare de provocare de daune grave societății, împreună cu o acoperire și rază de acțiune extinsă a expresiilor și încălcări repetate ale acestor dispoziții de către același furnizor de servicii care refuză în mod flagrant și deschis să respecte normele și arată clar o desconsiderare a sancțiunilor.

## 4.4 Transparența și publicarea datelor dezagregate

Odată ce a fost luată o decizie, publicarea acesteia și viața „publică” ulterioară prevăd vizibilitatea clară a trei principii de bază pentru funcționarea autorității de reglementare, adică independența, transparența și responsabilitatea. De asemenea, asigurarea transparenței oferă instrumente educaționale excelente pentru creșterea gradului de conștientizare cu privire la această problemă în societate.

Sunt mai multe modalități în care autoritatea de reglementare își poate consolida și crește vizibilitatea în societate, ținând cont întotdeauna de importanța păstrării acestor principii de bază și de rolul său în societate în ceea ce privește „reglajul fin” al democrației, păstrarea dreptului la libertatea de exprimare, intervenția legitimă în cazul formelor de exprimare nepermise și, mai presus de toate, protejarea interesului public. Transparența

autorității de reglementare este direct legată de independența și responsabilitatea acesteia, care reprezintă cumulativ paradigma fundamentală a rolului său în societate. În acest sens, este accentuată procedura de formulare a reclamațiilor, deoarece aceasta reprezintă una dintre cele mai importante relații ale autorității de reglementare cu cetățenii. Aceasta este de importanță capitală în activitățile autorității de reglementare cu privire la construirea și restaurarea încrederii publicului în autoritatea de reglementare.

Anexa la [Recomandarea](#) Consiliului European Rec(2000)23 Orientări privind independența și funcțiile autorităților de reglementare pentru sectorul radiodifuziunii prevede:

*„21. Autoritățile de reglementare ar trebui să aibă puterea de a lua în considerare reclamațiile, în domeniul lor de competență, cu privire la activitatea radiodifuzorilor și de a publica concluziile lor în mod regulat.*

*44. Se recomandă ca reclamațiile referitoare la activitatea radiodifuzorilor care se încadrează în domeniul competențelor autorităților de reglementare (în special în ceea ce privește conținutul programului) sau încălcarea procedurilor de licențiere sau a legilor (privind difuzarea, regulile care reglementează publicitatea și sponsorizarea, concurența etc.) să fie examinată de acestea din urmă. Pentru a eficientiza procedura de examinare a reclamațiilor, atât în interesul public, cât și pentru a oferi certitudine juridică operatorilor, autoritățile de reglementare ar trebui să publice periodic concluziile acestor examinări.”*

În timp ce relația cu cetățenii include rapoarte anuale sau periodice, buletine de informații sau buletine de știri, ședințe publice, proceduri de consultări publice și altele similare, furnizarea procedurii de formulare a reclamațiilor este considerată cea mai directă formă a acestei relații. Nu este suficient ca procedura de formulare a reclamațiilor să fie prevăzută de lege, așa cum se întâmplă și în legislația aplicabilă din Republica Moldova, dar trebuie să fie pusă în aplicare și promovată în permanență de autoritatea de reglementare. Strategia de comunicare a autorității de reglementare trebuie să includă și să sublinieze avantajele formulării reclamațiilor și să ofere îndrumări clare cu privire la procedura efectivă. Această procedură ar trebui să includă cel puțin dispoziții privind depunerea reclamațiilor scrise sau verbale, dar s-ar putea lua în considerare de asemenea, includerea unui formular online ușor de utilizat pe site-ul web al autorității de reglementare. Majoritatea autorităților de reglementare din Europa au de asemenea, conturi pe rețelele de socializare, dar și includerea mecanismelor privind formularea reclamațiilor pe aceste platforme, ar trebui analizată din punct de vedere al capacităților autorității de reglementare de a le trata în mod eficient.

Procedura de punere în aplicare prevede, în general, un anumit grad de proces echitabil înainte de adoptarea deciziei, care este important pentru a asigura transparența și responsabilitatea, precum și credibilitatea autorității de reglementare. Uneori, autoritățile de reglementare nu își asumă responsabilitatea pentru difuzarea discursurilor de ură de către mass-media, sau o fac fie pe baza reclamațiilor (și, prin urmare, cu riscul de a lăsa nepedepsite anumite discursuri), fie în cadrul unor proceduri care sunt lipsite de transparență și diligență (ceea ce încurajează, de asemenea, o sentiment de impunitate). Acest lucru explică de ce, în [Recomandarea](#) sa nr. 15 privind lupta împotriva discursurilor de incitare la ură, CERI subliniază că *„prerogativele efectiv conferite sunt utile numai dacă agențiile relevante monitorizează activ entitățile pe care ar trebui să le reglementeze - inclusiv luând inițiativa de a examina modul în care anumite grupuri de oameni sunt reprezentați - și reacționează rapid atunci când le este adus la cunoștință un caz de discurs de incitare la ură.”*

Într-un mod complementar, merită să subliniem importanța notorietății autorității de reglementare, întrucât o autoritate de reglementare mică sau necunoscută este o autoritate căreia nu i se vor adresa reclamații, ceea ce poate alimenta la fel de mult un sentiment de impunitate precum lipsa de eficacitate. Din acest motiv, în aceeași recomandare, CERI reiterează faptul că *„pentru a fi informați eficient cu privire la astfel de fapte, autoritățile de reglementare trebuie să se asigure că opinia publică este suficient de conștientă de existența și rolul lor.”*

Prin urmare, o parte foarte importantă a acestei proceduri este comunicarea cu cetățenii și, în special, cetățenii care formulează reclamații, asigurând o comunicare bidirecțională și oferind feed-back cu privire la rezultatul reclamației lor. Întrucât autoritatea de reglementare decide pe baza interesului public și a posibilelor încălcări ale legii, iar cetățenii care formulează reclamații nu sunt părți în cazul juridic în legătură cu discursurile de ură, aceștia ar trebui totuși informați cu privire la rezultat.

De asemenea, transparența presupune publicarea de date dezagregate în rapoartele de monitorizare. Este important ca aceste date, precum și deciziile Consiliului privind discursurile de ură și discriminare, să poată fi identificate printr-un motor de căutare pe site-ul web al instituției. Pentru deciziile care vizează cazurile de discurs de ură, recomandăm să fie publicate date dezagregate cu privire la:

- Numărul cazurilor de discurs de ură înregistrate de ca (în câte cazuri ca a luat decizia de a sancționa și care sunt tipurile de sancțiuni; și în câte cazuri ca a considerat că nu este vorba despre discurs de ură);
- Care au fost instituțiile media care au utilizat discurs de ură, instigare la discriminare etc.
- În cadrul căror tipuri de programe au fost înregistrate cazuri de discurs de ură;
- Cine a utilizat discurs de ură;
- Care au fost grupurile afectate de discurs de ură;
- Ce forme a luat discursul de ură etc.

**Notă:** *Consiliul Audiovizualului poate publica și alte date relevante pe care le consideră importante sau pe care furnizorii de servicii media, societatea civilă, publicul le consideră relevante.*

În cele din urmă, transparența îmbunătățește colaborarea, de exemplu cu Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, precum și cu reprezentanții și organizațiile societăților civile și alți actori importanți în acest domeniu. Indiferent dacă este prevăzută sau nu o cooperare oficială cu părțile interesate relevante (sub forma, de exemplu, a unui memorandum de înțelegere semnat), transparența autorității de reglementare a domeniului mass-media oferă o bază pentru dezvoltarea unei cooperări fructuoase, care va avea ca rezultat eforturi combinate de protejare a interesului public și menținerea spațiului media în conformitate cu mecanismele de protecție a drepturilor omului.

Exemple de transparență aplicate:

- Publicarea unei decizii a autorității de reglementare pe site-ul acesteia și emiterea comunicatelor de presă, informarea publicului despre rezultate îmbunătățește în continuare relațiile reglementatorului cu cetățenii și ajută la construirea unei încrederi consolidate în eforturile sale de a lucra în interes public.
- Publicarea proceselor verbale de la ședințele Consiliului Audiovizualului. Unele părți din acestea, dacă prevederile legale solicită astfel, pot fi nepublicate, dar în general, publicarea proceselor verbale este un principiu fundamental de respectare a principiilor transparenței și responsabilității. În același timp, acest lucru oferă de
- asemenea dovada unui proces independent de luare a deciziei, liber de oricare interferențe și presiuni din afară, fie politice sau de la alte centre de putere.
- Elaborarea rezumatelor deciziilor, rapoartelor periodice, inclusiv a rapoartelor anuale, care oferă indicații de ordin cantitativ și calitativ de pe piața media și tipul și natura încălcărilor și, cel mai important, evaluarea și justificarea reglementatorului pentru fiecare caz.
- Instituirea unui buletin informativ periodic, inclusiv cu abonare gratuită pentru toate părțile interesate.
- Crearea conturilor pe rețelele de socializare și asigurarea unei comunicări prompte și clare cu publicul.
- Respectarea deplină a principiilor dreptului de acces la libera informare, respectarea oricărei solicitări de acces la informație în totalitate.

Capacitatea reglementatorului de a face față la diferite presiuni, de la încercările de interferență politică până la actorii reglementați, precum și abilitatea de a monitoriza constant interesul public, decât urmărirea unui interes particular în anumite circumstanțe, pot fi menționate în textele reglementatorului, dar vor fi implementate și demonstrate într-un mod tangibil în transparența procesului de luare a deciziilor de către reglementator și într-un exercițiu corect și imparțial al luării deciziilor.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Pentru mai multe detalii, vedeți e.g., documentul ERPA: Sesiunea Plenară 2: Conformarea și Aplicarea Politicilor, Strategii și Metode ale NRA testate, 2016: [https://cdn.epra.org/attachments/files/2858/original/BCN\\_Compliance\\_enforcement\\_final.pdf?1463756793](https://cdn.epra.org/attachments/files/2858/original/BCN_Compliance_enforcement_final.pdf?1463756793).



## V. Selecție de cazuri de discurs de incitare la ură

---

**În cadrul acestui capitol, veți identifica o serie de decizii și/sau hotărâri privind libertatea de exprimare din jurisprudența CtEDO, a autorităților de reglementare din alte țări, precum și a instanțelor judecătorești și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în Republica Moldova. Cazurile prezentate vă vor ajuta să înțelegeți mai bine procesul de analiză și evaluare a discursului de ură, precum și modalitatea de argumentare și justificare a deciziilor finale.**

Unele dintre cauzele notabile ale CtEDO sunt prezentate aici, ca principii directe pentru autoritățile moldovenești, ca o sursă neprețuită de informații, dar și ca practică juridică ce se recomandă a fi utilizată la stabilirea cazurilor de discurs de ură. Este important să reiterăm utilizarea triplului test CtEDO, în astfel de deliberări, care să prevadă principalele criterii pe care să se bazeze decizia dacă sancționarea anumitor discursuri este conformă cu limitările legitime ale libertății de exprimare sau interzicerea abuzului de dreptul respectiv, astfel cum este prezentat mai jos. În această privință, se pune accentul pe Articolul 10 - Dreptul la libertatea de exprimare a Convenției pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO). Formularea sa și, în special, dispozițiile alineatului (2) sunt importante de a fi luate în considerare, în orice moment, când se deliberează cu privire la posibila încălcare a normelor aplicabile și se determină dacă o anumită formă de exprimare poate face obiectul derogării.

### 5.1 Cazurile Curții Europene a Drepturilor Omului

#### Rolul mass-media în diseminarea discursului de ură

##### **Jersild împotriva Danemarcei, 1994**

Reclamantul, jurnalist, a realizat un documentar conținând extrase dintr-un interviu televizat pe care l-a avut cu trei membri ai unui grup de tineri care au făcut afirmații abuzive și peiorative despre imigranți și grupuri etnice din Danemarca. Reclamantul a fost condamnat pentru complicitate și îndemnare la răspândirea de afirmații rasiste. Curtea a făcut o distincție între persoanele intervievate, care au făcut deschis afirmații rasiste, și jurnalist, care a căutat să prezinte, să analizeze și să explice respectivul grup de tineri și să se ocupe de „aspecte de mare interes public”. Documentarul în ansamblu nu a avut ca scop răspândirea opiniilor și ideilor rasiste, ci informarea publicului despre o problemă socială. În consecință, Curtea a hotărât că a fost încălcat Articolul 10 din CEDO.

## Discursul de ură într-un context politic

### Féret împotriva Belgiei, 2009

Reclamantul a fost membru belgian în Parlament și președinte al partidului politic Front National/National Front din Belgia. În timpul campaniei electorale, au fost distribuite diverse tipuri de pliante cu lozinci precum „Ridicați-vă împotriva islamizării Belgiei”, „Oprăți politica de integrare fictivă” și „Trimiteți acasă neeuropenii care caută un loc de muncă”. Reclamantul a fost condamnat pentru incitare la discriminare rasială. A primit sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității și interdicția de a deține funcția de parlamentar timp de 10 ani. Curtea a hotărât că nu a fost încălcat Articolul 10 și că afirmațiile reclamantului au fost în mod evident de natură să trezească sentimente de neîncredere, respingere sau chiar ură față de străini, în special în rândul unui segment de public mai puțin informat. Mesajul său, transmis într-un context electoral, a avut o rezonanță sporită și, în mod evident, a constituit o incitare la ură rasială. Condamnarea reclamantului a fost justificată în scopul apărării ordinii și al protejării drepturilor altora.

### Cazurile Budinova și Chaprazov și Behar și Gutman v. Bulgaria, 2021

Primul caz se referă la cetățenii bulgari de etnie Romă și al doilea la cetățenii Bulgari de etnie Evreiască, ambele în legătură cu liderul fondator V. Siderov al partidului naționalist de extremă dreaptă, care a intrat în parlament în 2005, care este fost jurnalist, și a folosit pe scară largă diverse platforme – articole în ziare, cărți, o emisiune TV pe care a găzduit-o, mitinguri electorale, un discurs în Parlament – pentru a face o campanie radicală împotriva minorităților.

CtEDO a constatat o încălcare a articolului 14, Interzicerea discriminării, coroborată cu articolul 8, Dreptul la respectarea vieții private și de familie, ca urmare a neîndeplinirii de către instanțele naționale a obligației lor de a acorda remedierea reclamanților pentru declarațiile publice discriminatorii ale politicianului. Curtea a pus la dispoziție un instrument de evaluare pentru a estima caracterul dăunător al unor astfel de declarații pentru a stabili dacă acestea erau suficient de severe pentru ca articolul 8 să se aplice și, prin urmare, să se aplice și articolul 14. CtEDO a constatat că discursul folosit de acest politician echivalează cu hărțuirea și incitarea la discriminarea persoanelor de etnie Romă, în timp ce în al doilea caz, instanța se referă la narațiunile virulente anti-semite ale lui Siderov, în special la declarațiile sale care neagă realitatea Holocaustului și consideră aceste declarații drept atacuri la adresa comunității evreiești și ca incitare la ură rasială. CtEDO reiterează faptul că expresia care promovează sau justifică violența, ura, xenofobia sau orice altă formă de intoleranță nu poate pretinde, în mod normal, nicio protecție în temeiul dreptului la libertatea de exprimare. Curtea subliniază că poate fi justificată impunerea chiar și unor sancțiuni penale grave jurnaliștilor sau politicianilor în cazurile de discurs de ură sau de incitare la violență. Curtea a constatat încălcări în cazurile de discurs general anti-minorități, referindu-se la impactul abuzului de identitate asupra demnității individuale și la criteriile articulate pentru a evalua dacă discursul este suficient de prejudicial pentru a afecta sensul de identitate al unei comunități/ valoarea membrilor săi, având în vedere că Siderov a fost un lider de partid parlamentar în creștere, cu o prezență considerabilă în mass-media, declarațiile sale au reușit să aibă un impact suficient asupra sentimentului de identitate al Evreilor/ Romilor și asupra propriei valori a persoanelor Evrei/Romi, atingând pragul de „severitate” pentru aplicabilitatea articolelor 8 și 14.

## Discriminarea și dreptul de a protesta

### Baldassi și alții împotriva Franței, 2020

Cei 11 reclamanți sunt membri ai „Collectif Palestine 68”, care este un releu local pentru campania internațională „Boicot, Dezinvestire și Sancțiuni” (BDS). Această campanie a fost lansată în urma unui apel din partea organizațiilor neguvernamentale palestiniene la un an după avizul emis de Curtea Internațională de Justiție, care a declarat că, construcția zidului de către Israel, puterea ocupantă și regimul său asociat, era contrară dreptului internațional. Prin distribuirea de pliante și prezentarea unei petiții care să fie semnată la un supermarket, susținută de o campanie pe internet, activiștii BDS cereau boicotarea produselor israeliene. Aceștia au fost urmăriți penal și în cele din urmă au fost condamnați pentru incitare la discriminare în baza Legii franceze

privind libertatea presei și a Codului penal francez. Curtea de Apel a aplicat fiecăruia dintre activiști amenzi de 2000 EUR, i-a obligat să plătească împreună 4000 EUR pentru daune morale aduse fiecăreia dintre cele patru părți civile (Liga internațională împotriva rasismului și antisemitismului, Asociația Avocați fără Frontiere, Asociația „Alliance France- Israel” și „Bureau national de vigilance contre l'antisémitisme”) și 6000 EUR pentru cheltuielile părții civile.

Curtea a observat că activiștii erau cetățeni obișnuiți și că, campania lor urmărea să declanșeze sau să stimuleze dezbaterile în rândul clienților supermarketurilor. Mai mult, Curtea a observat că reclamanții nu au fost condamnați pentru că au făcut observații rasiste sau antisemite, sau că au incitat la ură sau violență. Prin urmare, Curtea a constatat că instanțele naționale au eșuat în stabilirea faptului că, condamnarea activiștilor pentru apelul lor la boicotarea produselor din Israel a fost necesară într-o societate democratică pentru a atinge scopul legitim al protecției drepturilor altora și a constatat în unanimitate o încălcare a Articolului 10 din CEDO.

### **Discursul de ură bazat pe identitatea etnică și națională**

#### **Pavel Ivanov împotriva Rusiei, 2007**

Reclamantul, proprietar și redactor de ziar, a fost condamnat pentru incitare în public la ură etnică, rasială și religioasă cu ajutorul mass-media. Acesta a scris și a publicat o serie de articole în care evreii erau prezentați drept cauza răului în Rusia și în care îndemna la excluderea lor din viața socială. Acesta a acuzat o întregă categorie etnică de conspirație împotriva poporului rus și le-a imputat liderilor evrei că au o ideologie fascistă. În cele două publicații ale sale, dar și în susținerile orale din timpul procesului, acesta a negat în mod repetat că evreii ar avea dreptul la demnitate națională, susținând că aceștia nu constituie o nație. CtEDO a declarat cererea inadmisibilă, fiind de acord cu aprecierea instanțelor naționale, conform căreia acesta a încercat prin publicațiile sale să incite la ură față de poporul evreu.

### **Discursul de ură împotriva membrilor LGBTI**

#### **Carl Jóhann Lilliendahl împotriva Islandei, 2020**

Ca reacție la un articol de știri online despre educație și consiliere LGBTI în școlile primare și secundare, reclamantul a exprimat o serie de afirmații negative despre homosexuali și homosexualitate pe o platformă online nu foarte proeminentă. Acesta s-a referit la „deviația sexuală” și la copulația animalelor, a calificat planul de introducere a educației și consiliere cu privire la homosexualitate în școli drept „dezgustător” și a fost trimis în judecată pentru amenințarea publică, batjocura, defăimarea și denigrarea unui grup de persoane pe baza orientării lor sexuale și a identității de gen, cu încălcarea prevederilor Codului Penal. El a fost achitat de Tribunalul Districtual din Reykjavík, dar condamnat de Curtea Supremă din Islanda, cu amendă financiară.

Curtea a constatat că declarațiile sale au fost extrem de dăunătoare, dar a considerat că nu era clar imediat că acestea vizează instigarea la violență și ură sau încălcarea drepturilor și libertăților protejate de CEDO. Prin urmare, lui Lilliendahl nu i s-a interzis să invoce dreptul său la libertatea de exprimare în acest caz. Ceea ce a rămas de decis a fost dacă condamnarea sa respectă Articolul 10 din CEDO și, în special, dacă ar putea fi justificată ca fiind necesară într-o societate democratică. În această privință, Curtea a indicat că, deși comentariile lui Lilliendahl nu au fost îndreptate în mod special către grupuri sau persoane vulnerabile, a fost de acord cu raționamentul Curții Supreme islandeze, reiterând că discriminarea bazată pe orientarea sexuală este la fel de gravă ca discriminarea bazată pe rasă, origine sau culoare. Curtea a respins plângerea ca inadmisibilă.

## 5.2 Cazuri ale autorităților de reglementare a domeniului mass-media<sup>26</sup>

### Incitarea la ură și violență

#### TV Alfa

Programul difuzat la TV numit „Sacrificiul”, produs de televiziunea iraniană Sahar și subiectul programului în cauză a fost dedicat conflictului dintre Palestina și Israel. Programul a inclus un spot video cu o durată de 5 minute și 20 de secunde (scurtă descriere a spotului): „Tânărul decorează mașina pentru nunta sa și se pregătește să plece. În același timp, există scene ale consecințelor conflictelor dintre palestinieni și israelieni. Tânărul este trimis de către mama sa și probabil o iubită. El pornește mașina și după o scurtă călătorie se oprește și deschide portbagajul, care are înăuntru un dispozitiv exploziv. Decuplează dispozitivul și își pune o bucată de material în jurul capului cu semnul „Kuds47 este al nostru”, după care își continuă drumul spre punctul de control militar israelian. Aceștia deschid focul asupra lui și a mașinii, dar el continuă să conducă spre ei și spre steagul israelian cu intenția clară de a se sinucide și a se sacrifica. Următoarea scenă o arată pe mamă plângând, apoi marea explozie și steagul israelian cum arde. În fundalul spotului, se auzea o melodie în limba arabă, iar traducerea melodiei este subtitrată.

Fiecare scenă din spotul descris anterior a fost urmată de text și o parte din acesta conținea: „Grăbește-te, frate, este timpul *Sehadet48* al meu, este timpul sacrificiului meu, este timpul să salvez patria. Arma este a mea; piatra mea sparge sticla nopții. Țipătul meu taie rădăcinile nopții ca toporul. Tekbir, o musulmani. Trebuie să scufundăm barca nopții ca o furtună. Să rupem noaptea. Grăbește-te, frate”.

După difuzarea acestui spot, prezentatorul se adresează spectatorilor cu următoarele cuvinte:

*„Dragi telespectatori, am urmărit cea de-a patra și ultima ediție a programului „Sacrificiul”. Cu respectul și recunoștința cuvenită față de toți luptătorii pentru o cauză corectă care luptă în întreaga lume, care luptă pentru a asigura reformele în societățile lor și schimbările din scena mondială, vă mulțumim că ați fost alături de noi prin toate cele patru ediții ale programului „Sacrificiul”.*”

Agenția de reglementare a comunicațiilor (ARC) din Bosnia și Herțegovina a inițiat procedura. Postul TV a susținut că a difuzat știrile și că își propunea să prezinte informații din alte surse pentru publicul său. ARC a considerat că prezentarea știrilor din scena politică internă sau internațională în mod echitabil și echilibrat este o sarcină editorială. Cu toate acestea, spotul video nu este o știre și nici nu reprezintă o altă sursă, ci este o descriere simbolică a întâmplărilor nefericite din Palestina și Israel, care transmite indirect un mesaj clar de incitare. Difuzarea în cauză poate stârni emoții multor oameni simultan, iar posturile au responsabilitatea de a se asigura că toate programele sunt prezentate pe baza faptelor și într-un mod care minimizează posibilitatea de a încuraja violența sau de a întări atitudinile de ură națională. S-a stabilit că postul nu a demonstrat responsabilitate pentru conținutul difuzat și, în plus, a încălcat prevederile relevante privind discursurile de ură în comentariile făcute de prezentator, pe baza cărora postului i s-a aplicat o sancțiune financiară.

### Sexismul și forme de expresie inacceptabile

#### TV Sitel

Emisiunea TV a fost dedicată inaugurării Președintelui ales al Statelor Unite, la acel moment, Donald Trump, cu transmiterea în direct a inaugurării (prin intermediul internetului). Aceasta a inclus discuții și comentarii în studio cu participarea moderatorului și a invitaților săi, și câteva interviuri suplimentare și o opțiune pentru spectatori de a telefona în cadrul programului.

<sup>26</sup> Warning: Cases presented under this sub-chapter refer to broadcasted content and were considered by respective media regulatory authorities. Presented content may strike some readers as vulgar, offensive and prurient. As this publication is intended for professionals dealing with these issues, this content is given in descriptive and explicit manner, as it was broadcasted.

Donald Trump a fost numit „un nenorocit răuvoitor”, apoi „bădăran”. Când a apărut Hillary Clinton, gazda a comentat: „A fugit în pădure să se ascundă ... vedeți cum își schimbă schizofrenic înfățișarea” și apoi l-a imitat pe Bill Clinton vorbind: „I-am pus-o, i-am pus-o, i-am tras-o, și tu... și apoi, tu, în biroul meu, bravo lui, i-a călărit pe toți. Pe tine nu te-am lucrat, bună, ce faci - sunt bine, nepoata aceea a ta, și tu, bunico, nu, nu aș face-o. Acum, nenorocita aia de bunică, nu... pleacă de aici, ești grasă.” Tiffany Trump, fiica mai mică a lui Donald Trump, a fost numită de invitat fată Playboy. Melania Trump a fost numită „MILF”65. Cu privire la Michelle și Barack Obama, gazda a spus: „Vor recunoaște în cele din urmă că se află într-o căsătorie gay? Că Michelle este bărbat? Las-o să facă pipi din picioare, de ce să o ascundă!” și apoi, a numit-o „Michael” și „un potențial viitor candidat la o budă, pardon, pentru senator”. Se spunea ca Washingtonul ar fi un oraș cu 60% afro-americani, dar de-abia au fost șase la difuzare, după care oaspetele a spus: „Sunt ocupați să spargă vitrinele, mărfurile sunt la liber acolo.” A existat și un comentariu de acest tip: „Cameramanul caută negrii în public, este cea mai dificilă treabă a sa.” După ce Melania Trump a apărut pe ecran pentru o clipă, el a spus: „Sfârcul meu este incredibil, poți atârna o haină de el, m-am excitat”.

Agenția de reglementare în domeniul audio și audiovizualului din Macedonia de Nord a afirmat că emisiunea abunda în vulgarism, comentarii grosolane, descrieri indecente, expunerea publică la batjocură, limbaj expresiv abuziv și insulte legate de rasă, națiune, sex și vârstă. S-a afirmat că nu a existat nici un discurs de ură, ci mai degrabă încălcarea principiilor programului care au legătură cu prețuirea și dezvoltarea valorilor umane și morale ale omului și protecția vieții private și demnitatea personalității; egalitatea libertăților și drepturilor indiferent de sex, rasă, contextul național, etnic și social, convingerile politice și religioase, proprietate și poziția socială a omului și a cetățeanului; încurajarea spiritului de toleranță, respectului reciproc și înțelegerii între indivizi de diferite etnii și culturi. În consecință, posturile au fost avertizate (întrucât regulile nu prevedeau sancțiuni pentru încălcări de acest tip).

## Discursul de ură pe portalurile web

### Portalul web Dnevno.hr, 2015

Pe baza reclamațiilor din partea cititorilor, a fost efectuată o analiză a articolului „Înainte Croația - către noul Haos!”. Printre altele, comentariul conținea următoarele afirmații:

„Și cum se face că printre africani și persoanele din Orientul Mijlociu nu există aproape niciun laureat al Premiului Nobel, nici astrofizicieni și nici chimiști de renume mondial?”

„Există o regulă nescrisă pentru fiecare cetățean alb din America că este înțelept să aibă acasă un Beretta-X-trme2 fără recul și, preferabil, pentru o nemțoaică albă ce face jogging târziu noaptea în cartierul Kreuzberg din Berlin să aibă un mortier cu mai multe țevi în vehiculul său.”

„Pentru agitatorii transsexuali, liberali și antifasciști, responsabilitatea pentru toată nefericirea de pe pământ și suferința africanilor și asiaticilor revine întotdeauna proverbului popor alb și mediului economic și politic. Nu vor să audă niciun cuvânt despre ereditate, moștenire biologică și genele care joacă un rol important în comportamentul politic sau criminal al fiecărei persoane. La urma urmei, motivul pentru care Croația se află într-o situație dificilă ar trebui căutat în primul rând în selecția biologică negativă rezultată din uciderea celui mai inteligent strat al populației croate după Bleiburg - și impunerea violentă a cromozomilor criminali comuniști.” „Pentru că, chiar și un om obișnuit, fără multă educație, știe că caracterul uman și inteligența nu pot fi învățate - ele pot fi doar moștenite.”

Agenția pentru mass-media electronică din Croația a constatat că textul vizează prezentarea imigranților și refugiaților din Asia și Africa drept o amenințare la adresa securității generale din Croația și din restul Europei. Autorul textului a prezentat informații neconfirmate, false și generalizate, fără nicio declarație de origine și/sau anchetă pe care a folosit-o ca sursă. Textul a fost considerat abuziv, ca propagând superioritatea rasei albe printr-o serie de insulte împotriva membrilor altor rase, promovând animozitatea față de aceștia și discriminându-i pe bază de rasă și etnie. În plus, textul a sugerat indirect și discriminarea bazată pe convingeri politice printr-o serie de înjosiri. Agenția a emis un avertisment.

## 5.3 Cazuri de discurs de ură analizate pe baza mecanismelor naționale de protecție

La nivel național, mecanismele de protecție aplicabile cazurilor de discurs de ură, instigare la discriminare sau discurs sexist nu diferă mult de mecanismele generale de protecție împotriva discriminării.

Aceste mecanisme sunt atât din domeniul justiției (instanțe de judecată, organe de urmărire penală, Curtea Constituțională), cât și din afara acestuia (Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, Ombudsmanul, Consiliul Audiovizualului, Comisia Electorală Centrală).

### Discurs de ură în campania electorală

#### Confirmarea rezultatelor alegerilor din 13 noiembrie 2016 și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit. e) din Constituție

În urma sesizării Comisiei Electorale Centrale privind confirmarea rezultatelor alegerilor din 13 noiembrie 2016 și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova, Curtea Constituțională a constatat că, campania pentru alegerile Președintelui RM din 2016 a fost marcată de implicarea activă a Bisericii în activitatea electorală. Unul din liderii Bisericii Ortodoxe din Moldova, episcopul Marchel, în cadrul unei conferințe de presă și-a manifestat expres susținerea pentru Igor Dodon și a avut mai multe declarații sexiste la adresa unei alte concurente electorale, Maia Sandu. Curtea a constatat că, într-adevăr, declarațiile episcopului Marchel au avut un caracter sexist și discriminatoriu, iar implicarea figurilor religioase în procesele electorale este inadmisibilă. Curtea a făcut mai multe recomandări autorităților, în special care țin de revizuirea legilor și crearea mecanismelor în vederea neadmiterii acestui tip de interferențe pe viitor și sancționării în caz de necesitate.

### Discurs de ură pe criteriu de etnie

#### Cazul Radița vs. Plugaru

În anul 2012, în cadrul conferinței de presă intitulată „Criza politică, criza constituțională – încă o soluție”, Anatol Plugaru (analist politic) a declarat următoarele: „Se creează impresia că domnul Mihai Ghimpu și partenerii săi politici procedează exact ca țigani cu copilul nespălat – decât să-l spele, mai bine fac altul.”

Instanța a decis că expresia contestată este rasistă și discriminatorie față de romi, dar a obligat pârâtul doar la achitarea cheltuielilor legate de taxa de stat, de 200 lei, deși reclamantul solicitaseră prejudiciul moral în sumă de 60 000 lei.

### Discurs de ură pe criteriu de naționalitate

#### Cazul Mohamed Abobakar vs. Mihail Musteață

În anul 2016, Mohamed Abobakar, cetățean al Siriei, care activa în calitate de manager la localul „H.S. Kebab”, a fost amenințat și înjurat de către clientul, Mihail Musteață. Atât amenințările, cât și injuriile s-au bazat pe culoarea pielii și „rasa” acestuia și au avut la bază prejudecățile față de arabi și musulmani, fiind exprimate în public și utilizând poziția de serviciu a acestuia (jurist în cadrul administrației publice locale).

În februarie, 2018, instanța de judecată a constatat că, comportamentul lui Mihail Musteață a fost unul rasist, iar atitudinea exprimată în public a reprezentat o acțiune de segregare rasială și instigare la discriminare. Instanța i-a cerut lui Mihail Musteață să plătească prejudicii morale în sumă de 5 000 lei.

## Discurs de ură pe criteriul de convingeri religioase și orientare sexuală

### Cazul GENDERDOC-M vs. Episcopul Marchel

În septembrie 2012, într-un interviu televizat la Publika TV, episcopul Marchel al Eparhiei de Bălți și Fălești a Mitropoliei Moldovei a declarat: „*Legea de egalitatea a șanselor care a deschis larg poarta pentru, așa zice eu, creându-le în sensul acesta condiții de Edem, un rai pentru homosexuali, să-i mai stopeze un pic să nu li se permită chiar să se angajeze în câmpul de lucru în instituțiile educaționale, în instituțiile de ocrotire a sănătății și instituțiile de alimentare publică, închipuiți-vă că un homosexual, 92 la sută din numărul cărora sunt purtători de HIV SIDA sunt bolnavi de SIDA se angajează la o stație de transfuzie a sângelui, aceasta este o catastrofa*”.

În septembrie 2015, instanța a decis că declarațiile episcopului reprezintă discurs de ură și incitare la discriminare împotriva persoanelor LGBT. Instanța a obligat episcopul Marchel să se abțină pe perioada examinării cauzei de la declarații care incită la ură și discriminare, să aducă scuze publice și a decis să încaseze din contul acestuia 10 000 (zece mii) lei cu titlu de prejudiciu moral.

Cu toate acestea, Curtea Supremă de Justiție a casat hotărârea, menționând că discursul episcopului se referă la modul său de manifestare a convingerilor religioase și se încadrează în libertatea de exprimare.

### Cazul GENDERDOC-M vs. Ghenadie Valuța

În anul 2014, în cadrul emisiunii „Fabrika” a canalului Publika TV, Ghenadie Valuța (activist religios) a stropit-o cu agheasmă pe Angelica Frolov (activistă LGBT) pentru a săvârși un ritual religios. CPPEDAE a calificat aceste fapte ca fiind instigare la discriminare pe criteriu de orientare sexuală și a recomandat lui Ghenadie Valuța să aducă scuze publice petiționarei.

### Cazul Igor Dodon

Pe data de 12.05.2017, în cadrul emisiunii „În profunzime” cu Lorena Bogza de la postul de televiziune PRO TV, Igor Dodon, la acel moment, Președintele Republicii Moldova, a declarat următoarele: „Este foarte greu să fii președintele tuturor. Astăzi am avut întrevvedere cu partenerii cu 30 și ceva, 40 de ambasadori, UE, CSI, SUA, China și cineva din ambasadorii țărilor membre UE mi-a spus: „*Uite, peste o săptămână, două, vor fi niște proteste sau niște marșuri ale minorităților sexuale în Chișinău*”. Păi, probabil n-o să pot să-i reprezint nici acum, adică sunt sigur că n-o să-i pot să-i reprezint niciodată pe astfel de categorie. Ei toți sunt cetățeni ai Republicii Moldova.”

Pe data de 20.06.2017, în cadrul emisiunii „Персональный акцент” de la postul Accent TV, Igor Dodon a declarat: „Referitor la ceea ce a spus doamna, ca să fim reprezentanți la tot poporul, eu niciodată nu am încercat să divizez, dar sunt anumite principii, anumite categorii, anumite lucruri pe care eu nu le voi susține niciodată. Sunt patru lucruri principale care pentru mine nu pot fi negociate și discutate: 1) Aceasta ține de statalitatea Republicii Moldova (...); 2) eu sunt adeptul neutralității; (3) eu sunt adept al valorilor noastre creștine. Da, sunt și alte culturi religioase, noi trebuie să-i respectăm absolut pe toți, dar 98 la sută sunt creștini ortodocși și lucrul ăsta... eu sunt categoric împotriva, dacă va încerca cineva să spună, uite, haideți să înregistrăm minoritățile sexuale și așa mai departe. De aceea, cei care sunt pentru lichidarea bisericii, cei care sunt pentru înregistrarea minorităților sexuale, mă scuzați, dar eu nu voi fi reprezentantul d-stră și nu pot fi președintele d-stră”.

CPPEDAE a stabilit că declarațiile lui Igor Dodon au reprezentat instigare la discriminare pe criteriu de orientare sexuală. Consiliul i-a recomandat lui Igor Dodon să aducă scuze publice pentru afirmațiile discriminatorii și instigatoare la discriminare pe criteriul de orientare sexuală. La fel, Consiliul i-a recomandat să dea dovadă de mai multă responsabilitate în pozițiile sale publice și să se abțină de la declarații discriminatorii și instigatoare la ură.

## Discurs sexist

### Cazul Dorin Chirtoacă

În anul 2015, în cadrul unei conferințe de presă, Dorin Chirtoacă (la acel moment primar general al municipiului Chișinău) a făcut următoarele declarații:

*„Doamnei Greceanii vreau să îi mulțumesc pentru participare. Să o felicit pentru faptul că a avut curajul să se implice în această campanie. Mai rău pentru bărbații din cadrul PSRM și mai departe, de la Kremlin, care s-au ascuns după fusta ei. Trebuiau să iasă în față, așa cum se cuvine într-o asemenea situație. Nu o doamnă care deja la apusul activității, la 59 de ani, la vârsta de pensie – hai, du-te și candidează la primăria Chișinău. Din start era clar că e o problemă. Eu înțeleg când înaintează o doamnă în plină putere de afirmare, și profesională, și personală, cum doriți, și să vină să concureze; iată cum doamna Crudu la Cruzești [...], da, suntem pentru, însă nu atunci când omul este forțat și pus în situația de a candida. [...] Prin urmare, recomandăm și Kremlinului, și socialiștilor măcar să nu fie, să nu comită acte de lașitate de asta, să nu se ascundă după deget sau după fusta unor doamne.”*

CPPEDAE a constatat că declarațiile lui Dorin Chirtoacă au reprezentat instigare la discriminare pe criteriul de sex și vârstă, constituind discurs sexist și ageist (pe criterii de gen și vârstă). Consiliul i-a recomandat lui Dorin Chirtoacă să aducă scuze publice prin aceleași mijloace de informare în masă prin care a răspândit discursul sexist și ageist, folosind următorul text: *„Cer scuze pentru declarațiile mele discriminatorii față de femei și bărbați în politică și cer scuze pentru declarațiile mele sexiste față de femei.”*

### Cazul Gherman vs. Dodon

În anul 2020, în cadrul episodului nr. 10 al emisiunii „Președintele răspunde”, Igor Dodon, la acel moment Președintele Republicii Moldova, a comentat inițiativa Partidului Acțiune și Solidaritate de a semna un pact de neagresiune cu partidele de dreapta în felul următor: *„Pactul ăsta de neagresiune... Eu nu înțeleg cine-i jertfa acolo, cine e deasupra, cine-i dedesubt. Cine pe cine a agresat: Maia pe Andrei sau Andrei pe Maia? PUN-ul, „sumnul”, sau ce fel de denumiri mai sunt? Și în genere, stimați bărbați de pe dreapta, a venit o doamnă cu o inițiativă, dar voi, ca niște gentilmoni, ce ați făcut? Ați trimis-o mai departe. Неропоуцанску как-то, не по мужску. Doamna Sandu, dacă nu vor ei să semneze, veniți la mine, o să semnez eu cu dvs. acest pact de neagresiune, sau cum se numește... Asta-i glumă, dar și mai serios: cine-i jertfa la voi acolo?”*

CPPEDAE a atras atenția asupra faptului că deși libertatea de exprimare este una din libertățile fundamentale ale omului, aceasta nu este una absolută și că aceasta poate și trebuie să fie restrânsă atunci când formele de exprimare a ideii, informației sau opiniei capătă forma unui discurs instigator la discriminare sau sexist. De asemenea, Consiliul a notat că limitele libertății de exprimare a unui politician și ale persoanelor publice sunt mai restrânse în comparație cu ale celorlalți membri ai societății. Spre deosebire de cei din urmă, politicienii trebuie să accepte în mod inevitabil și conștient verificarea strictă a fiecărui cuvânt și a fiecărei fapte, atât din partea jurnaliștilor, cât și din partea publicului și, în consecință, trebuie să dovedească un grad mai mare de responsabilitate în discursurile publice.

Astfel, CPPEDAE a constatat că discursul lui Igor Dodon a reprezentat instigare la discriminare și discurs sexist. Consiliul a recomandat ex-Președintelui Republicii Moldova să aducă scuze publice pentru declarațiile sexiste și instigatoare la discriminare prin intermediul aceleiași modalități sau mijloace prin care au fost răspândite. CPPEDAE a mai recomandat lui Igor Dodon să depună toată diligența și responsabilitatea în pozițiile sale publice și să se abțină pe viitor de la declarațiile sexiste și instigatoare la discriminare.



## Discurs de ură în mediul online

### Cazul Brega vs. Privesc.eu

În anul 2011, în contextul unei transmisiuni live a conferinței de presă a Centrului de Informații „GENDER-DOC-M”, moderatorul și alți participanți la discuții în secțiunea „Comentarii” a site-ului [privesc.eu](http://privesc.eu), au adresat mai multe insulte în adresa comunității LGBT.

Oleg Brega (activist civic) s-a implicat în discuții și a încercat să le explice interlocutorilor obiectivele proiectului despre care se vorbea în cadrul conferinței de presă și a atras atenția moderatorului chat-ului asupra mesajelor de ură exprimate în adresa persoanelor LGBT. În consecință, Oleg Brega, a devenit ținta atacurilor și a discursului de ură, fiind asociat cu comunitatea LGBT.

În anul 2012, Curtea Supremă de Justiție a constatat că instanțele de fond și de apel au stabilit corect că afirmațiile moderatorului „Csiting” și ale vizitatorilor chat-ului de pe site-ul [privesc.eu](http://privesc.eu) au constituit un discurs de ură și injurie la adresa persoanele presupuse sau fiind de orientare homosexuală, precum și la adresa activistului civic, Oleg Brega, ca fiind ofensatoare. De asemenea, SRL „PRIVESC.EU” și A.O „Privesc.Eu” au fost recunoscuți ca fiind responsabili de discursul de ură față de persoanele presupuse ca fiind de orientare homosexuală și de injuria la adresa lui Oleg Brega prin nederarea chat-ului de pe site-ul său, [www.privesc.eu](http://www.privesc.eu). Instanța a dispus ca proprietarii site-ului, [privesc.eu](http://privesc.eu), să prezinte scuze publice lui Oleg Brega și să-i ramburseze daunele morale și cheltuielile de judecată în valoare de 5200 lei.

## VI. Concluzii și recomandări

---

Fenomenul discursului de ură reprezintă una dintre provocările care a determinat statele lumii să demareze un proces amplu și continuu în vederea prevenirii și combaterii acestuia. Complexitatea discursului de ură, având în vedere diversitatea formelor pe care le poate lua, precum și a domeniilor în care se poate manifesta, face dificilă obținerea unui consens general cu privire la definiția și contextul său. Cu toate acestea, definițiile, standardele internaționale și practicile existente oferă un suport teoretic și practic important pentru monitorizarea, identificarea și sancționarea discursului de ură, inclusiv în mass-media audiovizuală. Importanța aplicării lor imediate este dată de riscurile și pericolele pe termen lung ale discursului de ură care pot duce nu numai la umilire și denigrare, ci și la discriminare, acte de violență și infracțiuni motivate de prejudecată, inclusiv în formele sale cele mai grave, cum ar fi genocidul.

În acest sens, pe de o parte, acest ghid prezintă elemente calitative care au rolul de a facilita procesul de monitorizare a discursului de ură și, iar pe de altă parte, atrage atenția asupra unor aspecte practice care ar trebui să genereze acțiuni și măsuri reînnoite din partea Consiliului Audiovizualului, dar și din partea altor autorități responsabile, în vederea aplicării eficiente a acestuia.

Ghidul nu trebuie văzut ca un instrument exhaustiv și suficient. În următoarea perioadă, acesta trebuie completat de: *a) digitalizarea chestionarului de monitorizare, b) asigurarea transparenței datelor colectate prin chestionarul de monitorizare, c) instruirea personalului Consiliului Audiovizualului în domeniul egalității, nediscriminării, discursului de ură și alte forme de intoleranță și d) dezvoltarea instrumentelor de suport (instrucțiuni, ghiduri, note explicative etc.) pentru furnizorii de servicii media pentru a preveni utilizarea discursului de ură.* Aceste acțiuni vor contribui nu numai la stabilirea domeniilor de intervenție necesare ale Consiliului Audiovizualului și ale altor instituții responsabile, precum și ale societății civile, reducând cazurile de discurs de ură nemonitorizate și nesancționate în mass-media audiovizuală, ci și la creșterea nivelului de pregătire a reprezentanților mass-media și la creșterea gradului de conștientizare și cunoaștere a acestui fenomen de către societate în general.

În acest moment, lipsesc date dezagregate privind manifestarea discursului de ură în mass-media audiovizuală, dinamica acestuia, grupurile cel mai adesea afectate de discursul de ură, contextele în care acest tip de discurs se manifestă în mass-media audiovizuală etc. Acest lucru face imposibilă identificarea tipurilor de acțiuni care trebuie întreprinse de Consiliul Audiovizualului pentru a îmbunătăți cadrul legal, pentru a dezvolta noi instrumente practice pentru angajații săi și pentru furnizorii de servicii media și pentru a stabili domenii strategice la nivel național în vederea prevenirii utilizarea acestui tip de discurs în produsele audiovizuale.

Atât ghidul, cât și instrumentele conexe trebuie revizuite și completate în mod regulat, în funcție de rezultatele monitorizării care va fi efectuată de Consiliul Audiovizualului, precum și de dezbaterile publice și consultările cu actorii relevanți.

Un alt instrument care poate contribui la procesul de monitorizare a discursului de ură în Republica Moldova și care este foarte important să fie îmbunătățit de Consiliul Audiovizualului este cel al depunerii reclamațiilor. Lipsa unui formular standardizat, dar și lipsa promovării și a acțiunilor care rezultă din recepționarea lor, îl fac ineficient atât pentru Consiliul Audiovizualului, cât și pentru societate.

Sancționarea utilizării discursului de ură în mass-media audiovizuală trebuie să fie precedată de o analiză și o evaluare detaliată a cazului în conformitate cu Planul de acțiuni Rabat și cu metoda triplului test al Curții

Europene a Drepturilor Omului, așa cum este prezentat în acest document. În procesul de evaluare, Consiliul Audiovizualului trebuie să se asigure că dreptul la libertatea de exprimare nu este încălcat și că limitarea acestuia este impusă în conformitate cu prevederile legii.

În momentul elaborării prezentului ghid în 2021, se putea observa faptul că deciziile Consiliului Audiovizualului erau incomplete și nu conțineau suficiente argumente pentru a dezvolta precedente cu privire la sancționarea discursului de ură în mass-media audiovizuală la nivel național sau pentru a fi percepute de furnizorii de servicii media și de public ca suport pentru a preveni potențiale viitoare sancțiuni. În prezent, în procesul de evaluare a diferitelor încălcări ale Codului Serviciilor Media Audiovizuale, noii membri ai Consiliului Audiovizualului își prezintă mult mai detaliat argumentele. În procesul de evaluare a potențialelor cazuri de discurs de ură, Consiliul Audiovizualului trebuie să ia în considerare toate informațiile obținute în urma procesului de monitorizare și evaluare. Întrucât Consiliul Audiovizualului este obligat să monitorizeze dacă furnizorii de servicii media audiovizuale promovează sau generează conținut care incită la violență, ură sau discriminare pe paginile lor web, acest lucru ar trebui luat în considerare din perspectiva dreptului la libertatea de exprimare, prin asigurarea faptului că nu se aplică nicio sancțiune repetată furnizorului de servicii media pentru aceeași încălcare.

Procesul de monitorizare, identificare și sancționare a discursului de ură presupune respectarea și aplicarea legislației naționale, precum și a standardelor internaționale. Cu toate acestea, activitatea Consiliului Audiovizualului nu ar trebui să se limiteze la mandatul și competența de bază care să conducă la un cadru eficient pentru prevenirea discursului de ură. Simpla utilizare a instrumentelor de sancționare pentru a preveni ceea ce din păcate este o condiție umană nu poate fi suficient de eficientă în prevenirea discursului de ură. Iată de ce, Consiliul Audiovizualului ar trebui să asigure transparența procesului de reglementare, incluziunea mecanismelor și procedurilor, cooperarea interinstituțională, regională și internațională, organizarea activităților de alfabetizare și informare în domeniul mass-media, creșterea profesionalismului și dezvoltarea inițiativelor de contranarațiune și de campanii.

## RECOMANDĂRI:

### 1. CADRUL LEGISLATIV

Datorită faptului că definiția discursului de ură este diferită în mai multe legi relevante și nu menționează mecanismele de protecție necesare, sugestia este adoptarea unei definiții unificate a discursului de ură. În acest sens, trebuie consultate documentele internaționale de stabilire a standardelor, cum ar fi termenii sugerați mai sus din Recomandarea de politică generală nr. 15 a CERl: Combaterea discursului de incitare la ură din 2016.

Se remarcă faptul că lipsa dispozițiilor din Codul electoral cu privire la discursul de ură în materialele de publicitate electorală, determină în mod inevitabil impunitatea utilizării discursului de ură al subiecților politici, inclusiv în mass-media audiovizuală. În acest context, se recomandă să se țină seama de necesitatea potențială a modificării legislației relevante, coroborată cu necesitatea ca Consiliul Audiovizualului să coopereze în această privință cu celelalte autorități naționale: Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, Avocatul Poporului, Comisia Electorală Centrală etc.

### 2. CONSILIUL AUDIOVIZUALULUI

#### 2.1 Asigurarea transparenței procesului de reglementare

- Ajustarea formatului deciziilor Consiliului Audiovizualului prin dezvoltarea secțiunilor bazate pe: legislația națională și internațională aplicabilă, argumentele și explicațiile Consiliului în procesul de evaluare a cazurilor discutate, precum și asigurarea depersonalizării acestora.
- Reacția fermă și corespunzătoare a Consiliului Audiovizualului în toate cazurile de discurs de ură și discriminare, în ceea ce privește transmiterea cazului către instituțiile relevante, de exemplu, instituțiile

judiciare, inclusiv în cazurile în care acest tip de discurs nu a fost generat sau promovat de instituțiile mass-media, iar reprezentanții furnizorilor de servicii audiovizuale au luat toate măsurile pentru prevenirea și stoparea răspândirii mesajelor intolerante.

- Ajustarea design-ului site-ului web al Consiliului Audiovizualului prin includerea unui motor de căutare pentru deciziile Consiliului, inclusiv ale celor cu privire la discursul de ură și discriminare pentru a asigura transparența și incluziunea mecanismelor și procedurilor.
- Prezentarea de date desagregate cu privire la cazurile de discurs de ură și discriminare în rapoartele de monitorizare și pe site-ul web al instituției (context, cele mai întâlnite tipuri de mesaje de ură, subiecte abordate de cazurile înregistrate; grupurile afectate etc.).
- Eficientizarea comunicării cu furnizorii de servicii mass-media prin utilizarea instrumentelor tradiționale de informare, precum și a instrumentelor digitale (rețele de socializare, platforme online etc.).
- Îmbunătățirea comunicării externe a Consiliului Audiovizualului cu instituțiile publice, societatea civilă și publicul larg prin intermediul site-ului web, rețelelor de socializare și instituțiilor mass-media.

## 2.2 Îmbunătățirea mecanismelor și procedurilor

- Dezvoltarea unui formular standard pentru reclamații (inclusiv în format electronic) pentru sesizarea Consiliului Audiovizualului în potențialele cazuri de discurs de ură și discriminare pentru persoane fizice și juridice, permițând de asemenea procedura anonimă de formulare a reclamațiilor și asigurarea comunicării ulterioare.
- Organizarea de dezbateri publice cu furnizorii de servicii mass-media, societatea civilă, instituțiile publice etc. pe teme specifice identificate în procesul de monitorizare sau pe teme de interes public.

## 2.3 Îmbunătățirea cooperării inter-instituționale

- Solicitarea opiniei Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității sau contractarea de experți naționali de către Consiliul Audiovizualului pentru a evalua cazurile complexe de discurs de ură și discriminare, inclusiv prin participarea reprezentanților CPPEDAE sau a experților la ședințele Consiliului.
- Cooperarea și sesizarea de către Consiliul Audiovizualului a altor autorități publice (CPPEDAE, Comisia Electorală Centrală, instanțele judecătorești etc.). În acest sens, ar trebui acordată o atenție specială luării în considerare a modificării Codului Electoral, acordând Comisiei Electorale Centrale responsabilitatea de a decide cu privire la încălcarea dispozițiilor legate de discursul de ură, incitarea la ură și discriminare de către subiecții politici.
- Recunoașterea publică a expertizei unor instituții/organizații (de exemplu, ONG-uri) de către Consiliul Audiovizualului și contractarea serviciilor acestora în cazurile în care Consiliul nu dispune de resurse umane suficiente pentru monitorizarea tematică.

## 2.4 Creșterea nivelului de cooperare și profesionalism

- Dezvoltarea unui program intern de formare continuă pentru identificarea discursului de ură, sexism, rasism, homofobie și formele sale de manifestare, criteriile protejate și prejudecăți în societate, pentru angajații și membrii Consiliului Audiovizualului în parteneriat cu Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, partenerii internaționali și organizațiile neguvernamentale în domeniu din Republica Moldova.

- Digitalizarea chestionarului pentru raportarea și colectarea datelor dezagregate privind cazurile de discurs de ură și discriminare înregistrate de către angajații Consiliului atât în procesul de monitorizare, cât și în procesul de analiză a reclamațiilor.
- Elaborarea de către Consiliul Audiovizualului în parteneriat cu Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, cu Comisia Electorală Centrală și organizațiile neguvernamentale în domeniul instrucțiuni/ghiduri/videoclipuri explicative etc. privind prevenirea și combaterea discursului de ură și discriminare în produsele mass-media audiovizuale de către jurnaliști, editori etc.
- Organizarea de instruirii periodice în domeniul prevenirii discursului de ură și discriminare în reportajele și emisiunile TV și Radio pentru jurnaliști, redactori, editori etc. de către Consiliul Audiovizualului în parteneriat cu Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, cu Consiliul de Presă și organizațiile neguvernamentale din domeniu.

## 2.5 Dezvoltarea inițiativelor și campaniilor de contracarare

- Organizarea de campanii de informare pentru a descuraja utilizarea discursului de ură și discriminare în mass-media audiovizuală și în spațiul public de către Consiliul Audiovizualului în parteneriat cu furnizorii de servicii mass-media, Consiliul de Presă, organizațiile societății civile etc.

Lupta împotriva discursului de ură nu se poate limita la aspectul său represiv. După cum subliniază un studiu UNESCO, „dacă ne concentrăm în mod exclusiv pe măsurile de aplicare a legii, riscăm să nu înțelegem complexitatea unui fenomen încă neînțeles care necesită răspunsuri adaptate și coordonate de la o gamă largă de actori din societate”.<sup>27</sup> O politică eficientă de combatere a discursului de ură trebuie, de asemenea, și mai presus de toate, să fie însoțită de o politică preventivă (de a evita răspândirea discursului de ură) și educațională (de a descifra discursul de ură și de a explica nocivitatea acestuia), pentru a promova o cultură a toleranței. Este o misiune care reprezintă o paradigmă pentru toți: autoritățile publice, autoritățile de reglementare a mass-media, organizațiile de mass-media, platformele, organizațiile societății civile etc., prin desfășurarea și sprijinirea activităților de sensibilizare, încurajarea adoptării codurilor de conduită de către mass-media, încurajarea instruirii continue în domeniul managementului discursului de ură, discriminării și stereotipurilor în mass-media, și promovarea jurnalismului etic și a toleranței în jurnalism.

<sup>27</sup> UNESCO, *Combaterea discursurilor de incitare ură online*, 2015.

# Anexa 1. Imagine de ansamblu a standardelor internaționale

## Organizația Națiunilor Unite

Instrument	Referințe
<b>Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP)</b>	<p><b>Articolul 2</b> 1. Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire ca rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe olt criteriu similar.</p> <p><b>Articolul 3</b> Statele părți la prezentul Pact se angajează să asigure dreptul egal al bărbaților și al femeilor de a se bucura de toate drepturile civile și politice enunțate în prezentul Pact.</p> <p><b>Articolul 19</b> 1. Nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale 2. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa. 3. Exercitarea libertăților prevăzute la paragraful 2 al prezentului articol comportă obligații și răspunderi speciale. În consecință, ea poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare: (a) respectării drepturilor sau reputației altora; (b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.</p> <p><b>Articolul 20</b> 1. Orice propagandă în favoarea războiului este interzisă prin lege. 2. Orice îndemn la ură națională, rasială</p>
<b>Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor</b>	<p><b>Articolul 1</b> În sensul prezentei Convenții, expresia “discriminare față de femei” vizează orice diferențiere, excludere sau restricție bazată pe sex, care are drept efect sau scop să compromită ori să anihileze recunoașterea, beneficiul și exercitarea de către femei, indiferent de starea lor matrimonială, pe baza egalității dintre bărbat și femeie, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, în domeniile politic, economic, social, cultural și civil sau în orice alt domeniu.</p> <p><b>Articolul 7</b> Statele părți vor lua toate măsurile necesare pentru eliminarea discriminării față de femei în viața politică și publică a țării și, în special, pentru a le asigura, în condiții de egalitate cu bărbații: (a) dreptul de a vota la toate alegerile și referendumurile publice și de a fi alese în toate organismele eligibile în mod public; (b) dreptul de a lua parte la elaborarea politicii statului și la punerea acesteia în aplicare, de a ocupa funcții publice și a exercita toate funcțiile publice la toate eşaloanele de guvernământ; (c) dreptul de a participa în organizațiile și asociațiile neguvernamentale care activează în viața publică și politică a țării.</p>

<p><b>Convenția cu privire la drepturile copilului</b></p>	<p><b>Articolul 2</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Statele părți se angajează să respecte și să garanteze drepturile stabilite în prezenta Convenție tuturor copiilor din jurisdicția lor, indiferent de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau altă opinie, de naționalitate, apartenența etnică sau originea socială, de situația materială, incapacitatea fizică, de statutul la naștere sau de statutul dobândit al copilului ori al părinților sau al reprezentanților legali ai acestuia.</li> <li>2. Statele părți vor lua toate măsurile de protecție a copilului împotriva oricărei forme de discriminare sau de sancționare pe considerente ținând de situația juridică, activitățile, opiniile declarate sau convingerile părinților, ale reprezentanților săi legali sau ale membrilor familiei sale.</li> </ol> <p><b>Articolul 13</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Statele părți vor garanta copilului capabil de discernământ dreptul de a-și exprima liber opinia asupra oricărei probleme care îi privește, opiniile copilului urmând să fie luate în considerare ținându-se seama de vârsta sa și de gradul său de maturitate.</li> <li>2. În acest scop copilului i se va da, în special, posibilitatea de a fi ascultat în orice procedură judiciară sau administrativă care îl privește, fie direct, fie printr-un reprezentant sau un organism competent, în conformitate cu regulile de procedură din legislația națională.</li> </ol>
<p><b>Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială</b></p>	<p><b>Articolul 5</b></p> <p>În conformitate cu obligațiile fundamentale enunțate în articolul 2 al prezentei Convenții, statele părți se angajează să interzică și să elimine discriminarea rasială sub toate formele și să garanteze dreptul fiecăruia la egalitate în fața legii fără deosebire de rasă, culoare, origine națională sau etnică, în folosința drepturilor următoare:</p> <p>...(d) (viii) Dreptul la libertate de opinie și de exprimare.</p>
<p><b>Recomandarea generală nr. 35 privind combaterea discursurilor de incitare la ură rasială (2013)</b></p>	<p><b>II. Discursul de incitare la ură rasială</b></p> <p>6. Discursul de incitare la ură rasială abordat în practica Comitetului a inclus toate formele specifice de discurs... îndreptate împotriva grupurilor... care interzice discriminarea pe motive de rasă, culoare, descendență sau origine națională sau etnică - cum ar fi popoarele indigene, grupurile bazate pe descendență și imigranții non-cetățeni, inclusiv lucrători interni migranți, refugiați și solicitanți de azil, precum și discursuri îndreptate împotriva femeilor membre ale acestor grupuri și ale altor grupuri vulnerabile. Comitetul a mai afirmat că „discursul de incitare la ură rasială poate lua mai multe forme și nu se limitează la observații explicite rasiale... discursul care atacă anumite grupuri rasiale sau etnice poate folosi un limbaj indirect pentru a-și masca țintele și obiectivele... Principiile enunțate în prezenta recomandare se aplică discursului de incitare la ură rasială, indiferent dacă provine de la indivizi sau grupuri, sub orice formă se manifestă, oral sau tipărit, sau difuzat prin intermediul mijloacelor electronice de informare, inclusiv pe internet și site-urile de rețele sociale, precum și prin forme non-verbale de exprimare, cum ar fi afișarea de simboluri, imagini și comportament rasiste la întrunirile publice, inclusiv la evenimente sportive.”</p> <p>În <b>Articolul 4.10</b>, Comitetul adoptă o acceptare destul de largă a discursului de incitare la ură rasială, care trebuie „înțeles ca o formă de discurs îndreptat împotriva celorlalți, care respinge principiile fundamentale ale drepturilor omului, demnității umane și egalității și își propune să slăbească poziția indivizilor și a grupurilor în societate.”</p> <p><b>Articolul 4.16</b>, face trimitere la conceptul de incitare, “se referă în general la orice act destinat să influențeze pe alții să se angajeze în anumite forme de comportament, inclusiv săvârșirea unei infracțiuni, prin încurajare sau amenințări. Incitarea poate fi explicită sau implicită, prin acte precum afișarea simbolurilor rasiste, distribuția materialelor sau utilizarea anumitor cuvinte.”</p>
	<p>Referințe suplimentare:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora</li> <li>2. Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități</li> <li>3. Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid</li> <li>4. Rezoluția 1624 a Consiliului de Securitate al ONU (2005)</li> <li>5. Consiliul ONU pentru Drepturile Omului “De la retorică la realitate: o chemare globală la acțiuni concrete împotriva rasismului, discriminării rasiale, xenofobiei și intoleranței conexe” (2019)</li> <li>6. Strategia și planul de acțiune privind discursul de ură</li> </ol>

Instrument	Referințe
<p><b>Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene</b></p>	<p><b>Articolul 11. Libertatea de exprimare și de informare</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.</li> <li>2. Libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă sunt respectate.</li> </ol> <p><b>Articolul 21. Nediscriminarea</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală.</li> <li>2. În domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale ale acestora, se interzice orice discriminare pe motiv de cetățenie.</li> </ol>
<p><b>Directiva serviciilor mass-media audiovizuale</b> (Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale având în vedere evoluția realităților pieței)</p>	<p><b>Articolul 6</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fără a aduce atingere obligației statelor membre de a respecta și de a proteja demnitatea umană, statele membre se asigură prin mijloace corespunzătoare că serviciile mass-media audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media aflați în jurisdicția lor nu conțin:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. incitări la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane ori a unui membru al unui grup, bazate pe oricare dintre motivele menționate la articolul 21 din Cartă;</li> <li>b. instigări publice la săvârșirea de infracțiuni de terorism, astfel cum sunt prevăzute la articolul 5 din Directiva (UE) 2017/541.</li> </ol> </li> <li>2. Măsurile luate în sensul prezentului articol trebuie să fie necesare și proporționale și să respecte drepturile și principiile prevăzute în Cartă.</li> </ol>
<p><b>Decizia-cadru privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal</b></p>	<p><b>Articolul 1. Infracțiuni de natură rasistă și xenofobă</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că faptele menționate în continuare, săvârșite cu intenție, sunt pedepsite:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. instigarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică;</li> <li>b. săvârșirea unui act menționat la litera (a) prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale;</li> <li>c. apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor de genocid, a crimelor contra umanității și a crimelor de război, astfel cum sunt definite la articolele 6, 7 și 8 din Statutul Curții Penale Internaționale săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine etnică sau națională, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup;</li> <li>d. apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a gravității crimelor definite la articolul 6 al Cartei Tribunalului Militar Internațional anexate la Acordul de la Londra din 8 august 1945, săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică, atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup.</li> </ol> </li> </ol>



Instrument	Referințe
<b>Decizia-cadru privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal</b>	<p>(Continuare)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>În sensul alineatului (1), statele membre pot alege să pedepsească numai faptele care fie sunt de natură să tulbure ordinea publică, fie prezintă amenințări, injurii sau insulte.</li> <li>În sensul alineatului (1), referirea la religie este destinată să acopere cel puțin faptele care constituie un pretext pentru a săvârși fapte împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, descendență sau origine națională sau etnică.</li> <li>Orice stat membru poate, la adoptarea de către Consiliu a prezentei decizii-cadru sau ulterior, să facă o declarație potrivit căreia acțiunea de negare sau minimizare vădită a gravității infracțiunilor menționate la alineatul (1) litera (c) și/sau (d) se pedepsește doar în cazul în care infracțiunile menționate la alineatele respective au fost stabilite printr-o hotărâre definitivă dată de o instanță națională a statului membru respectiv și/sau de o instanță internațională sau doar printr-o hotărâre definitivă dată de o instanță internațională.</li> </ol> <p><b>Articolul 2. Instigarea, complicitatea și tănuirea</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că instigarea la faptele menționate la articolul 1 alineatul (1) literele (c) și (d) este pedepsită.</li> <li>Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că, în cazul faptelor menționate la articolul 1, complicitatea la săvârșirea acestora este pedepsită.</li> </ol>
<b>Codul de conduită al UE privind combaterea discursurilor ilegale de incitare la ură din mediul online</b>	<p>Decizia-cadru, menționată anterior, incriminează incitarea publică la violență sau ură îndreptată împotriva unui grup de persoane și definește că discursul de incitare la ură este o infracțiune inclusiv în mediul online. Drept urmare, acest Cod de Conduită a fost prezentat de Comisia Europeană și de platformele principale, precum Facebook, Microsoft, Twitter și YouTube, urmat de Instagram, Google+, Snapchat, Dailymotion și Jeuxvideo. Comisia Europeană efectuează evaluări de monitorizare în mod regulat, iar aceste constatări vor fi luate în considerare la pregătirea continuă a Pachetului privind <b>Legea Serviciilor Digitale</b>, consultări publice pentru care sunt evaluate. Comisia Europeană are în vedere modalități de a determina toate platformele care se ocupă cu discursurile ilegale de instigare ură să creeze sisteme eficiente de notificare și acțiune.</p>

## Consiliul European

Instrument	Referințe
<b>Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale</b>	<p><b>ARTICOLUL 8 Dreptul la respectarea vieții private și de familie</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.</li> <li>Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acesta este prevăzut de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și a libertăților altora.</li> </ol> <p><b>ARTICOLUL 10 - Libertatea de exprimare</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.</li> <li>Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.</li> </ol> <p><b>ARTICOLUL 14 Interzicerea discriminării</b></p> <p>Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.</p>

Instrument	Referințe
<p><b>Recomandarea nr. R97 (20) către statele membre cu privire la discursul de incitare la ură (1997)</b></p>	<p>Definește termenul discurs de incitare la ură: “trebuie înțeles ca acoperind toate formele de expresie care propagă, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură bazate pe intoleranță, inclusiv intoleranța exprimată sub formă de naționalism și etnocentrism agresiv, discriminarea și ostilitatea față de minorități, imigranți și persoane din medii imigrante.”</p> <p><b>Principiul 5</b> Legislația și practica națională ar trebui să permită autorităților de urmărire penală competente să acorde o atenție specială, în măsura în care libertatea lor permite, cazurilor care implică discursul de incitare la ură. În această privință, aceste autorități ar trebui, în special, să acorde o atenție deosebită dreptului suspectului la libertatea de exprimare, dat fiind că impunerea de sancțiuni penale constituie, în general, o ingerință gravă în această libertate. Instanțele competente ar trebui, atunci când impun sancțiuni penale persoanelor condamnate pentru infracțiuni de discurs de instigare la ură, să asigure respectarea strictă a principiului proporționalității.</p> <p><b>Principiul 6</b> Legislația și practica națională în domeniul discursului de incitare la ură ar trebui să țină seama în mod corespunzător de rolul mass-media în comunicarea informațiilor și ideilor care expun, analizează și explică exemple concrete de instigare la ură și fenomenul de bază în general, precum și dreptul publicului de a primi astfel de informații și idei. În acest scop, legislația și practica națională ar trebui să facă o distincție clară între responsabilitatea autorului exprimării discursurilor de incitare la ură, pe de o parte, și orice responsabilitate a mass-media și a profesioniștilor din domeniul mass-media care contribuie la diseminarea lor ca parte a misiunii lor de a comunica informații și idei pe probleme de interes public pe de altă parte.</p> <p><b>Principiul 7</b> În vederea promovării principiului 6, legislația și practica națională ar trebui să țină seama de faptul că:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• relatările cu privire la rasism, xenofobie, antisemitism sau alte forme de intoleranță sunt pe deplin protejate de Articolul 10 alineatul (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și se poate interveni în cazul acestora numai în condițiile prevăzute la alineatul (2) din aceeași dispoziție;</li> <li>• standardele aplicate de autoritățile naționale pentru evaluarea necesității restricționării libertății de exprimare trebuie să fie conforme cu principiile înscrise în Articolul 10, astfel cum sunt stabilite în jurisprudența organelor Convenției, având în vedere, printre altele, modul, contextul și scopul relatării;</li> <li>• respectarea libertăților jurnalistice implică, de asemenea, că nu revine instanțelor sau autorităților publice să-și impună punctele de vedere despre mass-media cu privire la tipurile de tehnici de raportare care trebuie adoptate de jurnaliști.</li> </ul>
<p><b>Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) Recomandarea de politică generală nr. 15 privind combaterea discursului de incitare la ură (2015)</b></p>	<p>Acest document oferă o perspectivă mai vastă asupra definiției discursului de incitare la ură: “Susținerea, promovarea sau încurajarea, sub orice formă, a denigrării, urii sau defăimării unei persoane sau a unui grup de persoane, precum și orice fel de hărțuire, insultă, stereotip negativ, stigmatizare sau amenințare la adresa unei persoane sau a unui grup de persoane, și justificarea tuturor acestor tipuri de exprimare, pe motiv de „rasă”, culoare, descendență, origine națională sau etnică, vârstă, dizabilitate, limbă, religie sau convingere, sex, gen, identitate de gen, orientare sexuală și alte caracteristici personale sau alt statut.”</p> <p>O astfel de definiție “diferă de multe alte documente prin faptul că se aplică:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• chemarea și incitarea, sub orice formă, la denigrare, ură sau defăimare și încurajarea unor astfel de demonstrații, precum și hărțuirea, insultele, stereotipurile negative, stigmatizarea sau amenințările;</li> <li>• practicile care nu sunt destinate doar să incite la comiterea de acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare, dar care se poate aștepta în mod rezonabil să aibă acest efect și</li> <li>• alte motive decât “rasa”, culoarea pielii, limba, religia sau credința, naționalitatea sau originea națională sau etnică și strămoșii.”</li> </ul>

Instrument	Referințe
<p><b>Declarația Comitetului Miniștrilor privind libertatea dezbaterilor politice în mass-media (2004)</b></p>	<p><b>I. Libertatea de exprimare și de informare prin mass-media</b></p> <p>Democrația pluralistă și libertatea dezbaterii politice impun ca publicul să fie informat cu privire la problemele de interes public, care includ dreptul mass-media de a disemina informații negative și opinii critice cu privire la personalitățile politice și funcționarii publici, precum și dreptul publicului de a le primi.</p> <p><b>II. Libertatea de a critica statul sau instituțiile publice</b></p> <p>Statul, guvernul sau orice altă instituție din ramura executivă, legislativă sau judiciară pot fi supuse criticilor în mass-media. Datorită poziției lor dominante, aceste instituții ca atare nu ar trebui protejate de legea penală împotriva declarațiilor defăimătoare sau jignitoare. Cu toate acestea, în cazul în care aceste instituții se bucură de o astfel de protecție, această protecție ar trebui aplicată într-un mod restrictiv, evitându-se în orice circumstanțe utilizarea acesteia pentru a restrânge libertatea de a critica. Persoanele care reprezintă aceste instituții rămân în continuare protejate ca indivizi.</p> <p><b>III. Dezbateri publice și control asupra persoanelor politice</b></p> <p>Figurile politice au decis să apeleze la încrederea publicului și au acceptat să se supună dezbaterii politice publice și, prin urmare, sunt supuse unui control public atent și pot fi criticate puternic de către public prin intermediul mass-media cu privire la modul în care și-au îndeplinit sau își îndeplinesc funcțiile.</p> <p><b>IV. Controlul public asupra funcționarilor publici</b></p> <p>Funcționarii publici trebuie să accepte faptul că vor fi supuși controlului și criticilor publice, în special prin intermediul mass-media, asupra modului în care și-au îndeplinit sau își îndeplinesc funcțiile, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura transparența și exercitarea responsabilă a funcțiilor lor.</p> <p><b>V. Libertatea satirei</b></p> <p>Genul umoristic și satiric, astfel cum este protejat de Articolul 10 al Convenției, permite un grad mai larg de exagerare și chiar provocare, atâta timp cât publicul nu este indus în eroare cu privire la fapte.</p> <p><b>VI. Reputația personalităților politice și a funcționarilor publici</b></p> <p>Personalitățile politice nu ar trebui să se bucure de o protecție mai mare a reputației și a altor drepturi decât alte persoane și, prin urmare, nu ar trebui pronunțate sancțiuni mai severe în temeiul legislației interne împotriva mass-media, în cazul în care aceasta din urmă critică personalitățile politice. Acest principiu se aplică și funcționarilor publici; derogările ar trebui să fie permise numai atunci când sunt strict necesare pentru a permite funcționarilor publici să-și exercite funcțiile într-un mod adecvat.</p>
<p><b>Comitetul de Miniștri Recomandarea către Statele Membre privind egalitatea de gen și mass-media (2013)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cu excepția cazului în care există deja, statele membre ar trebui să adopte un cadru juridic adecvat menit să asigure respectarea principiului demnității umane și interzicerea oricărei discriminări pe motive de sex, precum și a incitării la ură și la orice formă de violență bazată pe gen în mass-media.</li> <li>2. Statele membre ar trebui să se asigure în special, prin mijloace adecvate, că autoritățile de reglementare în domeniul mass-media respectă principiile egalității de gen în procesul de luare a deciziilor și practica lor.</li> <li>3. Statele membre ar trebui să sprijine inițiativele de sensibilizare și campaniile de combatere a stereotipurilor de gen în mass-media.</li> </ol>
<p><b>Adunarea Parlamentară Rezoluție privind libertatea de exprimare și respectarea credințelor religioase (2006)</b></p>	<p>Adunarea este de părere că libertatea de exprimare, astfel cum este protejată în temeiul Articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, nu ar trebui restricționată suplimentar pentru a satisface sensibilitățile crescânde ale anumitor grupuri religioase. În același timp, Adunarea subliniază că discursul de ură împotriva oricărui grup religios nu este compatibil cu drepturile și libertățile fundamentale garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.</p>
<p><b>Adunarea Parlamentară - Rezoluție privind o strategie pentru prevenirea rasismului și intoleranței (2014)</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Având în vedere aceste considerente, Adunarea solicită statelor membre ale Consiliului Europei:       <ol style="list-style-type: none"> <li>8.1. în ceea ce privește cadrul legal privind discursul de ură și infracțiunile motivate de prejudecată și punerea sa în aplicare:           <ol style="list-style-type: none"> <li>8.1.1. să se asigure că cadrul juridic privind discursul de incitare la ură și infracțiunile motivate de prejudecată include cea mai largă gamă posibilă de motive discriminatorii, inclusiv sex, rasă, culoare, etnie, limbă, religie, dizabilități, statut de migrant, orientare sexuală și identitate de gen;</li> <li>8.1.2. să solicite înregistrarea, investigarea și urmărirea publică obligatorie a infracțiunilor motivate de prejudecată suspectate.</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol>

Instrument	Referințe
<p><b>Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind libertatea internetului (2016)</b></p>	<p><b>2.4. Legalitatea, legitimitatea și proporționalitatea restricțiilor</b></p> <p>2.4.1. Orice restricție a dreptului la libertatea de exprimare pe internet este conformă cu cerințele Articolului 10 din Convenție, și anume:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• este prevăzută de o lege, care este accesibilă, clară, lipsită de ambiguitate și suficient de precisă pentru a permite persoanelor să își corecteze conduita. Legea asigură un control strict asupra sferei de aplicare a restricției și un control judiciar eficient pentru a preveni orice abuz de putere. Legea indică cu suficientă claritate sfera de aplicare a libertății conferite autorităților publice în ceea ce privește punerea în aplicare a restricțiilor și modul de exercitare a acestei libertăți;</li> <li>• urmărește un scop legitim, astfel cum este enumerat în mod exhaustiv în Articolul 10 al Convenției;</li> <li>• este necesară într-o societate democratică și proporțională cu scopul legitim urmărit. Există o nevoie socială imperioasă pentru restricție, care este pusă în aplicare pe baza unei decizii a unei instanțe sau a unui organism administrativ independent care face obiectul controlului judiciar. Decizia ar trebui să fie direcționată și specifică. De asemenea, ar trebui să se bazeze pe o evaluare a eficienței restricției și a riscurilor de suprablocare. Această evaluare ar trebui să stabilească dacă restricția poate duce la interzicerea disproporționată a accesului la conținutul de pe Internet sau la tipuri specifice de conținut și dacă este cel mai puțin restrictiv mijloc disponibil pentru atingerea scopului legitim declarat.</li> </ul> <p>2.4.2. Statul nu impune restricții nejustificate libertății de exprimare pe internet în legislația sa. Legile privind defăimarea sunt specifice și sunt strict definite în ceea ce privește domeniul lor de aplicare. Ele nu inhibă dezbaterea publică sau critica organismelor de stat și nu impun amenzi excesive sau acordări disproporționate de daune sau cheltuieli de judecată. Sancțiunile severe, cum ar fi închisoarea, se aplică numai atunci când drepturile fundamentale ale altor persoane au fost grav afectate, cum ar fi în cazurile de incitare la violență sau ură.</p> <p>2.4.3. Legile care abordează discursul de ură sau care protejează ordinea publică, morala publică, minorii, securitatea națională sau secretul oficial și legile privind protecția datelor nu sunt aplicate într-un mod care inhibă dezbaterea publică. Astfel de legi impun restricții ale libertății de exprimare numai ca răspuns la o problemă stringentă de interes public, sunt definite cât mai restrâns posibil pentru a satisface interesul public și includ sancțiuni proporționale.</p>
<p><b>Recomandarea CM/Rec(2022)16 a Comitetului de Miniștri către Statele membre privind combaterea discursului de ură a fost adoptată de către Comitetul de Miniștri pe 20 mai 2022</b></p>	<p><b>Principii și orientări privind o abordare cuprinzătoare a combaterii discursului de incitare la ură</b></p> <p>2. Discursul de ură este înțeles ca fiind toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit, cum ar fi „rasa”, culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală.</p> <p>3. Întrucât discursul de incitare la ură acoperă o serie de expresii de ură care variază în funcție de gravitatea lor, de daunele pe care le provoacă și de impactul lor asupra membrilor anumitor grupuri în diferite contexte, statele membre trebuie să se asigure că există o serie de măsuri calibrate în mod corespunzător pentru a preveni și combate în mod eficient discursul de incitare la ură. O astfel de abordare cuprinzătoare trebuie să fie pe deplin aliniată la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și la jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (Curtea) și trebuie să facă distincție între:</p> <p>a.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. discursul de incitare la ură care este interzis de dreptul penal; și</li> <li>ii. discursul de incitare la ură care nu atinge nivelul de gravitate necesar pentru a atrage răspunderea penală, dar care, cu toate acestea, face obiectul dreptului civil sau administrativ; și</li> </ol> <p>b.</p> <p>Tipuri de exprimare ofensatoare sau dăunătoare care nu sunt suficient de grave pentru a fi restricționate în mod legitim în temeiul Convenției Europene a Drepturilor Omului, dar care, cu toate acestea, necesită răspunsuri alternative, astfel cum sunt prezentate mai jos, cum ar fi: contra-discursuri și alte contra-măsuri; măsuri care să promoveze dialogul și înțelegerea interculturală, inclusiv prin intermediul mass-media și al mijloacelor de comunicare socială; și activități relevante de educație, de schimb de informații și de sensibilizare.</p>

## Anexa 2. Glosar

**Afirmație falsă (dezinformare)** – o informație falsă sau înșelătoare verificabilă care, cumulativ: (a) “este creată, prezentată și difuzată în scopul câștigului economic sau pentru a înșela în mod intenționat publicul” și (b) “Poate provoca daune publice”, conceput ca “amenințări la adresa proceselor democratice politice și de elaborare a politicilor, precum și a bunurilor publice, cum ar fi protecția sănătății cetățenilor UE, a mediului sau a securității”.

**Antisemitism** – prejudecata, ura sau discriminarea împotriva evreilor ca grup etnic sau religios. Crime împotriva umanității – oricare dintre faptele enumerate la articolul 7 din Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale atunci când au fost comise ca parte a unui atac extins sau sistematic îndreptat împotriva oricărei populații civile, având cunoștință despre atac.

**Discriminare** – orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criterii reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse.

**Genocid** – oricare dintre faptele enumerate la articolul 6 din Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale săvârșite cu intenția de a distruge, total sau parțial, un grup național, etnic, rasial sau religios. Glorificare – sărbătorirea sau lăudarea cuiva pentru că a făcut ceva.

**Holocaust** – persecuția sistematică și anihilarea evreilor, a romilor, a persoanelor cu dizabilități psihice și fizice, a persoanelor de altă orientare sexuală și a altor grupuri sociale, de către Germania nazistă, precum și de către aliații săi în perioada 1933-1945.

**Homofobie** – prejudecată, ură sau frică față de homosexualitate sau de persoane care sunt identificate sau percepute ca fiind bisexuale, homosexuale, lesbiene sau transgender. Incitare la discriminare – orice comportament prin care o persoană aplică presiune sau afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane pe baza criteriilor stipulate în Legea nr. 121/2012.

**Incitare la ură** – declarații despre grupuri naționale, rasiale sau religioase care creează un risc iminent de discriminare, ostilitate sau violență împotriva persoanelor care aparțin acestor grupuri.

**Insultă** – exprimare verbală, scrisă sau nonverbală care ofensează intenționat persoana și care contravine normelor de conduită general acceptate într-o societate democratică.

**Islamofobie** – prejudecata, ura sau frica față de față de religia islamică sau musulmană.

**Justificarea** – furnizarea de argumente și motive pentru acte și/ sau declarații de ură și discriminare

**Ostilitate** – o manifestare a urii dincolo de o simplă stare de spirit.

**Prejudecată** – o atitudine (pozitivă sau negativă) față de un grup sau de membrii acestuia, care formează sau menține stataturi ierarhice între grupuri.

**Promovarea urii** – o intenție de a promova public ura față de grupul țintă.

**Rasism** – convingerea că un motiv precum „rasă”, culoare, limbă, religie, naționalitate sau origine națională sau etnică justifică disprețul față de o persoană sau față de un grup de persoane sau noțiunea de superioritate a unei persoane sau a unui grup de persoane.

**Răspândirea** – un act de promovare publică și extindere a proliferării opiniilor de incitare la ură și discriminare

**Sexismul** – orice act, gest, reprezentare vizuală, cuvinte rostite sau scrise, practică sau comportament bazate pe ideea că o persoană sau un grup de persoane sunt inferioare din cauza sexului lor, care are loc în sfera publică sau privată, indiferent dacă se desfășoară online sau offline, cu scopul sau efectul de a:

- i. încălca demnitatea inerentă sau drepturile unei persoane sau a unui grup de persoane; sau
- ii. a avea ca rezultat vătămări sau suferințe fizice, sexuale, psihologice sau socio-economice pentru o persoană sau un grup de persoane; sau
- iii. crea un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator;
- iv. constitui o barieră în calea autonomiei și realizării depline a drepturilor omului de către o persoană sau un grup de persoane; sau
- v. menține și consolida stereotipurile de gen.

**Stereotip:**

- credințele sau gândurile împărtășite despre anumite grupuri pot fi pozitive sau negative (sau neutre). Ele devin dăunătoare atunci când sunt aplicate în mod rigid în raport cu indivizi și sunt folosite ca motiv al unui tratament sau comportament diferit.
- reprezentări de valoare ale unui anumit fenomen sau ale unor persoane... concepții false, greșite sau cel puțin suprasimplificate și suprageneralizate despre lumea socială, prejudecăți legate de stereotipurile încărcate emoțional în mod negativ (cu alte cuvinte, reprezentarea anumitor grupuri sociale care au caracteristicile înnăscute și dobândite ale unor indivizi și grupuri sociale care sunt accentuate pentru a diferenția grupurile și membrii lor de ceilalți și care nu iau în considerare un individ în esența acestuia.

**Stigmatizare** – etichetarea unui grup de persoane într-un mod negativ.

**Ton neutru (neutralitate)** – raportarea tuturor aspectelor unei probleme fără a favoriza unul dintre ele.

**Transfobie** – prejudecata, ura sau frica față de transsexualitate și persoanele transsexuale sau transgender, pe baza exprimării identității lor interne de gen.

**Uură și ostilitate** – emoții intense și iraționale de dezaprobare, dușmănie și dispreț față de un grup țintă.

**Violență** – utilizarea forței fizice sau a puterii împotriva altei persoane sau împotriva unui grup sau a unei comunități, care are ca rezultat sau are o mare probabilitate de a avea ca rezultat, vătămarea, decesul, vătămarea psihologică, subdezvoltarea sau privațiunea.

**Xenofobie** – prejudecata, ura sau frica față de oamenii din alte țări sau culturi.

Scopul acestui Ghid este de a oferi asistență Consiliului Audiovizualului și autorităților relevante din Republica Moldova în identificarea cazurilor de discurs de ură în media audiovizuală și în combaterea eficientă a formelor inacceptabile de exprimare în domeniul public, în special în serviciile media audiovizuale.

Statele membre ale Uniunii Europene au decis să își reunească expertiza, resursele și destinele. Împreună, au construit o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, menținând în același timp diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană se angajează să împărtășească realizările și valorile sale cu țările și popoarele de dincolo de granițele sale.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Consiliul Europei este principala organizație pentru drepturile omului de pe continent. Acesta cuprinde 46 de state membre, inclusiv toți membrii Uniunii Europene. Toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția europeană a drepturilor omului, un tratat menit să protejeze drepturile omului, democrația și statul de drept. Curtea Europeană a Drepturilor Omului supraveghează punerea în aplicare a Convenției în statele membre.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Finanțat  
de Uniunea Europeană  
și Consiliul Europei



UNIUNEA EUROPEANĂ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementat  
de Consiliul Europei