

CRI(2016)15
Version roumaine
Romanian version

RECOMANDAREA DE POLITICĂ GENERALĂ NR. 15
PRIVIND COMBATEREA DISCURSULUI DE
INCITARE LA URĂ

ADOPTATĂ LA DATA DE 8 DECEMBRIE 2015

Strasbourg, 21 Martie 2016

Published by the
European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)
Council of Europe - 2016
Printed in Strasbourg

Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI):

Reafirmând importanța fundamentală, pentru o societate democratică și pluralistă, a libertății de exprimare și de opinie, a toleranței și respectului pentru demnitatea egală a tuturor ființelor umane;

Amintind, pe de altă parte, că libertatea de exprimare și de opinie nu reprezintă un drept absolut și nu trebuie exercitată de o manieră incompatibilă cu drepturile altora;

Amintind, de asemenea, că Europa, prin prisma trecutului său istoric, are datoria de a nu uita, de a fi vigilentă și de a combate ascensiunea fenomenelor de rasism, discriminare rasială, discriminare pe criterii de gen, sexism, homofobie, transfobie, xenofobie, antisemitism, islamofobie, antițigănist și intoleranță, precum și a infracțiunilor de genocid, crimelor împotriva umanității sau crimelor de război, respectiv negarea, trivializarea, justificarea sau legitimarea publică a unor astfel de crime;

Amintind că această datorie de evocare, vigilență și combatere este parte integrantă din protecția și promovarea drepturilor omului, universale și indivizibile, reprezentând drepturile fiecărei ființe umane;

Luând aminte la diversele feluri în care a fost definit și înțeles discursul de incitare la ură la nivel național și internațional, precum și diferitele forme sub care acest discurs poate apărea; Ținând cont că, în contextul prezentei Recomandări de Politică Generală, prin discurs de incitare la ură se înțelege 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”¹, 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;

Recunoscând faptul că discursul de incitare la ură poate lua forma negării, trivializării, justificării sau legitimării publice a infracțiunilor de genocid, crimelor împotriva umanității sau crimelor de război dovedite în instanță, precum și a glorificării persoanelor condamnate pentru comiterea unor astfel de crime;

Recunoscând, de asemenea, că formele de exprimare care jignesc, șochează sau deranjează nu constituie, doar din acest motiv, un discurs de incitare la ură și că rolul măsurilor luate împotriva folosirii discursului de incitare la ură ar trebui să fie acela de protejare a persoanelor fizice și a grupurilor de persoane, mai degrabă decât a anumitor convingeri, ideologii sau religii;

Recunoscând că folosirea discursului de incitare la ură poate reflecta sau promova ipoteza nejustificată conform căreia cel care recurge la discurs este în vreun fel superior persoanei sau grupului de persoane la care face referire discursul;

¹ Dat fiind faptul că toate ființele umane aparțin aceleiași specii, ECRI respinge teoriile bazate pe existența unor rase diferite. Totuși, în Recomandarea de față, ECRI folosește termenul de „rasă” pentru a se asigura că acele persoane care sunt percepute în general și în mod eronat ca aparținând unei alte rase nu sunt private de protecția prevăzută de Recomandare.

Recunoscând că folosirea discursului de incitare la ură poate avea ca scop, sau poate fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca efect instigarea altora la comiterea de acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor care sunt vizați de discurs și că aceasta reprezintă o formă deosebit de gravă a discursului de acest gen;

Conștientă de pericolele grave pe care discursul de incitare la ură le reprezintă la adresa coeziunii unei societăți democratice, protecției drepturilor omului și statului de drept, dar realizând totodată necesitatea garantării că restricțiile privind discursul de incitare la ură nu sunt aplicate în mod abuziv pentru a reduce la tăcere minoritățile și a suprima criticile privind politicile oficiale, opoziția politică sau convingerile religioase;

Conștientă de problema particulară și gravitatea pe care o presupune discursul de incitare la ură ce vizează femeile pe considerente de sex, gen și/sau identitate de gen, cărora li se alătură una sau mai multe din celelalte caracteristici distincte;

Recunoscând că folosirea discursului de incitare la ură pare să fie în creștere, în special grație mijloacelor de comunicare electronice care îi amplifică impactul, dar că deocamdată nu se poate determina cu precizie amploarea fenomenului, ca urmare a lipsei unei raportări sistematice a cazurilor respective și a unei colectări de date aferente, și că acest lucru trebuie remediat, mai cu seamă prin asigurarea unui sprijin adecvat celor vizați sau afectați de acesta;

Conștientă că ignoranța sau insuficienta educație informatică, precum și alienarea, discriminarea, îndoctrinarea și marginalizarea, pot fi exploatare pentru a încuraja folosirea discursului de

incitare la ură fără a avea măsura deplină a naturii reale și a consecințelor unui asemenea discurs; Subliniind importanța educației în subminarea concepțiilor greșite și a dezinformării care stau la baza discursului de incitare la ură, precum și nevoia ca educația respectivă să vizeze în special tineretul;

Recunoscând că o modalitate importantă de abordare a discursului de incitare la ură este aceea a contracarării și condamnării directe a acestuia prin contra-discursul care îi evidențiază limpede natura distructivă și inacceptabilă;

Recunoscând că responsabilitatea ce le revine în acest sens politicianilor, liderilor religioși și comunitari și altor personalități ale vieții publice este una deosebit de importantă datorită capacității acestora de a influența un public foarte larg;

Conștientă de rolul particular pe care îl pot avea toate formele de comunicare, fie ele online sau offline, atât în diseminarea, cât și în combaterea discursului de incitare la ură;

Conștientă de efectele nocive asupra celor vizați de discursul de incitare la ură, de riscul de alienare și radicalizare generat de folosirea acestuia și de consecințele dăunătoare pentru coeziunea societății ale lipsei combaterii acestui discurs;

Recunoscând că autoreglementarea și codurile de conduită adoptate în mod voluntar pot fi metode eficiente de prevenire și condamnare a folosirii discursului de incitare la ură și că ar trebui încurajate;

Subliniind că este important ca cei vizați de discursul de incitare la ură să fie în măsură să reacționeze prin condamnarea acestuia și prin contra-discurs, precum și prin acțiune

reparatorie în fața instanțelor și autorităților competente;

Recunoscând că interdicțiile penale nu sunt, în sine, suficiente pentru a eradică folosirea discursului de incitare la ură și că nu sunt întotdeauna indicate, dar fiind convinși totuși că recursul la un astfel de discurs ar trebui incriminat în anumite circumstanțe;

Ținând cont de testul pragului de șase criterii prevăzut în Planul de Acțiune de la Rabat privitor la interzicerea apologiei urii naționale, rasiale sau religioase care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență, și fiind convinși că interdicțiile penale sunt necesare în cazurile în care discursul de incitare la ură are ca scop sau poate fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca efect incitarea la acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor vizați de discurs;

Subliniind că este important să nu fie sprijinite organizațiile care facilitează folosirea discursului de incitare la ură și că este necesar să fie interzise cele care o fac având ca scop sau putând fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca rezultat incitarea la acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor vizați de discurs;

Subliniind nevoia unei investigații prompte și eficiente a plângerilor legate de discursul de incitare la ură și evitând interpretările inutile de restrictive ale prevederilor referitoare la folosirea unui astfel de discurs;

Amintind că obligația prevăzută în dreptul internațional, de a incrimina anumite forme de discurs de incitare la ură, deși valabilă pentru toată lumea, a fost stabilită în vederea protejării membrilor grupurilor vulnerabile, și constatând cu îngrijorare că aceștia au făcut uneori obiectul unui număr disproportionat de urmăriri penale sau că infracțiunile create au fost folosite împotriva lor din motive greșite;

Amintind că activitatea ECRI se concentrează asupra discursului de incitare la ură pe considerente de „rasă”, culoare, limbă, religie, naționalitate, origine națională sau etnică, identitate de gen sau orientare sexuală, dar recunoscând că discursul de incitare la ură poate avea la bază și toate celelalte considerente deja menționate, și că recomandările cuprinse în textul de față ar trebui aplicate la acestea *mutatis mutandis*;

Recomandă guvernelor statelor membre:

1. să ratifice Protocolul adițional la Convenția privind criminalitatea informatică, referitor la incriminarea actelor de natură rasistă și xenofobă săvârșite prin intermediul sistemelor informatice, Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, și Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în cazul în care nu au făcut-o deja;
2. să retragă orice rezerve legate de articolul 4 din Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, respectiv de articolul 20 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, și să recunoască competența Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale de a primi și examina comunicările din partea persoanelor sau grupurilor de persoane în virtutea articolului 14;

- 3. să caute să identifice condițiile care favorizează folosirea discursului de incitare la ură ca fenomen și diferitele forme sub care se manifestă acesta, precum și să măsoare amploarea acestuia și daunele pe care le provoacă, în scopul descurajării și prevenirii folosirii sale și reducerii și remedierii daunelor provocate, și în acest sens:**
- a. să conceapă instrumente viabile în acest scop;
 - b. să se asigure că sunt desemnate autorități publice în scopul utilizării acestor instrumente și că acestea își îndeplinesc corect sarcina;
 - c. să se asigure că activitatea de colectare a datelor privind discursul de incitare la ură nu se limitează la sectorul justiției penale;
 - d. să se asigure că datele colectate sunt dezagregate corespunzător;
 - e. să sprijine monitorizarea discursului de incitare la ură întreprinsă de către societatea civilă, organismele care promovează egalitatea, și instituțiile naționale de apărare a drepturilor omului, și să promoveze cooperarea dintre acestea și autoritățile publice în realizarea acestui demers;
 - f. să sprijine cercetările care vizează analiza condițiilor care conduc la folosirea discursului de incitare la ură și formelor acestuia;
 - g. să disemineze, în mod regulat, atât autorităților publice relevante, cât și publicului, date privind incidența discursului de incitare la ură, respectiv formele acestuia și condițiile care favorizează folosirea sa; și
 - h. să valorifice rezultatele monitorizărilor și cercetărilor în elaborarea de strategii care să abordeze problematica folosirii discursului de incitare la ură;
- 4. să adopte o abordare fermă nu doar în ce privește sensibilizarea publicului asupra importanței respectării pluralismului și asupra pericolelor reprezentate de discursul de incitare la ură, ci și în ce privește demonstrarea falsității argumentelor pe care se bazează acest discurs și caracterul său inacceptabil, în vederea descurajării și prevenirii folosirii unui astfel de discurs, și în acest sens:**
- a. să promoveze o mai bună înțelegere a nevoii de diversitate și dialog în contextul democrației, drepturilor omului și statului de drept;
 - b. să promoveze și să exemplifice respectul reciproc și înțelegerea în societate;
 - c. să faciliteze și să exemplifice dialogul intercultural; și
 - d. să combată dezinformarea, stereotipurile negative și stigmatizarea;
 - e. să elaboreze programe educaționale specifice pentru copii, tineri, oficialități/funcționari publici și publicul larg și să sporească competența profesorilor și educatorilor care aplică aceste programe;
 - f. să susțină organizațiile nonguvernamentale, organismele de promovare a egalității și instituțiile naționale de apărare a drepturilor omului active în combaterea discursului de incitare la ură; și
 - g. să încurajeze o reacție promptă din partea persoanelor publice, în special a politicienilor, liderilor religioși și comunitari, vizavi de discursul de incitare la

ură, nu doar în sensul condamnării respectivului discurs, ci și al întăririi valorilor pe care discursul caută să le compromită;

- h. să încurajeze făptașii să renunțe la discursul de incitare la ură și să denunțe folosirea acestuia, și să îi ajute să părăsească grupurile care recurg la acest tip de discurs;
- i. să coordoneze toate aceste eforturi, unde este cazul, cu cele întreprinse de alte state și organizații internaționale;

5. să asigure sprijin celor vizați de discursul de incitare la ură, atât la nivel individual, cât și colectiv, și în acest sens:

- a. să facă eforturi să îi ajute, prin consiliere și îndrumare, să depășească traumele suferite și sentimentele de rușine;
- b. să se asigure că aceștia sunt conștienți de drepturile lor la remedii prin proceduri administrative, civile și penale și că teama, ignoranța, obstacolele fizice sau emoționale sau lipsa mijloacelor materiale nu îi împiedică să își exercite aceste drepturi;
- c. să încurajeze și faciliteze raportarea/semnalarea de către aceștia a cazurilor de folosire a discursului de incitare la ură, precum și raportarea/semnalarea acestor cazuri de către alte persoane care au fost martore la ele;
- d. să sancționeze tratamentul vătămător sau hărțuirea oricărei persoane care reclamă sau raportează/semnalează un caz de folosire a discursului de incitare la ură; și
- e. să dea dovadă de solidaritate față de persoanele vizate de discursul de incitare la ură și să le asigure acestora sprijin pe termen lung;

6. să asigure sprijin în vederea autoreglementării de către instituțiile publice și private (inclusiv organismele alese prin vot, partidele politice, instituțiile educaționale și organizațiile sportive și culturale) ca mijloc de combatere a discursului de incitare la ură, și în acest sens:

- a. să încurajeze adoptarea codurilor de conduită adecvate care prevăd suspendarea sau alte sancțiuni pentru încălcarea dispozițiilor acestora, precum și a căilor eficiente de raportare;
- b. să încurajeze partidele politice să semneze Carta partidelor politice europene pentru o societate nerasistă;
- c. să promoveze monitorizarea dezinformării, stereotipării negative și stigmatizării;
- d. să încurajeze condamnarea fără echivoc a încălcărilor respectivelor coduri;
- e. să sprijine o formare adecvată referitoare la sensul și efectele negative ale discursului de incitare la ură, precum și la modalitățile prin care folosirea acestui discurs poate fi combătută; și
- f. să promoveze și să faciliteze instituirea mecanismelor de reclamație/plângere;

- 7. să facă uz de atribuțiile de reglementare în ce privește mass-media (inclusiv furnizorii de internet, intermediarii online și rețelele de social media), în vederea promovării măsurilor de combatere a folosirii discursului de incitare la ură și contestării caracterului acceptabil al acestuia, asigurându-se totodată că măsurile respective nu încalcă dreptul la libertatea de exprimare și de opinie, și în acest sens:**
- a. să asigure aplicarea eficace a oricăror atribuții ce servesc acestui scop, fără a neglija mecanismele de autoreglementare;
 - b. să încurajeze adoptarea și aplicarea codurilor de conduită adecvate și/sau a condițiilor de utilizare referitoare la discursul de incitare la ură, precum și a căilor de raportare eficace;
 - c. să încurajeze monitorizarea și condamnarea folosirii și diseminării discursului de incitare la ură;
 - d. să încurajeze, dacă este necesar, utilizarea restricțiilor de conținut, a programelor automate de filtrare a cuvintelor și a altor tehnici similare;
 - e. să încurajeze o formare adecvată a redactorilor, jurnaliștilor și altor persoane care lucrează în organizații mass-media referitor la caracterul discursului de incitare la ură și modalitățile prin care poate fi combătută folosirea acestuia;
 - f. să promoveze și să faciliteze instituirea mecanismelor de reclamație/plângere; și
 - g. să încurajeze profesioniștii din mass-media să promoveze jurnalismul etic;
- 8. să clarifice domeniul de aplicare și relevanța responsabilității civile și administrative în cazul folosirii discursului de incitare la ură care are ca scop sau poate fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca efect incitarea la acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor vizați de discurs, respectând totodată dreptul la libertatea de exprimare și de opinie, și în acest sens:**
- a. să determine responsabilitățile specifice ce revin autorilor discursului de incitare la ură, furnizorilor de servicii de internet, forumurilor online și serviciilor de găzduire website-uri, intermediarilor online, platformelor de social media, moderatorilor de bloguri și altor entități care îndeplinesc roluri similare;
 - b. să se asigure că se dispune de atribuția/autoritatea, sub rezerva autorizării sau aprobării judiciare, necesară solicitării ștergerii discursului de incitare la ură din materialele accesibile pe website-uri și blocării site-urilor care folosesc discursul de incitare la ură;
 - c. să se asigure că se dispune de atribuția/autoritatea, sub rezerva autorizării sau aprobării judiciare, necesară solicitării ca editorii media (inclusiv furnizorii de internet, intermediarii online și platformele de social media) să publice o recunoaștere a faptului că un anumit conținut publicat de aceștia a constituit discurs de incitare la ură;

- d. să se asigure că se dispune de atribuția/autoritatea, sub rezerva autorizării sau aprobării judiciare, necesară interzicerii diseminării discursului de incitare la ură și impunerii dezvăluirii identității celor care folosesc acest discurs;
 - e. să asigure celor vizați de discursul de incitare la ură, organismelor care promovează egalitatea, instituțiilor naționale de apărare a drepturilor omului și organizațiilor nonguvernamentale interesate capacitatea/calitatea necesară acțiunii în instanță în vederea obținerii eliminării discursului de incitare la ură, solicitării unei recunoașteri că a fost publicat un astfel de discurs sau interzicerii diseminării acestuia și impunerii dezvăluirii identității celor care folosesc un astfel de discurs; și
 - f. să asigure o formare adecvată judecătorilor, avocaților și funcționarilor care au de-a face cu cazuri legate de discursul de incitare la ură și să faciliteze schimbul de bune practici între aceștia;
- 9. să retragă sprijinul financiar și orice alt tip de sprijin din partea entităților publice partidelor politice și altor organizații care apelează la discursul de incitare la ură sau care nu sancționează folosirea acestuia de către membrii lor, și să asigure, cu respectarea dreptului la libertatea de asociere, posibilitatea interzicerii sau dizolvării unor astfel de organizații, indiferent dacă primesc sau nu vreun sprijin din partea organismelor publice, în cazul în care folosirea de către acestea a discursului de incitare la ură are ca scop sau poate fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca efect incitarea la acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor vizați de discurs;**
- 10. să ia măsuri adecvate și eficiente de drept penal împotriva folosirii, într-un context public, a discursului de incitare la ură care are ca scop sau poate fi de așteptat în mod rezonabil să aibă ca efect incitarea la acte de violență, intimidare, ostilitate sau discriminare împotriva celor vizați de discurs, în cazul în care nicio altă măsură mai puțin restrictivă nu ar fi eficace, și cu respectarea libertății de exprimare și de opinie, și în acest sens:**
- a. să se asigure că infracțiunile sunt definite clar și iau în calcul în mod corespunzător nevoia aplicării unei sancțiuni penale;
 - b. să se asigure că domeniul de aplicare al respectivelor infracțiuni este definit astfel încât să poată ține pasul cu evoluția tehnologică;
 - c. să se asigure că urmărirea penală care vizează aceste infracțiuni nu sunt întreprinse în manieră discriminatorie și nu servesc suprimării criticii privind politicile oficiale, opoziția politică sau convingerile religioase;
 - d. să asigure participarea eficace la procedurile relevante a celor vizați de discursul de incitare la ură;
 - e. să asigure penalizări pentru astfel de infracțiuni, care au în vedere atât consecințele grave ale discursului de incitare la ură, cât și nevoia unui răspuns proporțional;
 - f. să monitorizeze eficacitatea investigației plângerilor depuse și a urmăririi penale a făptașilor, în scopul îmbunătățirii ambelor demersuri;

- g. să asigure cooperarea/coordonarea eficace între poliție și autoritățile de urmărire penală;
- h. să asigure o formare adecvată forțelor de aplicare a legii, procurorilor și judecătorilor care au de-a face cu cazuri legate de discursul de incitare la ură și să faciliteze schimbul de bune practici între aceștia; și
- i. să coopereze cu alte state în vederea combaterii diseminării transfrontaliere a discursului de incitare la ură, indiferent dacă este în format fizic sau electronic.

