

NOTĂ ANALITICĂ

privind necesitatea dezvoltării și instituirii unui mecanism de monitorizare a discursului de ură în mass-media audiovizuală și de colectare a datelor dezagregate de către Consiliul Audiovizualului



Adresată:

Consiliului Audiovizualului, Membrilor CA (office@cca.md)

Copie:

Președintei Parlamentului Republicii Moldova,
d-na Zinaida GRECEANÎI (zinaida.greceanii@parlament.md)

Președintelui Comisiei Parlamentare "Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media", dl. Adrian LEBEDINSCHI (adrian.lebedinschi@parlament.md)

Elaborată și prezentată de Asociația Promo-LEX

Persoana de contact: Irina COROBCENCO (irina.corobcenco@promolex.md)

INTRODUCERE

Asociația Promo-LEX[1] monitorizează discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova începând cu anul 2017, iar din anul 2018, Promo-LEX a reușit să aducă în atenția publicului și a actorilor relevanți date dezagregate cu privire la acest tip de discurs. Mai mult decât atât, Promo-LEX a constatat că mass-media amplifică cazurile de discurs de ură și astfel favorizează creșterea intoleranței în societate. Concluziile și datele dezagregate au permis formularea unor recomandări pentru instituțiile guvernamentale și organizațiile naționale care urmează să contribuie la prevenirea și sancționarea discursului de ură.

Pe parcursul a șapte luni ale anului 2019, Promo-LEX[2] a identificat 62 de cazuri de discurs de ură la posturile TV. Cu toate acestea, în calitate de autoritate împuternicită să intervină și să sancționeze discursul de ură în mass-media audiovizuală, Consiliul Audiovizualului (CA) nu s-a autosesizat și nu a examinat nicio plângere în acest sens. Astfel, monitorizarea discursului de ură în mass-media audiovizuală riscă să rămână doar o prevedere în Codul serviciilor media audiovizuale (Codul audiovizual), fără a fi aplicată de facto.

Astfel, dezvoltarea unui mecanism de monitorizare și colectare a datelor dezagregate cu privire la discursul de ură și instigare la discriminare în mass-media audiovizuală reprezintă un pas important în vederea dezvoltării unor acțiuni de prevenire și sancționare a acestuia la nivel național.

Prin acest fapt, CA va contribui la aplicarea recomandării Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), specificată în Recomandarea de Politică Generală nr. 15[3].

Aceasta prevede ca statele să întreprindă măsuri concrete pentru a susține monitorizarea discursului de ură de către societatea civilă și actorii competenți, a colecta și a disemina date dezagregate cu scopul de a evalua fenomenul și de a adopta strategii pentru contracararea acestuia.

De altfel, dezvoltarea unui astfel de mecanism este o caracteristică importantă a pluralismului mediatic. Încă în anul 2014, a fost elaborată o foaie de parcurs pentru consolidarea pluralismului mediatic în Republica Moldova[4].

Acest document atrăgea atenția asupra interesului la nivel european față de consolidarea unui mecanism de monitorizare, măsurare și analiză, precum și de avertizare timpurie. În același timp, și Consiliul Europei a stabilit o serie de caracteristici necesare pentru promovarea pluralismului mediatic, iar un sistem de monitorizare adecvat a activității mass-media este unul dintre acestea.

La nivel european, în anul 2019, Uniunea Europeană[5] a stabilit noi reguli pentru furnizorii de media audiovizuală, și anume obligativitatea protejării publicului general de incitarea la violență și ură și de conținuturi care constituie infracțiuni (provocare publică de a comite infracțiuni de terorism, pornografie infantilă și discurs ilegal de ură rasială).

Astfel, nota analitică prezintă argumente ce susțin necesitatea dezvoltării și instituirii unui mecanism de monitorizare și colectare a datelor dezagregate cu privire la discursul de ură și instigare la discriminare în mass-media audiovizuală. De asemenea, documentul prezintă și experiența internațională cu privire la mecanismele deja existente la nivel european.

[1] www.promolex.md

[2] Asociația Promo-LEX, Raportul de monitorizare: Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova, 2019/2, disponibil la

https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/12/A4_hate_ro_II_web.pdf

și Raportul de monitorizare: Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova, 2019/1, disponibil la <https://promolex.md/15401-raport-discursul-de-ura-si-instigarea-la-discriminare-in-spatiul-public-si-mass-media-din-republica-moldova-2019/?lang=ro>

[3] ECRI, *Recomandarea de politică generală nr. 15 privind combaterea discursului de incitare la ură*, 2015, pct. 3, disponibilă la <https://rm.coe.int/rec-15-2016-015-rum/16809c8e3f>

[4] https://soros.md/files/publications/documents/Foaie_de_parcurs_PLURALISM_2014.pdf

[5] <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/audiovisual-media-services-directive-brochure>

DE CE ESTE IMPORTANTĂ MONITORIZAREA DISCURSULUI DE URĂ ÎN MASS-MEDIA AUDIOVIZUALĂ?

Mass-media rămâne principala sursă de răspândire a intoleranței în societate. În perioada 2018–2019, în urma monitorizării discursului de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media, Asociația Promo-LEX[6] a identificat 85 de cazuri de discurs de ură la posturile TV. Dintre acestea, doar în 37 de cazuri, moderatorii/moderatoarele au intervenit pentru a întrerupe discursul de ură sau a atenționa emițătorul asupra încălcării.

În același timp, conform raportului ECRI[7], din 2014 până în anul 2018, CA a aplicat doar patru sancțiuni împotriva discursului de ură. Iar în anul 2019, potrivit informației oferite Asociației Promo-LEX, Consiliul Audiovizualului nu a primit nicio plângere și nu s-a autosesizat în niciun caz de discurs de ură. Conform raportului de activitate, CA a menționat că în anul 2019, în urma rezultatelor monitorizării, „s-a atestat, comparativ cu campaniile electorale anterioare, că furnizorii de servicii media, la general, au reflectat evenimentele electorale într-o modalitate relativ echilibrată, fără discriminare și discurs de ură”[8].

Cu toate acestea, un proces constant de monitorizare a discursului de ură în mass-media audiovizuală ar oferi instituțiilor de resort (Consiliul

pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Poliție, Procuratură etc.)

date dezagregate necesare în vederea analizei tendințelor, formelor și condițiilor în care se manifestă acest tip de discurs. Nu în ultimul rând, aceste informații ar permite dezvoltarea unor strategii de prevenire, combatere și sancționare a acestuia, dar și informarea publicului în vederea prevenirii utilizării discursului de ură.

Prin urmare, lipsa unui mecanism de monitorizare și colectare a datelor dezagregate cu privire la discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul audiovizual face dificilă activitatea de prevenire și combatere a fenomenului, care trebuie să se bazeze pe un fundament factologic și statistic.

În acest sens, prevederile legale ale Codului audiovizual oferă CA atribuții prețioase în prevenirea și combaterea discursului de ură în mass-media audiovizuală din Republica Moldova. Iar metodologia de monitorizare a mass-mediei oferă fundamentul legal și instituțional pentru dezvoltarea unui mecanism comprehensiv de monitorizare și de colectare a datelor dezagregate.

LIBERTATEA DE EXPRIMARE VS DISCURSUL DE URĂ

Discursul de ură și reglementarea acestuia generează în mod inevitabil un conflict cu dreptul la libertatea de exprimare. Cu toate acestea, conștientă de consecințele la care poate duce discursul de ură, comunitatea internațională este tot mai convinsă că atunci când în pericol sunt drepturile altora, securitatea și sănătatea publică, libertatea de exprimare poate fi limitată, iar discursul de ură trebuie să fie sancționat.

La nivel internațional, articolul 19 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice

(PIDCP) reiterează importanța libertății de exprimare și introduce limitele acesteia, care prevăd că libertatea de exprimare „...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”. De altfel, articolul 20, alineatul (2), al aceluiași Pact, pentru prima oară, interzice prin lege orice îndemn la ură națională, religioasă sau rasială care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență.

[6] Asociația Promo-LEX, [Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova, 2018](#)

[7] Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței, [Raportul ECRI privind Republica Moldova: al 5-lea ciclu de monitorizare, 2018](#)

[8] [Raportul cu privire la activitatea Consiliului Audiovizualului al Republicii Moldova în anul 2019](#), pag. 248.

La nivel național, libertatea de exprimare este recunoscută și protejată de Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64/2010, iar discursul care incită la ură ca „formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță” este interzis. Totodată, legea prevede și posibilitatea aplicării unor restrângeri cu privire la libertatea de exprimare „pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni infracțiunile, pentru a proteja sănătatea și morala, reputația sau drepturile altora...”.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, lipsa unui cadru legal pertinent face ca sancționarea discursului de ură și instigare la discriminare să fie rareori aplicată. În cazul GENDERDOC-M vs Episcopul Marchel[9] atrage atenția asupra felului în care limita dintre libertatea de exprimare și discursul de ură poate fi interpretată diferit de instanțele naționale.

În iunie 2014, instanța a stabilit că Episcopul Marchel al Eparhiei de Bălți și Fălești a Mitropoliei Moldovei a avut un discurs de ură și instigator la discriminare împotriva persoanelor LGBT, cauzând un prejudiciu onoarei și demnității acestora. Cazul se referă la afirmațiile episcopului din 30 septembrie 2012, care, în cadrul unui interviu oferit pentru un post TV, a declarat că 92% dintre homosexuali sunt purtători de HIV și SIDA și din acest motiv trebuie să le fie interzisă angajarea în instituțiile de învățământ, de sănătate și de alimentație publică. Instanța de judecată l-a obligat pe episcopul Marchel să prezinte scuze publice, să dezmințe informația falsă răspândită prin aceleași surse media și să achite

10 000 de lei cu titlu de prejudiciu moral. În ciuda acestei decizii, în septembrie 2015, Curtea Supremă de Justiție a casat hotărârea instanței, declarând că, prin discursul său, episcopul și-a exercitat dreptul la libertatea de exprimare conform învățăturilor religioase pe care le împărtășește.

La nivelul Uniunii Europene, practica instanțelor naționale de judecată ne arată cum dreptul la libertatea de exprimare nu este unul absolut atunci când este lezată demnitatea și pusă în pericol siguranța persoanelor.

Astfel, în 2014, un reprezentant al partidului politic grecesc „Golden Dawn” a fost condamnat la un an de închisoare și 3 ani cu suspendare pentru incitare la ură și violență împotriva imigranților. În cadrul unui documentar televizat, el a numit imigranții „subumani” și „paraziți”, din care partidul „Golden Dawn” urma să producă săpun, iar din pielea lor să confecționeze abajururi. Instanța a hotărât că astfel de declarații incitau public la violență împotriva persoanelor de origine străină cu scopul de a-i obliga să părăsească Grecia. Mai mult ca atât, ținând cont de faptul că după difuzarea documentarului au fost înregistrate atacuri și acțiuni violente și extreme împotriva imigranților, instanța a perceput declarațiile de ură drept cauza acestor evenimente.

Cu această ocazie, instanța de la Atena a subliniat diferența dintre libertatea de exprimare și discursul de ură și a reiterat că obligația principală a statului este respectarea și protecția valorii umane, indiferent de naționalitatea sau originea etnică a unei persoane[10].

LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ VS LEGISLAȚIA UE ÎN DOMENIUL REGLEMENTĂRII DISCURSULUI DE URĂ ÎN SPAȚIUL AUDIOVIZUAL

Codul audiovizualului, modificat în anul 2018[11] și implementat de Consiliul Audiovizualului, reprezintă unul dintre mecanismele naționale care pot contribui la prevenirea și combaterea discursului de ură în mass-media din Republica Moldova. Deși conține o

listă închisă de criterii protejate, noul Cod oferă o definiție mai cuprinzătoare și progresistă a discursului de ură în comparație cu celelalte definiții prezente în legislația națională (articolul 1[12]).

[9] Curtea Supremă de Justiție, [Decizie din 16 septembrie 2015](#).

[10] [European Union Agency for Fundamental Rights, Incitement in media content and political discourse in EU Member States, 2016, pag. 8.](#)

[11] [Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, 2018.](#)

[12] [Articolul 1, Codul audiovizualului din Republica Moldova: „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 pe discriminarea pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală”.](#)

Astfel, prin articolul 11, Codul interzice programele audiovizuale care sunt capabile să propage, să incite, să promoveze sau să justifice ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau discriminare pe criterii de sex, rasă, naționalitate, religie, dizabilitate sau orientare sexuală. Iar articolul 18 interzice, în mod expres, utilizarea limbajului sexist și a scenelor de violență și comportament degradant față de femei și bărbați în serviciile media audiovizuale.

De asemenea, Codul audiovizualului prevede trei modalități de exercitare a controlului și supravegherii de către CA:

- din oficiu;
- la sesizarea unei autorități publice;
- în baza unei petiții depuse de către o persoană fizică sau juridică.

Astfel, CA 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 (Codul audiovizualului, articolul 84, alineatul (9)).

Întrucât, prin semnarea Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană[13], Capitolul 25, articolul 133, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat apropierea legislației naționale de actele normative ale UE și de instrumentele internaționale, prezentăm mai jos principalele prevederi europene de reglementare a acestui domeniu prin exemplificarea transunerii acestora în legislația națională a statelor membre.

Astfel, la nivelul Uniunii Europene, Directiva 2010/13[14] prevede, la articolul 3, alineatul (4), că „în cazul serviciilor mass-media audiovizuale la cerere, statele membre pot adopta măsuri derogatorii de la alineatul (1) în cazul unui serviciu, în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții: (a) măsurile sunt:

(i) necesare, dintr-unul dintre motivele următoare: ordine publică, în special prevenirea, investigarea, depistarea și urmărirea infracțiunilor, inclusiv protecția minorilor și lupta împotriva incitării la ură

pe motiv de rasă, sex, religie sau naționalitate și împotriva încălcării demnității umane privind persoanele fizice”.

De asemenea, articolul 6 al aceleiași Directive solicită statelor membre să garanteze „prin mijloace corespunzătoare că serviciile mass-media audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media aflați sub jurisdicția lor nu conțin incitări la ură pe criterii de rasă, sex, religie sau naționalitate”.

În urma modificărilor aduse Directivei în anul 2018, articolul 9, alineatul (1), litera (c) obligă statele membre să se asigure că comunicările comerciale audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media aflați sub jurisdicția lor nu aduc atingere respectului pentru demnitatea umană (pct. (i)) și nu includ și nu promovează acte de discriminare bazate pe sex, origine rasială sau etnică, naționalitate, religie sau credință, handicap, vârstă sau orientare sexuală[15].

În cazul României, stat membru al UE, prin articolul 951 din Legea audiovizualului[16], Consiliul Național al Audiovizualului poate decide retragerea licenței audiovizuale sau a dreptului de furnizare a serviciului media audiovizual la cerere, în cazul săvârșirii repetate de către furnizorul de servicii media a uneia dintre următoarele fapte: a) incitarea publicului la ură națională, rasială sau religioasă; b) incitarea explicită la violență publică; c) incitarea la acțiuni care au drept scop disoluția autorității de stat și d) incitarea la acțiuni teroriste.

Punctul 3.1 din OFCOM Broadcasting Code[17], al Marii Britanii, prevede ca materialele susceptibile de a încuraja sau a incita la comiterea infracțiunilor sau care conduc la tulburare nu trebuie să fie în serviciile TV, Radio sau ODSP BBC. Noțiunea de „material”, conform Codului, poate include, dar nu se limitează la: conținut care, în mod direct sau indirect, cheamă la acțiuni criminale sau dezordine; material care promovează sau încurajează angajarea în acțiuni de terorism sau alte forme de activități criminale sau dezordine; și/sau discurs de ură care ar putea să încurajeze activități criminale sau să conducă la dezordine.

[13] Acordul de asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

[14] Directiva 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 (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) având în vedere evoluția realităților pieței.

[15] Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE.

[16] http://www.cna.ro/IMG/pdf/LEGEA_AUDIOVIZUALULUI_nr_504_din_2002_CU_MODIFICARILE_LA_ZI_IUNIE_2019.pdf

[17] https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf

METODOLOGIA DE MONITORIZARE A CONSILIULUI AUDIOVIZUALULUI

În anul 2018, în colaborare cu un expert independent al Consiliului Europei, CA a elaborat o nouă metodologie de monitorizare a radiodifuzorilor aflați sub jurisdicția Republicii Moldova[18].

Documentul reprezintă un instrument de monitorizare a conformității media audiovizuale cu legislația relevantă din Republica Moldova. Noua metodologie presupune atât un exercițiu de analiză cantitativă, cât și unul de analiză calitativă. Monitorizarea calitativă a mass-mediei audiovizuale este utilizată pentru a evalua conformitatea acesteia cu standardele etice sau profesionale care nu sunt imediat cuantificabile.

La nivel practic, monitorii CA completează un formular de monitorizare, iar acest formular este extras de un operator de date care introduce informațiile într-un program special de monitorizare (bază de date). Pentru monitorizarea discursului de ură și instigare la discriminare, formularele de monitorizare utilizate de CA sunt ineficiente, întrucât nu cuprind întrebări care să evalueze acest tip de discurs prin prisma Planului Rabat[19], care, la rândul său, prezintă etapele de evaluare a discursului de ură.

Planul Rabat cuprinde evaluarea următoarelor aspecte:

- a) context. Discursul trebuie analizat pornind de la contextul social și politic prevalent în momentul când acest discurs a avut loc sau a fost diseminat;
- b) vorbitor (autor). Poziția sau statutul vorbitorului în societate trebuie luată în considerare, în special poziția acestuia față de publicul cărui îi este adresat discursul;
- c) scop. Este necesar ca discursul să conțină un îndemn sau o incitare la acțiune. Trebuie să existe o relație triangulară între obiectul și subiectul discursului și audiența cărui îi este adresat;
- d) conținut și formă. Analiza conținutului poate reflecta inclusiv măsura în care discursul a fost

provocator sau direct, dar și forma, stilul și natura argumentelor desfășurate în discurs;

e) acoperirea discursului. Acoperirea include elemente cum ar fi: impactul discursului, natura publică a acestuia, intensitatea și mărimea audienței.

De asemenea, metodologia actuală nu permite colectarea datelor dezagregate care să evalueze tendințele utilizării acestui tip de discurs în mass-media audiovizuală, cum ar fi: dinamica utilizării discursului de ură, autorii și vârsta acestora, grupurile afectate etc. În același timp, deși metodologia CA prevede în mod clar sancțiunile pentru utilizarea discursului de ură, aceasta nu prevede felul în care se ia această decizie de către membrii CA.

Astfel, în acest moment, din punctul de vedere al monitorizării discursului de ură și instigare la discriminare, metodologia de monitorizare a Consiliului Audiovizualului poate fi apreciată prin prisma faptului că există deja experiența de monitorizare sistematică a diverselor cerințe prevăzute de Codul audiovizualului (reflectarea mediatică a alegerilor, pluralismul politic și social etc.) și de elaborare a rapoartelor de monitorizare.

În același timp, această metodologie are mai multe puncte slabe, și anume:

- nu prevede instrumente de colectare a datelor dezagregate în domeniul discursului de ură;
- este pe alocuri prea vagă, iar formularele de evaluare sunt generalizate. Acest lucru face ca analiza finală a rezultatelor monitorizării să fie supusă riscului de subiectivism;
- procesul de monitorizare este unul în întregime manual, ceea ce presupune resurse de timp și umane mai mari, iar introducerea datelor poate determina înregistrarea unor întârzieri.

[18] Consiliul Audiovizualului, Metodologia de monitorizare a radiodifuzorilor aflați sub jurisdicția Republicii Moldova, 2018.

[19] Planul de acțiuni Rabat este un set de recomandări, fiind adoptat în 2011 de către Comitetul ONU pentru Drepturile Omului pentru contracararea îndemnelor la ură națională, rasială sau religioasă care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență.

MECANISME DE MONITORIZARE LA NIVEL INTERNAȚIONAL

Experiența internațională arată că un mecanism de monitorizare a discursului de ură presupune o abordare mixtă ce constă, pe de o parte, în autosesizarea instituțiilor competente, iar, pe de altă parte, în depunerea de sesizări/plângeri de către cetățeni.

În **Marea Britanie**, spre exemplu, conformitatea conținutului audiovizualului cu legislația națională, precum și standardele etice și profesionale sunt evaluate de OFCOM[20].

Conform procedurilor stabilite în OFCOM Broadcasting Code și în ghidurile anexe ale acestuia, care prevăd reguli clare cu privire la discursul de ură, OFCOM evaluează materialele din media audiovizuală.

Procesul de monitorizare are loc mai întâi prin identificarea scopului monitorizării și a serviciilor care trebuie monitorizate, precum și prin determinarea duratei de monitorizare și a conținutului care trebuie monitorizat. OFCOM poate începe un proces de monitorizare fie prin autosesizare, fie în urma recepționării unei reclamații din partea persoanelor terțe. Iar conținutul relevant determinat pentru a fi monitorizat este examinat în baza aceluiași criterii ca pentru cel sesizat prin reclamații.

Ceea ce face ca activitatea OFCOM să fie una transparentă este faptul că conținutul care merită a fi investigat este inclus în lista investigațiilor noi și publicat în Buletinul de difuzare și cereri (Broadcast and On Demand Bulletin).

Toate informațiile sunt publice, iar site-ul OFCOM generează date dezagregate în funcție de furnizorul media, titlul emisiunii, data la care aceasta a fost difuzată, tipul încălcării și numărul de plângeri[21]. Spre exemplu, doar în luna mai 2020, OFCOM a adoptat 10 decizii cu privire la încălcările instituțiilor audiovizuale, dintre care două cazuri au vizat „ură și abuz” și au fost penalizate financiar, două cazuri au vizat „limbajul ofensator”, un caz – discriminarea de gen și un caz – discriminarea rasială.

În fiecare caz, OFCOM publică decizia detaliată cu privire la cazul evaluat, așa cum se poate vedea în cazul Poochta Hai Bharat sau în cazul Club TV Ltd. Trebuie să menționăm faptul că OFCOM evaluează cazurile de discurs de ură prin prisma Planului Rabat.

Autoritatea Audiovizualului din **Irlanda**[22] se poate autosesiza sau poate evalua și monitoriza conținutul în baza sesizărilor din partea persoanelor terțe. De asemenea, pentru fiecare caz în parte, deciziile Autorității Audiovizualului sunt prezentate detaliat și sunt publicate în rapoarte periodice pe site-ul oficial al autorității. Spre exemplu, în luna aprilie 2020, raportul conține deciziile pe marginea a 14 cazuri, dintre care un caz se referă la utilizarea discursului de ură.

Trebuie să menționăm faptul că pe lângă Broadcasting Act 2009, Autoritatea Audiovizualului din Irlanda evaluează și monitorizează în baza mai multor ghiduri sau coduri în funcție de diverse aspecte, cum ar fi: Codul comunicațiilor comerciale pentru copii, schema dreptului la răspuns, ghid pentru acoperirea subiectelor legate de comportamentul suicidal, sănătatea mintală și bunăstare etc. În același timp, legea cu privire la radiodifuziune oferă ministerului de resort dreptul de a cere autorităților de reglementare scrierea unui nou Cod cu privire la aspecte legate de conținut, iată de ce unele coduri sau ghiduri menționate anterior și publicate pe site-ul autorității fac trimitere direct la site-ul ministerului de resort.

Și Agenția de Reglementare a Comunicațiilor[23] (Agenția) din **Bosnia și Herțegovina** se autosesizează sau evaluează și monitorizează conținutul în baza sesizărilor din partea persoanelor terțe. În acest caz însă Agenția prezintă date despre cazurile analizate doar în rapoartele anuale, într-o formă restrânsă, ce vizează tipul de penalizare și numărul acestora, fără a include date dezagregate.

[20] <https://www.ofcom.org.uk/>

[21] <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/bulletins/broadcast-bulletins>

[22] <https://www.bai.ie/en/>

[23] <https://rak.ba/en/>

MECANISM DE MONITORIZARE LA NIVEL NAȚIONAL

Rapoartele de monitorizare ale Asociației Promo-LEX au evidențiat rolul pe care mass-media îl are în răspândirea și amplificarea cazurilor de discurs de ură, iar Consiliul Audiovizualului rămâne a fi instituția responsabilă de identificarea și sancționarea acestora în mediul audiovizualului.

Conform raportului de activitate pentru anul 2019, CA a monitorizat 29 de posturi de televiziune și radio și a examinat 44 de sesizări. Pentru nerespectarea normelor legate de domeniul audiovizualului, CA a sancționat 24 de furnizori media și a aplicat 69 de sancțiuni, dintre care 25 de avertizări publice și 44 de amenzi[1].

De asemenea, CA a aplicat 39 de sancțiuni pentru 23 de distribuitori de servicii media. Niciuna dintre sancțiuni nu a fost aplicată pentru încălcarea articolului 11 al Codului audiovizualului, care interzice utilizarea discursului de ură.

În același timp, nici pagina web a Consiliului Audiovizualului și nici rapoartele acestuia nu prezintă date dezagregate cu privire la cazurile de discurs de ură, iar deciziile cu privire la sesizările analizate sunt prezentate succint și fără o justificare detaliată a acestora.

Astfel, chiar dacă, conform obiectivelor stabilite pentru anul 2020, CA nu și-a propus monitorizarea furnizorilor de servicii media audiovizuale din punctul de vedere al utilizării discursului de ură (a se vedea Raportul cu privire la activitatea CA al Republicii Moldova în anul 2019), totuși crearea unui mecanism constant de monitorizare a discursului de ură și de colectare a datelor dezagregate trebuie să devină o prioritate pentru Consiliul Audiovizualului.

Astfel, un mecanism de monitorizare a discursului de ură în mass-media audiovizuală ar trebui să conțină următoarele elemente:

- instrumente tehnice (formular de raportare online, bază de date online conectată la pagina web a CA);
- Ghid de monitorizare a discursului de ură și instigare la discriminare; program intern de instruire și autoinstruire a monitorilor CA;
- perfecționarea opțiunii de a trimite sesizări pe adresa CA de către persoanele fizice;

- colaborarea continuă interinstituțională cu Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Oficiul Ombudsmanului și Poliția, precum și cu organizațiile societății civile.

Menționăm că în acest moment pot fi evidențiate câteva dificultăți ce pot fi întâmpinate în procesul de aplicare a unui astfel de mecanism în Republica Moldova, și anume:

- **Lipsa resurselor umane.** La sfârșitul anului 2019, numărul salariaților CA a fost de 35 de persoane, dintre care doar 14 funcționari publici cu execuție. Numărul total de deținători de licențe de emisie și autorizații de retransmisiune a fost de 169. La data de 31.12.2019, numărul locurilor de muncă vacante a fost de 29. Astfel, există o disproporționalitate între volumul de muncă și resursele umane disponibile.
- **Numirea membrilor CA de Parlament.** Comisia parlamentară de profil selectează sau respinge candidații pentru funcția de membru al CA, iar prin hotărârea Parlamentului, cu votul majorității deputaților prezenți, aceștia sunt desemnați.
- **Sustenabilitatea financiară.** Pentru anul 2019, bugetul CA a fost de 9 307,3 mii lei (MDL), din acesta 200 de mii de lei (MDL) au fost alocați achizițiilor, conform planului de achiziții al Consiliului Audiovizualului. Astfel, CA ar trebui să acorde cel puțin 35% din bugetul alocat pentru achiziții pentru crearea instrumentelor tehnice și adaptarea paginii web pentru asigurarea transparenței și prezentarea datelor dezagregate.

În același timp, dezvoltarea și implementarea mecanismului de monitorizare a discursului de ură și instigare la discriminare în media audiovizuală trebuie să aibă loc în baza următoarelor principii:

• **Transparență**

Consiliul Audiovizualului, prin deciziile pe care le ia și efectele acestora asupra instituțiilor mass-media, precum și a societății în ansamblu, trebuie să asigure transparența decizională. Colectarea și diseminarea rezultatelor monitorizării și a datelor dezagregate reprezintă o modalitate eficientă de a oferi o sursă valoroasă pentru cercetarea discursului de ură, precum și pentru elaborarea sau/și adaptarea politicilor, legislației și strategiilor de combatere și prevenire a acestuia.

[24] Raportul cu privire la activitatea CA al Republicii Moldova în anul 2019, pag. 191.

În acest sens, CA poate elabora analize, cercetări și studii relevante în domeniul audiovizualului, pe subiecte actuale și de interes, cum ar fi liniile directoare pentru prezentarea informațiilor despre sau legate de pandemia de coronavirus.

● **Incluziune**

Consiliul Audiovizualului trebuie să aibă un contact direct cu cetățenii prin diferite instrumente, în special prin cel al sesizărilor online sau fizice, care reprezintă o formă de participare civică și democratică. Aceste sesizări trebuie tratate cu seriozitate și diligență și nu trebuie să fie restrictive. Mai mult decât atât, CA ar trebui să asigure interacțiunea cu persoana care a trimis sesizarea și să o informeze despre rezultatele evaluării, analizei și/sau monitorizării realizate în urma recepționării sesizării, făcând trimitere la regulile și prevederile legale.

De asemenea, atunci când este cazul, CA poate implica societatea în consultările publice, nu numai pentru a respecta legislația, ci și pentru a asigura că măsurile întreprinse au ținut cont cu adevărat de opinia experților și a societății. Astfel de acțiuni trebuie să implice diverse categorii de persoane interesate, iar instrumentele utilizate trebuie să fie inclusive (online și offline).

● **Cooperarea interinstituțională**

Pentru a asigura sustenabilitatea eforturilor de combatere și prevenire a discursului de ură este important ca acestea să fie bazate pe o colaborare între autoritățile responsabile, societatea civilă și instituțiile mass-media. Ca autoritate care supervizează respectarea Codului audiovizualului, CA poate contribui la adoptarea legislației relevante, la elaborarea de documente strategice și politice etc. în domeniul prevenirii discursului de ură și instigare la discriminare în media audiovizuală.

● **Educație mediatică de calitate**

Educația mediatică reprezintă baza abilității cetățeanului modern de consumator de informații. Iar Consiliul Audiovizualului poate contribui la dezvoltarea abilităților și a instrumentelor care permit oricărui cetățean să consume critic informațiile nu numai din social media, dar și din media audiovizuală. Experiența Finlandei, Croației și Irlandei arată că rolul instituțiilor responsabile de coordonarea mass-mediei, cum este cazul Consiliului Audiovizualului în Moldova, este dată de asumarea rolului de actor ce poate implementa acțiuni în vederea prevenirii discursului de ură printr-o abordare strategică, coordonare și implementare a acțiunilor de creștere a educației media în rândul cetățenilor.

CONCLUZII

Libertatea de exprimare și opinie reprezintă un drept fundamental și esențial pentru progresul politic, economic și social. Cu toate acestea, dreptul la libertatea de exprimare nu este unul absolut. Discursul de ură este periculos nu doar pentru că provoacă suferință, dar și pentru că contribuie la exacerbarea tensiunilor sociale și a altor forme de discriminare și violență și poate duce la încălcări grave ale drepturilor omului, inclusiv la crime.

Legislația Republicii Moldova în domeniul combaterii și prevenirii discursului de ură necesită îmbunătățiri

substanțiale, iar mecanismele existente de protecție și intervenție trebuie să fie eficientizate.

Astfel, Asociația Promo-LEX reiterează importanța dezvoltării și instituirii unui mecanism de monitorizare a discursului de ură în mass-media audiovizuală și de colectare a datelor dezagregate. Lipsa unui astfel de mecanism face ca identificarea și sancționarea cazurilor de discurs de ură în mass-media să fie îngreunată și, în anumite circumstanțe, imposibilă.

ÎN ACEST SENS, ASOCIAȚIA PROMO-LEX RECOMANDĂ:

1. Dezvoltarea unui mecanism de monitorizare și colectare a datelor dezagregate cu privire la discursul de ură în mass-media audiovizuală, care să conțină următoarele elemente:

a) identificarea unor instrumente tehnice care să permită aplicarea metodologiei și reducerea timpului alocat pentru activitatea de monitorizare;

b) crearea unei baze de date care să permită stocarea în regim online a rezultatelor monitorizării și care să genereze date dezagregate, inclusiv pe pagina web a CA;

c) elaborarea unui ghid de monitorizare a discursului de ură și instigare la discriminare în parteneriat cu Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Asociația Promo-LEX și alte organizații de media din Republica Moldova;

d) dezvoltarea unui program intern de instruire și autoinstruire pentru monitorii CA în parteneriat cu Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, Asociația Promo-LEX și alte organizații de media din Republica Moldova.

2. Revizuirea bugetului alocat pentru achiziții în vederea creării instrumentelor tehnice și adaptării paginii web pentru asigurarea transparenței și prezentarea datelor dezagregate.

3. Dezvoltarea unui nou format de prezentare a deciziilor cu privire la respectarea prevederilor Codului audiovizualului de către furnizorii de servicii media monitorizați și evaluați, prin argumentarea detaliată a motivelor și cauzelor care au stat la baza acestora, astfel încât să fie asigurată transparența decizională și imparțialitatea membrilor CA.

4. Întreprinderea tuturor măsurilor relevante pentru completarea locurilor de muncă vacante și reevaluarea efectivului-limită de personal în vederea suplinirii necesității de resurse umane în Direcția generală licențiere, autorizare și monitorizare, Direcția Monitorizare radio și Direcția Monitorizare TV.