

**10 ani de Decizie-cadru privind prevenirea infracțiunilor,
România angajată pentru îmbunătățirea mecanismelor de
raportare și înregistrare referitoare la infracțiuni motivate de
ură**

Studiu/București/Februarie 2019



This study is funded by the European Union's Rights, Equality and Citizenship Programme (2014-2020) under Grant Agreement number: 809349 — NoIntoHate2018 — REC-AG-2017/REC-RRAC-HATE-AG-2017. The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

Acest studiu a fost realizat de către Institutul pentru Politici Publice (IPP), cu sprijinul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, în cadrul proiectului "10 years Implementation of EU Framework Decision on racism and xenophobia in Romania: challenges and new approaches regarding hate crime actions — NoIntoHate2018", derulat de către CNCD în parteneriat cu IPP. Mulțumim tuturor colaboratorilor noștri pentru sugestiile și contribuțiile valoroase care au făcut posibilă realizarea acestui material.

Autori:

Adrian Moraru, Director, Institutul pentru Politici Publice

Simina – Elena Tănăsescu, Expert, Institutul pentru Politici Publice

Loredana Totoliciu, Coordonator programe, Institutul pentru Politici Publice

Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Politici Publice (IPP) și Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea celor două instituții. . Opiniile exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reprezintă în mod necesar poziția sau opinia Comisiei Europene.

CUPRINS

1. Introducere	5
2. Metodologie	6
3. Transpunerea Deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal în legislația română. Impactul asupra practicii instituționale	7
3.1. Aspecte normative	7
3.1.1. Prezentarea standardelor internaționale	7
3.1.2. Prezentarea specificității deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal	23
3.1.3. Transpunerea deciziei-cadru 2008/913 în legislația din România.....	27
3.2. Aspecte instituționale.....	30
3.2.1. Informații statistice furnizate de către instituțiile abilitate în domeniu.....	33
4. Analiza rezultatelor sondajului de opinie privind nivelul discriminării și percepțiile actuale asupra infracțiunilor motivate de ură în România	40
5. Practica judiciară	50
6. Concluzii și recomandări.....	52
7. Anexe	55

1. Introducere

Decizia-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal face parte dintr-un ansamblu de măsuri de armonizare legislativă menite să creeze un spațiu comun de libertate în cadrul Uniunii Europene (UE) și să împiedice manifestări disruptive pentru societate și care au la bază motivații ori mobiluri de natură rasistă ori xenofobă.

Infrațiunile motivate de ură constituie una din formele paroxistice ale manifestărilor de tip criminogen, prin care nu numai că se aduce atingere unor valori considerate importante de orice societate, dar se exprimă și teama de alteritate, bazată pe prejudecăți și stereotipuri care nu țin seama de aportul pluralismului la o democrație viguroasă. În particular rasismul, anti-semitismul, xenofobia, homofobia sunt tot atâtea mobiluri care lezează în mod grav însăși demnitatea umană. Decizia-cadru 2008/913 și-a propus să ofere statelor membre ale UE instrumente de drept penal armonizate și adaptate pentru a lupta împotriva acestor devianțe sociale, lăsându-le totodată posibilitatea de a stabili standarde și mai înalte pentru combaterea prin mijloace de drept penal a infrațiunilor motivate de ură.

Din această perspectivă, legislația primară din România era deja cuprinzătoare și înainte de adoptarea deciziei-cadru 2008/913 la nivelul UE, iar după transpunerea acesteia a devenit și mai cuprinzătoare și mai precisă. Rolul Institutului pentru Politici Publice a fost acela de a evalua în ce măsură prevederile acestei decizii-cadru au fost puse în aplicare în România respectiv care sunt nevoile de îmbunătățire a implementării sale.

2. Metodologie

Metodologia utilizată pentru realizarea prezentului studiu a acoperit atât metode cantitative cât și calitative de analiză. Astfel, au fost avute în vedere următoarele instrumente de cercetare:

- analiza și interpretarea legislației în vigoare, atât la nivel național cât și la nivel european/internațional,
- analiza cantitativă a rezultatelor cercetării (sondaj) desfășurate de către Institutul Român pentru Evaluare și Strategie (IRES) la comanda Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și a Institutului pentru Politici Publice privind nivelul discriminării în România și percepțiile actuale asupra infracțiunilor motivate de ură (volum eșantion: 1.300 subiecți de peste 18 ani, probabilist, reprezentativ la nivelul populației adulte din România, eroare maximă tolerată $\pm 2,7\%$),
- analizei datelor primite în urma solicitărilor de informații de interes publice în baza legii nr 544/2001 adresate: Ministerului Afacerilor Interne, Inspectoratului General al Poliției Române, Ministerului Afacerilor Externe, Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Public, Ministerului Justiției,
- analiza interviurilor purtate cu peste 30 de organizații neguvernamentale active în domeniul nediscriminării.

Perioada de cercetare a fost cuprinsă între Octombrie 2018 – Februarie 2019.

3. Transpunerea Deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal în legislația română. Impactul asupra practicii instituționale

3.1. Aspecte normative

Decizia-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal a apărut într-un context normativ regional și internațional care dispunea deja de un ansamblu de instrumente care abordau aceeași tematică din perspective diferite și cu un grad mai mare sau mai mic de efectivitate. Ca tendință generală, aceste standarde internaționale și/sau regionale promovează o abordare globală a fenomenului social mai larg ce constă în discriminarea realizată prin exprimarea unui discurs public sau manifestarea infracțională motivate de intoleranță ori ură față de alte grupuri sociale ori persoane aparținând unor astfel de grupuri sociale; ele propun sancționarea combinată, prin mijloace de drept penal, contravențional, administrativ și civil a anumitor forme de exteriorizare a intoleranței sociale. În materie penală ele recomandă atât reglementarea unor infracțiuni speciale prin mobilul care stă la baza săvârșirii lor, cât și stabilirea unor circumstanțe agravante pentru săvârșirea unor infracțiuni deja existente în legislațiile penale ale statelor dar care au la bază ura ori intoleranța.

3.1.1. Prezentarea standardelor internaționale

Vechii greci asociau perfecțiunea estetică cu sfera datorită faptului că toate punctele de pe suprafața ei sunt egal distanțate față de centru. Egalitatea era deci considerată drept măsură a perfecțiunii, etalon chiar și în materie de frumusețe. În cadrul societăților moderne, caracterizate prin egalitatea formală a tuturor membrilor comunităților sociale și raționalitatea manifestărilor puterii statale în toate privințele, manifestarea intoleranței față de semenii este condamnabilă în sine și cu atât mai mult atunci când ea are la bază criteriile în funcție de care discriminarea este interzisă prin acte normative.

Egalitatea este, în același timp, cea mai naturală dar și cea mai himerică dintre noțiunile cu care operează societățile umane și științele sociale normative. Noțiunea de discriminare se definește prin raportare la egalitate; din punct de vedere etimologic, a discrimina înseamnă a

face distincție între obiecte sau subiecte, a stabili între ele o separație, o diferențiere plecând de la trăsăturile lor distinctive, a le trata diferit în considerarea anumitor trăsături, care le particularizează și indiferent de alte trăsături care le sunt comune. De exemplu, a trata diferit ființele umane în funcție de vârstă presupune a ține seama doar de timpul trecut de la nașterea lor, fără a lua în considerare faptul că toate sunt ființe umane; acest lucru poate fi relevant și uneori util sau chiar benefic dacă diferențierea are în vedere experiența de viață ori prestarea unor servicii sociale față de astfel de persoane, tot așa cum poate fi irelevant sau chiar nociv dacă, de exemplu, diferențierea privește accesul la funcții publice. Simpla diferențiere între mai multe persoane nu constituie în sine o discriminare în sensul în care este astăzi folosit acest cuvânt.

În zilele noastre cuvântul discriminare este încărcat cu o conotație negativă: a discrimina, în limbajul obișnuit, nu mai înseamnă pur și simplu a separa, ci a separa ierarhizând, ceea ce conduce la un tratament mai puțin favorabil pentru cei care vor fi identificați drept victime ale unei discriminări și, implicit, la un tratament mai favorabil pe cei care vor beneficia de anumite avantaje. Orice discriminare presupune un tratament diferențiat față de un ipotetic reper egalitar și poate fi privită atât ca o discriminare negativă (pentru unii), cât și ca o discriminare pozitivă (pentru alții). Unele tratamente diferite din punct de vedere juridic pot fi necesare din punct de vedere social. De exemplu, doar persoanele care au anumite calificări profesionale pot exercita anumite profesii (e.g. studii universitare medicale pentru medici, respectiv studii liceale pentru asistenți medicali) deși toate ființele dispun de dreptul de a munci. Astfel de diferențieri nu mai sunt considerate astăzi drept discriminări, deși ele presupun abordări distincte și nu egalitare, în funcție de criterii care caracterizează un grup social și nu în funcție de ceea ce caracterizează toate ființele umane. În exemplul dat, discriminatoriu ar fi tratamentul care ar limita dreptul de a munci în calitate de medic sau asistent medical pentru persoanele care, indiferent că îndeplinesc sau nu criteriul calificării profesionale, în funcție de un criteriu fără nicio legătură cu activitatea socială astfel reglementată, cum ar fi culoarea pielii sau a ochilor. Cel mai bun exemplu cu privire la relativitatea conceptului juridic de discriminare se regăsește în art.4 lit.b) din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, unde se arată că *„prin discriminare indirectă se înțelege situația în care o dispoziție, un criteriu sau o practică, aparent neutră, ar dezavantaja în special persoanele de un anumit sex în raport cu persoanele*

de alt sex, cu excepția cazului în care această dispoziție, acest criteriu sau această practică este justificată obiectiv de un scop legitim, iar mijloacele de atingere a acestui scop sunt corespunzătoare și necesare". Altfel spus, nu doar diferențierea, dar chiar și dezavantajarea unui grup de persoane în funcție de un criteriu după care este interzisă orice discriminare nu este considerată a fi o discriminare din punct de vedere juridic dacă un astfel de tratament este justificat și proporțional cu scopul urmărit. Prin urmare, în zilele noastre discriminarea se definește nu prin simpla referire la diferență, ci constă în diferența sau distincția interzisă, interzisă deoarece este nelegitimă, nelegitimă deoarece este arbitrară și/sau disproporționată.

Discursul egalitar și manifestările antidiscriminatorii sunt astăzi de așteptat nu doar în plan politic ori juridic, ci mai ales la nivel social, în practica interacțiunilor umane cotidiene. Pentru a induce o astfel de stare de lucruri în societatea globală se utilizează un amestec de măsuri care includ, printre altele, stabilirea de standarde naționale și internaționale și prin care se protejează egalitatea formală între ființele umane și se interzice discriminarea, în sensul menționat mai sus, anume de diferențiere nelegitimă deoarece este considerată contrară egalității formale dorită de societate modernă.

Deși uneori sunt dotate cu simplă valoare de repere pentru conduita statelor și nu de norme juridice obligatorii, unele documente internaționale codifică exigențe minimale în materie de egalitate și nediscriminare. În special după al doilea război mondial astfel de documente internaționale, indiferent că au valoare politică sau juridică, tind să fie respectate de statele care au convenit asupra lor, cu atât mai mult cu cât rolul lor este subsidiar și complementar față de garanțiile în materie de egalitate și nediscriminare pe care statele însele le acorda propriilor cetățeni. Prin urmare, astfel de standarde internaționale sunt considerate drept cel mai mic numitor comun între toate statele semnatare în materie de egalitate și nediscriminare, de la care statele sunt binevenite să deroge în sensul unei protecții sporite și nu invers. Pe cale de consecință, este discutabilă situația unui stat care nu îndeplinește nici măcar standardele internaționale în materie de egalitate și nediscriminare. În plus, la documentele internaționale se recurge doar în ultimă instanță, atunci când standardele naționale de protecție nu au ajuns la rezultatele dorite, ceea ce stimulează statele nu doar să prevadă exigențe clare și înalte în materie de egalitate și nediscriminare, ci și să asigure eficiența lor punere în aplicare.

Majoritatea instrumentelor internaționale conțin prevederi prin care se asigură ființelor umane un tratament egalitar și nediscriminatoriu; relativ puține instrumente internaționale prevăd expres interdicția intoleranței ori urii față de grupuri sociale în considerarea unor trăsături care individualizează aceste grupuri sociale. Cu toate acestea, interpretări juridice și practici instituționale și/sau jurisdicționale au permis extinderea protecției oferite prin intermediul interzicerii discriminării în general și la formele particulare ale intoleranței ori urii față de grupuri sociale.

În cele ce urmează prezentăm principalele standarde internaționale cu vocație generală în materie de egalitate și nediscriminare și care au cunoscut interpretări ori aplicări inclusiv la cazuri de ură motivate de intoleranța față de diferențe sociale percepute negativ de către cel care perpetrează acte violente, după care vom prezenta principalele instrumente internaționale și regionale care vizează în mod direct combaterea manifestărilor motivate de teama de alteritate ori de ură.

Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, este un document politic și nu juridic, rezultat al negocierii între statele ieșite din al doilea război mondial și care doreau să stabilească cel puțin praguri minimale pentru protecția drepturilor omului, inclusiv în materie de egalitate și nediscriminare. Deși ea nu are forță juridică obligatorie și nu este valorificată nici la nivel internațional nici la nivel național ca un instrument constrângător, ea este considerată matricea generatoare a numeroase alte standarde internaționale prin care statele s-au obligat - fie la nivel global, fie la nivel regional - să respecte repere minimale în privința protecției drepturilor omului. În materie de egalitate Declarația Universală stabilește în articolul 1 că *„Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”*, în articolul 2 că *„Fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate în prezenta Declarație fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări”* și în articolul 7 că *„Toți oamenii sînt egali în fața legii și au, fără nici o deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare”*.

La nivel global, pe baza Declarației Universale a Drepturilor Omului au fost adoptate în 1966¹ două tratate internaționale, cu forță juridică obligatorie, semnate de majoritatea statelor² care sunt membre ale Adunării Națiunilor Unite (sub egida căreia au și fost negociate).

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice stabilește în articolul 20 că „*Orice propagandă în favoarea războiului este interzisă prin lege. Orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzis prin lege*”. Documentul explicativ al Pactului arată că „*în conformitate cu principiile proclamate în Carta Națiunilor Unite, recunoașterea demnității umane, a egalității și inalienabilității drepturilor tuturor membrilor familiei umane, constituie fundamentul libertății, justiției și păcii în lume*”. Respectarea prevederilor Pactului de către statele semnatare este asigurată de un mecanism instituțional specific dreptului internațional, ce nu are natură juridică jurisdicțională și a cărei competență face obiectul acceptării explicite de fiecare stat membru, dar care poate analiza plângeri ale unor persoane individuale față de tratamentul ce le-a fost rezervat de respectivele state și poate formula recomandări.

Comitetul pentru drepturile omului, stabilit prin Protocolul Opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice³, are o cauzistică bogată în materie de egalitate și nediscriminare. În ceea ce privește monitorizarea implementării Pactului de către statul român, în cadrul sesiunii sale nr.121 (16 octombrie -10 noiembrie 2017) Comitetul pentru drepturile omului a adoptat „*Concluziile privind cel de-al cincilea raport periodic al României*”. În document este exprimată îngrijorarea Comitetului cu privire la progresul realizat de statul român cu privire la integrarea comunităților de romi și cu privire la discriminarea cu care se confruntă acest grup. Printre aspectele semnalate s-au numărat: „*segregarea copiilor romi în școli, standardul inferior al educației școlare, evacuarea forțată a romilor fără o notificare*

¹ Ratificate de România în 1974 prin Decretul nr.212 din 31 octombrie 1974, publicat în B. Of. nr. 146/20 noiembrie 1974.

² Sunt 193 de state membre ONU. Doar 172 de state sunt parte a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, dintre care 6 state încă nu l-au ratificat. Doar 169 de state sunt parte a Pactului internațional cu privire la drepturile economice și sociale, dintre care 4 state încă nu l-au ratificat.

³ Protocolul Opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice a fost adoptat de către Adunarea Generală ONU la data de 16.12.1966 și a intrat în vigoare la data de 23.03.1976. România a ratificat Protocolul Opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prin Legea nr. 39/1993, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 193 din 30 iunie 1993, recunoscând astfel competența Comitetului pentru drepturile omului inclusiv de a primi și decide asupra comunicărilor provenind de la persoane aflate sub jurisdicția statului român.

prealabilă adecvată sau posibilitatea unei provocări juridice și fără sprijinul agențiilor guvernamentale de a avea acces la o locuință alternativă adecvată, discriminarea în sectorul sănătății cu impact negativ privind starea de sănătate și speranța de viață a romilor.”

Comitetul consideră că statul român trebuie să facă aplicabile prevederile penale cu privire la faptele ce duc la ura de rasă, prin implicarea mai activă a organelor de cercetare penală și a procurorilor. Un alt aspect semnalat de către Comitet a fost cel reprezentat de discriminarea realizată în funcție de orientarea sexuală și a identității de gen. Astfel, Comitetul s-a arătat preocupat de rapoartele privind discriminarea persoanelor lesbiene, homosexuale, bisexuale, transsexuale și intersexuale, în special în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și educație, incidentele de atac verbal și fizic împotriva acestor persoane, atitudinile stereotipice și prejudecățile împotriva acestora. Totodată Comitetul a arătat că statul român trebuie să mărească eforturile cu privire la protecția persoanelor care suferă de HIV/SIDA și a celor cu dizabilități. Mai mult, statul român trebuie să se asigure că prevederile ce combat inegalitățile de gen sunt aplicabile. În același timp, Comitetul s-a arătat îngrijorat de numărul mare de cazuri de violență domestică.

La nivel internațional, în Comentariul General nr. 11 din 29.07.1983 asupra art. 20⁴ din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice s-a observat că în privința implementării de către state a obligațiilor asumate referitoare la interzicerea propagandei de război, a îndemnului la ură națională, rasială sau religioasă, au existat state care fie nu au oferit informații suficiente, fie nu au luat măsurile legislative necesare pentru implementare. Astfel, Comitetul consideră că interdicțiile impuse prin art. 20 sunt în deplină conformitate cu exercitarea libertății de exprimare. Sunt interzise toate actele de propagandă care duc la agresiune sau care amenință pacea astfel cum a fost prevăzută în Carta Națiunilor Unite, fără a le fi afectat dreptul statelor de a se apăra de o agresiune armată și fără a aduce atingere dreptului popoarelor la autodeterminare și independență. Totodată, statele trebuie să interzică prin acte normative interne, orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență.

⁴ Care dispune: „(1) Orice propagandă în favoarea războiului este interzisă prin lege. (2) Orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzis prin lege.”

Pactul internațional cu privire la drepturile economice și sociale stabilește în articolul 2 pct. 2 că „Statele părți la prezentul pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă împrejurare”. Și pentru acest pact s-a constituit un comitet de monitorizare a implementării sale de către statele semnatare.⁵ România nu a semnat Protocolul Opțional la Pactul Internațional cu privire la drepturile economice și sociale, motiv pentru care acesta nu are competență în a primi comunicări ale persoanelor aflate sub jurisdicția statului român ce s-ar considera victime ale unor abuzuri asupra drepturilor specifice reglementate de acest document internațional. Cu toate acestea, întrucât statul român a ratificat Pactul, Comitetul are competența de a monitoriza, pe baza rapoartelor realizate de autoritățile statului român, modalitatea de implementare a obligațiilor asumate. În acest sens, Comitetul privind drepturile economice, sociale și culturale a adoptat în cadrul sesiunii sale nr.53 (10-28 noiembrie 2014) „*Observațiile finale cu privire la rapoartele periodice nr. 3,4 și 5 ale României*”. În document Comitetul semnalează următoarele domenii în care statul român fie trebuie să întărească instituțiile competente pentru soluționarea chestiunilor problematice, fie trebuie să adopte un cadru normativ mai clar: aplicabilitatea Pactului pe plan intern prin avocați, procurori și judecători specializați; definirea competențelor organismelor interne implicate în protejarea drepturilor omului; subfinanțarea sistemului medical și educațional; combaterea corupției; excluderea socială prin discriminarea populației române; egalitatea de gen; șomajul; formalitățile excesive pentru acordarea azilului; salariul minim; securitatea socială; sărăcia; numărul mare de locuințe aflate sub condițiile standard; evacuările forțate; serviciile publice de apă și canalizare.

La nivel regional, în 1950 pe continentul european a fost adoptată **Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**. România a ratificat această convenție internațională în 1994 și a recunoscut competența Curții europene a drepturilor omului de a judeca plângeri individuale ale persoanelor aflate sub jurisdicția statului român. Cu acel prilej România a dezincriminat infracțiunile legate de

⁵ Comitetul privind drepturile economice, sociale și culturale a fost constituit prin Rezoluția ECOSOC (Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite) nr. 1985/17 din 28.05.1985 cu scopul de a monitoriza funcțiile desemnate către Consiliu cuprinse în Partea a IV a Pactului.

homosexualitate⁶, renunțând astfel la paradoxul prin care asigura protecție inclusiv în plan normativ pentru o manifestare de intoleranță față de persoane sau grupuri de persoane diferite de ceea ce percepția socială generală considera a fi normal la acel moment.

Convenția europeană a drepturilor omului, cum este mai binecunoscut în limbajul uzual acest instrument, cuprinde mai multe articole ce pot fi relevante pentru prezentarea de față. Articolul 3 interzice tortura în următorii termeni: *„Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.”* Articolul 5 arată că *„Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță”* și precizează cazurile în care o persoană poate fi lipsită de libertatea sa, dar numai potrivit căilor legale, altminteri *„Orice persoană, victimă a unei arestări sau dețineri în condiții contrare dispozițiilor acestui articol, are dreptul la reparații.”* Articolul 10 vizează libertatea de exprimare *„(1) Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori 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. (2) Exercițarea 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.”* În articolul 14, intitulat *„interzicerea discriminării”* se arată că *„Exercițarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare,*

⁶ Fostul art.200 din Codul penal adoptat în 1968 și intrat în vigoare în 1969 stipula: *„(1) Relațiile sexuale între persoane de același sex, săvârșite în public sau dacă au produs scandal public, se pedepsesc cu închisoare de la unu la 5 ani. (2) Fapta majorului de a avea relații sexuale cu un minor de același sex se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea unor drepturi. (3) Relațiile sexuale cu o persoană de același sex în imposibilitate de a se apăra ori de a-și exprima voința sau prin constrângere se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi. (4) Dacă fapta prevăzută în alin. 2 și 3 are ca urmare vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății, pedeapsa este închisoarea de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi, iar dacă are ca urmare moartea sau sinuciderea victimei, pedeapsa este închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi (5) Îndemnarea sau ademenirea unei persoane în vederea practicării de relații sexuale între persoane de același sex, precum și propaganda ori asocierea sau orice alte acte de prozelitism săvârșite în același scop se pedepsesc cu închisoare de la unu la 5 ani.”*

limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație”.

Curtea europeană a drepturilor omului (CEDO) are o bogată jurisprudență referitoare la egalitate și nediscriminare, inclusiv în raport cu protecția juridică a libertății și siguranței persoanei. Dintre acestea am selectat doar patru hotărâri ce vizează în mod direct România și care sunt relevante pentru clarificarea atitudinilor și faptelor de violență bazate pe ură ce fac obiectul prezentului studiu.

În hotărârea *Moldovan și alții c./ României*, din 5 iulie 2005, CEDO a constatat că, în urma evenimentelor produse în localitatea Hădăreni în 1993 și a modului în care autoritățile române - în special cele polițienești și judiciare - au tratat acele evenimente, cetățeni români de etnie romă au suferit grave afectări ale libertății și securității lor motivate de ceea ce Guvernul României a recunoscut a fi „*stereotipuri, prejudecăți și practici care afectează comunitatea romilor în instituțiile publice*”. Astfel, în urma unei alterații iscată într-un sat între trei persoane de etnie romă și un alt consătean a fost ucis fiul consăteanului, iar apoi o mulțime numeroasă și furioasă a dat foc locuințelor tuturor romilor din respectiva localitate, ucigând prin ardere sau în bătaie mai multe persoane de etnie romă și determinând grave consecințe asupra sănătății și siguranței altor membri ai respectivei comunități. La reprimarea comunității de romi au participat în mod activ nu doar localnici, ci și polițiști, iar justiția a finalizat la mai bine de 10 ani procedurile penale declanșate cu acel prilej prin stabilirea de pedepse modice pentru cei găsiți vinovați și acordarea unor compensații bănești insuficiente pentru câțiva membri ai comunității de romi afectată. În cadrul procedurilor desfășurate în fața CEDO Guvernul României s-a angajat să inițieze programe de educație juridică în cooperare cu membrii comunităților de romi; să susțină schimbări pozitive în rândul opiniei publice din comunitatea din Hădăreni privitoare la romi, pe baza toleranței și a principiului solidarității sociale; să stimuleze participarea romilor la viața economică, socială, educațională, culturală și politică a comunității locale; să implementeze programe de reabilitare a locuințelor și a mediului în comunitate; să identifice, să prevină și să soluționeze pro-activ conflictele care pot genera violențe familiale, comunitare sau interetnice.

Cazul Hădăreni, cum este mai binecunoscută speța la nivel colocvial, a constituit un moment important în relațiile dintre autoritățile române și comunitățile etnice, în mod particular romi, și a pus într-o lumină specială instituțiile represive ale statului - poliție, parchete, instanțe

juducătorești - confruntate pentru prima dată cu o astfel de evaluare externă a activității lor. Deși CEDO nu a reținut în mod explicit faptul că săvârșirea faptelor de violență din cazul Hădăreni a fost motivată de ura bazată pe criterii etnice, între altele și pentru că speța s-a soluționat prin înțelegerea amiabilă a părților dublată de angajamentul statului român de a lua măsuri pentru a preveni în viitor astfel de evenimente, derularea faptelor și politicile publice avute în vedere de autorități fac mai mult decât posibilă o asemenea interpretare.

O hotărâre ulterioară a CEDO avea să facă explicit referire la violențe justificate de ură și săvârșite chiar de autoritățile statului care au atribuția de a proteja cetățenii împotriva unor astfel de manifestări. În speță, în urma unei altercații petrecută la ieșirea din barul dintr-un sat între un polițist și doi localnici a fost depusă o plângere pentru comportament violent împotriva celor doi localnici, iar șeful poliției locale a solicitat sprijinul jandarmeriei anticipând dificultăți în realizarea investigației la fața locului. Confruntată cu o mulțime de persoane care asistau la procedurile legale, organele de ordine au utilizat gaze lacrimogene. La reacția negativă a celor strânși la fața locului jandarmii și polițiștii au răspuns prin utilizarea gloanțelor din dotare, trase nediscriminatoriu în mulțime și care au provocat rănirea unor persoane. În *Hotărârea Ciorcan și alții c./ României*, din 27 ianuarie 2015 CEDO afirmă expres: *„Violența rasială constituie un afront deosebit la adresa demnității umane și, având în vedere consecințele sale periculoase, impune o vigilență specială și o reacție fermă din partea autorităților. Din acest motiv, autoritățile trebuie să folosească toate mijloacele de care dispun pentru a combate rasismul și violența rasială, consolidând astfel viziunea democratică a unei societăți în care diversitatea nu este percepută ca fiind o amenințare, ci o sursă de îmbogățire a acesteia. [...] în cazul unei anchete privind incidente violente, autoritățile statului au obligația suplimentară de a lua toate măsurile rezonabile pentru a demasca orice motive rasiste și pentru a stabili dacă este posibil ca ura etnică sau prejudecățile etnice să fi avut vreun rol în desfășurarea evenimentelor. Examinarea cazurilor de violență și brutalitate care au o motivație rasială de pe o poziție de egalitate cu cauzele care nu au conotații rasiste ar însemna să fie ignorată natura specifică a unor acte cu efecte deosebit de distructive pentru drepturile fundamentale.”* CEDO afirmă că a trata în același mod infracțiuni nemotivate de ură și cele motivate de ură poate fi considerat o discriminare interzisă de Convenția europeană a drepturilor omului. Deși afirmă că *„Este adevărat că demonstrarea unei motivații rasiale este adesea extrem de dificilă în practică,”* CEDO face un lung și detaliat expozeu al faptelor din

cauza Ciorcan arătând că modul în care s-a desfășurat acțiunea forțelor polițienești, recurgerea la forțele speciale, folosirea de muniție letală alături de gloanțe de cauciuc într-o zonă populată – cartierul de romi din oraș – au determinat-o să ajungă la concluzia că, *„în lipsa oricărei alte explicații, etnia reclamantilor era singurul motiv”* pentru excesele înregistrate de partea forțelor represive ale statului (poliție și forțe speciale de intervenție ale acesteia) și care au culminat cu rănirea mai multor persoane. Prin urmare, nu numai că poliția nu a ținut seama de posibile implicații ale unui eventual mobil bazat pe ură în săvârșirea faptelor pentru care trebuia să desfășoare o anumită acțiune, dar ea însăși a realizat acea acțiune pe baza unor prejudecăți și stereotipuri discriminatorii, care au determinat-o să utilizeze forța represivă în exces. O astfel de conduită este considerată contrară garanțiilor minimale oferite de Convenția europeană a drepturilor omului și a condus la condamnarea României de către jurisdicția europeană.

În cauza *M.C. și A.C. c./ României*, din 12 aprilie 2016, CEDO a constatat că *„obligația autorităților de a preveni violența motivată pe ură din partea unor persoane particulare și de a ancheta existența oricărui motiv posibil discriminatoriu în spatele unui act de violență poate intra sub incidența obligațiilor pozitive”* prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului. În speță, faptul că actele de violență comise împotriva a două persoane nu numai că nu au fost consemnate de organele de anchetă penală ca având conotații homofobe, așa cum victimele au menționat în mod explicit, ci au fost minimizezate chiar de către autoritățile statului care ar fi trebuit să asigure protecție respectivelor victime împotriva unor astfel de comportamente este contrar standardelor minimale și subsidiare oferite de Convenția europeană a drepturilor omului. În concret, atunci când au utilizat metroul pentru a se deplasa către domiciliu la terminarea unei parade „gay” două persoane au fost identificate de câțiva călători din metrou ca susținători ai homosexualilor și lovite explicit pentru acest motiv, fără ca ceilalți călători din metrou să intervină pentru aplanarea conflictului. În urma plângerii penale făcută de victime imediat după incident în fața autorităților competente, ancheta a fost plimbată între diferite servicii specializate ale poliției și, în cele din urmă, răspunderea penală a fost considerată prescrisă. *„Atunci când anchetează incidente violente, cum ar fi relele tratamente, autoritățile statului au obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a descoperi orice posibile motive discriminatorii, ceea ce Curtea recunoaște că este o sarcină dificilă. Obligația statului pârât de a ancheta posibilele motive discriminatorii ale unui act de*

violență este obligația de a folosi cele mai bune metode, dar nu este una absolută. Autoritățile trebuie să facă ceea ce este rezonabil în circumstanțele respective pentru a colecta și asigura probele, pentru a explora toate metodele practice de descoperire a adevărului și pentru a pronunța decizii temeinic motivate, imparțiale și obiective, fără omiterea unor fapte suspecte, care pot indica acte de violență induse, de exemplu, de intoleranța rasială sau religioasă ori violență motivată de discriminare pe bază de gen.” Însă CEDO a considerat că „scopul abuzului fizic și verbal a fost, probabil, acela de a-i speria pe reclamânți astfel încât ei să se abțină să-și mai exprime public sprijinul pentru comunitatea LGBTI.” Chiar dacă, în concret, faptele s-au întâmplat în 2006, adică înainte ca în România infracțiunile motivate de ură să fie incriminate explicit, CEDO a considerat că obligațiile ce revin autorităților naționale în baza Convenției europene a drepturilor omului nu pot fi afectate de astfel de considerente.

Cea mai recentă din această serie extrem de selectivă de hotărâri este *Lingurar și alții c./ României*, din 16 octombrie 2018, în care CEDO a constatat că poliția română a folosit forța în mod „*excesiv și nejustificat de circumstanțe*” față de doi etnici romi în timpul unor operațiuni de căutare a unor suspecți de furt, fapte pentru care autoritățile de anchetă și cele judiciare nu au investigat în mod suficient o posibilă motivație rasistă și au făcut astfel încât procesul de tragere la răspundere să treneze până când faptele au fost considerate prescrise. CEDO a afirmat în mod constant că „*atunci când o persoană se confruntă cu ofițeri care aplică legea, folosirea forței fizice împotriva sa - dacă aceasta nu este necesară - încalcă demnitatea umană.*” În cauza care este mai binecunoscută sub denumirea de speța de la Pata Rât, CEDO nu a ajuns la concluzia că faptele forțelor de ordine ar fi fost motivate de ură pe criterii etnice, însă a concluzionat că autoritățile române nu au investigat suficient mobilul pentru a ajunge ele însele, eventual, la această concluzie și tocmai în acest mod a avut loc o discriminare interzisă de Convenția europeană a drepturilor omului.

În concluzie, autoritățile represive ale statului român nu sunt întotdeauna condamnate de CEDO în mod explicit pentru conduite care au legătură cu manifestarea urii. În sine, acest fapt nu este însă unul îmbucurător de vreme ce rolul lor ar trebui să fie acela de a combate astfel de atitudini în rândul terților și nu acela de a le menține în rândurile lor ori de a încerca să le ascundă față de terți. În plus, inclusiv după apariția în legislația română a unor norme prin care sunt incriminate infracțiunile motivate de ură, autoritățile represive ale statului român

par a nu fi suficient de bine pregătite pentru a opera cu aceste instrumente juridice noi, iar acest lucru a fost remarcat inclusiv de CEDO.

La nivelul Uniunii Europene în materie de egalitate formală și pentru combaterea discriminării în anumite domenii ale relațiilor sociale au fost adoptate trei directive⁷ care au ca obiectiv principal garantarea egalității între cetățenii europeni. Prima dintre aceste directive (Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică), definește conceptul de discriminare în articolul 2 astfel: „(1) În sensul prezentei directive, principiul egalității de tratament înseamnă că nu se face o discriminare directă sau indirectă pe baza rasei sau originii etnice. (2) În sensul alineatului (1): (a) se consideră că are loc o discriminare directă atunci când o persoană este tratată mai puțin favorabil decât a fost sau ar fi o altă persoană, într-o situație comparabilă, pe baza rasei sau originii etnice; (b) se consideră că are loc o discriminare indirectă atunci când o dispoziție, un criteriu sau o practică aparent neutră pune o persoană, de o anumită rasă sau origine etnică, într-o situație specială dezavantajoasă, în comparație cu alte persoane, în afară de cazul în care acea dispoziție, criteriu sau practică se justifică obiectiv, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a aceluși scop sunt corespunzătoare și necesare. (3) Hărțuirea se consideră discriminare în sensul primului alineat, dacă are loc un comportament nedorit legat de rasă sau originea etnică, având drept scop sau efect violarea demnității unei persoane sau crearea unui mediu de intimidare, ostil, degradant, umilitor sau jignitor. În acest context, conceptul de hărțuire se poate defini în concordanță cu legislația și practicile naționale ale statelor membre. (4) Instigarea la discriminare față de persoane pe baza rasei sau originii etnice se consideră a fi discriminare în sensul primului alineat”. Pentru monitorizarea modului în care aceste trei directive au fost transpuse la nivel național responsabilă este Comisia europeană, însă pentru asigurarea unei implementări eficiente la nivelul statelor membre au fost create autorități administrative

⁷ Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, transpusă prin Ordonanță de urgență nr. 19/2013, publicată în Monitorul Oficial nr. 183 din 2 aprilie 2013; Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, transpusă prin Ordonanța de urgență nr. 61/2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 385 din 21 mai 2008; Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă), transpusă parțial prin Ordonanță de urgență nr. 83/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, publicată în Monitorul Oficial nr. 839 din 13.12.2012.

autonome. În România, prima directivă este de resortul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, înființat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.194/2001, iar cea de-a doua este de resortul Agenției Naționale pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați, înființată prin Legea 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați.

În afară de documente internaționale cu caracter general există și standarde internaționale specializate, care vizează exclusiv interdicția discriminărilor sau care abordează în mod expres rasismul și/sau xenofobia.

Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială a fost adoptată în 1965⁸ și este documentul de referință la nivel internațional în materie de intoleranță socială bazată pe prejudecăți legate de rasă. Articolul 4 din Convenție prevede că *„Statele părți condamnă orice propagandă și orice organizații care se inspiră din idei sau teorii bazate pe superioritatea unei rase sau unui grup de persoane de o anumită culoare sau de o anumită origine etnică, sau care pretind să justifice sau să încurajeze orice formă de ură și de discriminare rasială și se angajează să adopte de îndată măsuri pozitive menite să elimine orice incitare la o astfel de discriminare sau orice acte de discriminare și, în acest scop, ținând seama de principiile formulate în Declarația universală a drepturilor omului și de drepturile enunțate în mod expres în articolul 5 al prezentei convenții, ele se angajează, îndeosebi: a) să declare delict pedepsite prin lege orice difuzare de idei bazate pe superioritate sau ură rasială, orice incitare la discriminare rasială ca și orice acte de violență, sau provocare la astfel de acte, îndreptate împotriva oricărei rase sau oricărui grup de persoane de o altă culoare sau de o altă origine etnică, precum și orice sprijin acordat unor activități rasiste, inclusiv finanțarea lor; b) să declare ilegale și să interzică organizațiile, precum și activitățile de propagandă organizată și orice alt fel de activitate de propagandă care incită la discriminare rasială și care o încurajează și să declare delict pedepsit prin lege participarea la aceste organizații sau la aceste activități; c) să nu permită autorităților publice sau instituțiilor publice, naționale sau locale să incite la discriminare rasială sau s-o încurajeze.”* Documentul explicativ al Convenției arată că, printre fundamentele deciziei luate de statele semnatare de

⁸ Adoptată de către Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția nr. 2106 (XX) din 21 decembrie 1965, intrată în vigoare la data de 4 Ianuarie 1969, ratificată de România prin Decretul nr. 345/1970, publicat în Monitorul Oficial nr. 28 din iulie 1970.

a redacta și ratifica un astfel de instrument internațional dedicat în mod explicit combaterii exclusiv discriminării rasiale, s-au numărat atât angajamente politice anterioare (precum Declarația Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, din 20 noiembrie 1963 - Rezoluția 1904 (XVIII) a Adunării generale a ONU), cât și ideea că „*orice doctrină de superioritate bazată pe diferențierea dintre rase este falsă din punct de vedere științific, condamnată sub raport moral, injustă și periculoasă din punct de vedere social și că nimic nu ar putea să justifice, oriunde ar fi, discriminarea rasială, nici în teorie, nici în practică*”, iar „*discriminarea între ființele umane pentru motive de rasă, culoare sau origine etnică este un obstacol în calea relațiilor pașnice de prietenie între națiuni, fiind susceptibilă să tulbure pacea și securitatea popoarelor, precum și coexistența armonioasă a persoanelor în sînul aceluiași stat*”. **Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale**⁹, mecanismul instituțional de monitorizare a implementării Convenției, are competența de a primi și examina plângeri (comunicări) provenind de la persoane care se afla în jurisdicția statului parte și care susțin că sunt victime ale încălcării de către statul respectiv a vreunui dintre drepturile prevăzute în Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. Acesta a definit discriminarea rasială drept „*orice deosebire, excludere, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice*.” Cu privire la respectarea obligațiilor asumate de către statul român prin semnarea Convenției, în cadrul sesiunii sale nr. 77 (2-27 august 2010) Comitetul a adoptat „*Observațiile finale ale Comitetului pentru eliminarea discriminărilor rasiale*”, document în care apreciază că, până la transmiterea viitorului raport, statul român trebuie să realizeze o mai bună colectare a datelor referitoare la populație, cu precădere în privința romilor și încurajează statul-parte să își continue eforturile pentru punerea în aplicare a legislației existente și a altor măsuri care

⁹ Prin Legea nr. 612/2002, publicată în Monitorul Oficial nr.851 din 26 noiembrie 2002, „România recunoaște competența Comitetului pentru Eliminarea Discriminării Rasiale de a primi și examina plângeri (comunicări) provenind de la persoane care se afla în jurisdicția statului român și care susțin ca sunt victime ale încălcării de către România a vreunui dintre drepturile prevăzute în Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială”. Totodată, „organismul competent să primească și să examineze plângeri (comunicări) pe plan intern în România, în conformitate cu art. 14 paragraful 2 din Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, este Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, înființat prin Hotărârea Guvernului nr. 1.194/2001”.

interzic orice discriminare împotriva romilor. De asemenea, având în vedere *Recomandarea nr. 31/2005 referitoare la prevenirea discriminării rasiale în administrația publică și în sistemul judiciar*, i s-a pus în vedere statului român să realizeze următoarele:

- a) să continue să ia măsuri și să pună în aplicare măsurile existente, în special în Legea nr. 218/2002 și în Legea nr. 360/2002, în vederea combaterii utilizării excesive a forței, maltratării și abuzului de autoritate de către poliție față de persoanele aparținând grupurilor minoritare, inclusiv romii;
- b) facilitarea accesului persoanelor care aparțin minorităților la căile de atac;
- c) garantarea procesării eficiente și obiective a plângerilor, sub supravegherea Inspectoratului General al Poliției;
- d) să se asigure că astfel de comportamente sunt într-adevăr urmărite penal și pedepsite de autoritățile judiciare;
- e) să fie recrutați romi în forțele de poliție.

Trebuie precizat aici că în legătură cu *Recomandarea generală nr. 31/2005* Comitetul reamintește că absența oricăror plângeri și proceduri judiciare introduse de victimele discriminării rasiale poate indica lipsa unei legislații specifice în materie, ignorarea remediilor disponibile, teama de dezaprobare socială sau lipsa voinței din partea autorităților responsabile de introducerea urmăririlor penale. Comitetul recomandă României să se asigure că legislația privind discriminarea rasială este cunoscută de cei vizați și să ia măsuri active de informare a publicului, în special minoritățile cum ar fi romii, cu privire la toate căile de atac disponibile. De asemenea, el recomandă României să furnizeze, în următorul său raport, informații complete cu privire la plângeri, proceduri, condamnări și sentințe pentru acte de discriminare rasială.¹⁰ O altă recomandare făcută statului român este aceea de a elimina utilizarea sistemului de profil rasial de către poliție și de sistemul judiciar, precum și de a furniza informații detaliate în următorul său raport, cu privire la plângeri, urmăririi penale și pedepse pentru astfel de comportamente. Comitetul recomandă statului parte să ia măsuri eficiente pentru a pedepsi publicațiile, mass-media, partidele politice și politicienii vinovați de astfel de comportamente. De asemenea, recomandă ca statul să ia

¹⁰ A se vedea *Recomandarea generală nr. 31/2005* privind prevenirea discriminării rasiale în administrarea și funcționarea sistemului de justiție penală, disponibilă la https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fROU%2fC0%2f16-19&Lang=en

măsurile pentru promovarea toleranței în rândul grupurilor etnice. Comitetul recomandă ca statul să-și continue eforturile de combatere a rasismului în sport, în special în fotbal. De asemenea, recomandă ca statul să folosească sportul pentru a promova o cultură a toleranței și a diversității multiculturale și etnice.

La nivelul Consiliului Europei a fost înființată **Comisia europeană împotriva rasismului și intoleranței** în baza Declarației și a Planului de acțiune adoptat pe 9 octombrie 1993, la Viena, de către primul Summit al Șefilor de stat și de guvern al membrilor Consiliului Europei. Statutul Comisiei europene împotriva rasismului și a intoleranței a fost adoptat de către Comitetul de Miniștri pe 13 iunie 2002. Comisia adoptă documente considerate *soft law* și monitorizează respectarea standardelor sale de către statele membre ale Consiliului Europei.

Tot la nivel european relevant este și **Protocolul adițional cu privire la incriminarea faptelor rasiste ori xenofobe săvârșite prin sisteme informatice** al Convenției privind criminalitatea informatică.¹¹ Protocolul definește faptele rasiste ori xenofobe drept „*orice material scris, orice imagine sau orice altă reprezentare de idei ori teorii, care susține, încurajează sau incită la ură, discriminare ori violență împotriva oricărei persoane sau a unui grup de persoane, pe considerente de rasă, culoare, ascendență, naționalitate ori origine etnică, precum și religie, dacă este folosit ca pretext pentru oricare dintre acești factori.*”

3.1.2. Prezentarea specificității deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal

În acest context normativ, ce combină standarde internaționale generice și reglementări specializate obligatorii cu *soft law* și practici instituționale din ce în ce mai constrângătoare în privința monitorizării implementării regulilor internaționale, decizia-cadru 2008/913 este doar unul din instrumentele dedicate combaterii intoleranței sociale și manifestărilor bazate pe ură. Ea este un instrument regional, obligatoriu pentru statele membre ale Uniunii Europene și care necesită transpunere pentru a deveni eficient la nivel național, constrângător pentru toate subiectele de drept din cadrul acestor state.

Decizia-cadru 2008/913 a apărut din nevoia de a face sigură pedepsirea în toate statele membre ale UE a faptelor de rasism și xenofobie prin sancțiuni eficiente, proporționale și

¹¹ Ratificată de România prin Legea nr. 64/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 343 din 20 aprilie 2004.

disuasive, care să poată genera inclusiv extrădarea sau remiterea făptuitorilor către alte state unde aceștia ar putea fi acuzați. O astfel de abordare prezintă avantajul că este coerentă la nivel european, înlătură riscul de evitare a tragerii la răspundere a făptuitorilor pe motive de lipsă a dublei incriminări și întărește cooperarea judiciară dintre statele membre ale UE. În plus, acestea din urmă pot oricând să stabilească măsuri care să depășească nivelul minimal impus de UE.

La momentul adoptării sale, statele membre ale UE erau conștiente de faptul că măsuri sectoriale, exclusiv în zona dreptului penal, sunt insuficiente pentru a combate rasismul și xenofobia în spațiul Uniunii Europene, pentru atingerea obiectivului stabilit fiind necesare măsuri complexe aplicate într-un cadru global. Acea viziune s-a dovedit a fi premonitoare de vreme ce la nivelul anului 2012 homofobia¹² încă ridică probleme în UE, iar în 2018 antisemitismul¹³ rămânea la cote îngrijorătoare. Însă dorința de a stabili un prim punct de cristalizare, eficient în plan social și care să permită o viitoare armonizare mai cuprinzătoare, a determinat abordarea formelor celor mai grave de rasism și xenofobie prin instrumentele represive de drept penal.

Obiectivul acestei decizii-cadru a fost cvadruplu :

- 1) de a asigura cel puțin pedepsirea următoarelor fapte săvârșite cu intenție :
 - (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;
 - (b) săvârșirea oricărui act menționat mai sus prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale;
 - (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 săvârșite împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup atunci când comportamentul respectiv este de natură să incite la violență sau ură;

¹² <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-fundamental-rights-lesbian-gay-bisexual-and>

¹³ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/2nd-survey-discrimination-hate-crime-against-jews>

- 2) de a asigura pedepsirea în toate statele membre ale UE și nu doar sancționarea prin mijloace de drept civil ori contravențional a infracțiunilor de natură rasistă ori xenofobă ;
- 3) de a asigura pedepsirea cel puțin la un nivel minim a infracțiunilor de natură rasistă ori xenofobă prin pedepse efective, proporționale și disuasive;
- 4) de a face sigură considerarea motivației rasiste și xenofobe ca o circumstanță agravantă și de a nu face să depindă cercetarea și urmărirea unor astfel de fapte de declarații sau plângeri ale victimelor.

Fără a reuși să acopere întreaga gamă posibilă de conduite ilegale cu grad mare de pericol social și bazate pe intoleranța față de alteritate decizia-cadru 2008/913 a constituit un pas înainte în direcția combaterii a ceea ce în literatura de specialitate este cunoscut sub denumirea generică de „*hate crime*” și care se distinge de alte forme de manifestări - de asemenea ilegale și fundamentate pe intoleranță (generic numite „*hate speech*”) - care nu ajung până la gradul de pericol social considerat suficient de grav încât să determine o reacție represivă puternică din partea statului.

„*Hate crime*” sau infracțiunile motivate de ură sunt un concept juridic relativ nou, ce desemnează nu o anumită infracțiune sau o conduită nou apărută și care trebuie sancționată penal ci, mai degrabă, infracțiuni cunoscute dar care sunt caracterizate printr-un *motiv* particular, anume intoleranța față de ceilalți ori prejudecăți referitoare la ceilalți. Prin urmare, atunci când ne referim la „*hate crime*” avem în vedere, de regulă, infracțiuni ce sunt deja prevăzute în legislația penală a statelor și care se particularizează doar prin faptul că sunt săvârșite cu intenția de a vătăma, direct sau indirect, o persoană sau un grup de persoane în considerarea anumitor caracteristici ale acestora. De regulă, criteriile avute în vedere pentru săvârșirea unor astfel de infracțiuni sunt cele în funcție de care reglementările în vigoare interzic orice discriminări, însă acolo unde discriminările interzise sunt mai puțin numeroase ori criteriile legale nu sunt suficient de detaliate pot exista infracțiuni motivate de ură și în baza unei simple percepții subiective a făptuitorului care dorește să vătămă un grup sau o persoană în considerarea unei anumite caracteristici protejate în alt mod. Un exemplu în acest sens este infracțiunea de instigare la ură (art.369), prevăzută de noul Cod penal român.

Infracțiunile motivate de ură sunt considerate a fi infracțiuni „simbolice” întrucât au în vedere victime selectate aleatoriu, în considerare a ceea ce ele reprezintă nu a ceea ce ele sunt, și pentru a transmite un mesaj unei întregi comunități și nu doar victimei propriu-zise. Uneori astfel de infracțiuni vizează bunuri (de ex. profanarea de morminte) și nu persoane tocmai pentru că intenția este aceea de a leza valori structurante pentru o comunitate. Acest tip de conduite infracționale au impact puternic nu doar asupra victimei, ci mai ales asupra comunității din care face parte victima și exprimă intoleranța făptuitorului față de o stare de lucruri pe care nu o poate adresa în alt mod.

Diferite de genocid (desi și acesta vizează comunități întregi) și distincte și de discriminare (elementul subiectiv al mobilului determinat de prejudecată ori ură lipsește în acest caz) infracțiunile motivate de ură („*hate crime*”) pot deriva din discursul motivat de ură („*hate speech*”), însă nu întotdeauna discursul în sine este și infracțiune. Cu toate acestea, incitarea sau instigarea la săvârșirea de infracțiuni motivate de ură poate constitui o infracțiune motivată de ură de sine stătătoare.¹⁴

Decizia-cadru 2008/913 a operat o selecție în materie de „*hate crime*” nu doar în privința instrumentelor folosite pentru armonizarea legislativă la nivelul statelor membre ale UE (exclusiv dreptul penal), ci și în privința infracțiunilor motivate de ură vizate de armonizarea legislativă europeană. Sunt vizate instigarea publică la ură sau violență în funcție de anumite criterii, realizarea în concret a unor astfel de acte de ură sau violență în anumite forme (difuzare publică de materiale) și negaționismul în privința holocaustului, crimelor împotriva umanității ori a crimelor de război. Cu toate acestea legislațiile statelor membre pot merge mai departe decât acest instrument de armonizare legislativă și pot prevedea și alte forme de „*hate crime*” ori alte criterii determinante pentru identificarea unor astfel de infracțiuni ori stabili circumstanțe agravante generice pentru a distinge din punct de vedere sancționator o astfel de tipologie de infracțiuni. Din această perspectivă, decizia-cadru stabilește un prag minimal, care poate fi depășit de reglementările interne ale statelor membre ale UE.

¹⁴ De exemplu, Codul penal român pedepsește incitarea la ură sau discriminare (art.369 Cod Penal) ce se poate realiza „prin orice mijloace”, deci inclusiv prin discurs motivat de ură. De cele mai multe ori aceasta este și maniera în care se manifestă infracțiunea de incitare la ură.

3.1.3. Transpunerea deciziei-cadru 2008/913 în legislația din România

Transpunerea acestei decizii-cadru în legislația fiecărui stat membru al UE s-a făcut adaptat la specificul normativ al fiecăruia.¹⁵

În România s-a optat pentru adaptarea Codului penal în sensul consacării unor circumstanțe agravante pentru motivația rasistă ori xenofobă a săvârșirii oricăror infracțiuni și a stabilirii unor noi infracțiuni, adoptarea *ex novo* a unor acte normative sectoriale (interzicerea organizațiilor fasciste, rasiste sau xenofobe și combaterea violenței cu ocazia jocurilor sau competițiilor sportive) și ajustarea altor acte normative existente și prin care se preveneau variate forme de discriminare.

În concret, în România transpunerea deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal a determinat modificări imediate în conținutul unor acte normative,¹⁶ a implicat adaptări ulterioare în cuprinsul altora¹⁷ și a impus ajustări în mai multe domenii, chiar dacă nu toate de domeniul dreptului penal.¹⁸

Istoric vorbind, mobilul ură/prejudecată în legătură cu săvârșirea infracțiunilor a fost introdus pentru prima dată ca circumstanță agravantă în legislația penală din România înainte de adoptarea deciziei-cadru 2008/913. Legea nr. 278/2006, care a modificat Codul Penal în vigoare la acea dată, a completat cadrul normativ cu o circumstanță agravantă referitoare la săvârșirea infracțiunilor din motive de ură pe baza unor criterii după care orice discriminare este interzisă inclusiv la nivel constituțional. Noul Cod penal, intrat în vigoare în 2009, a menținut această stare de lucruri și a adăugat și alte criterii de identificare a infracțiunilor motivate de ură. Astfel, art.77 lit. h) din noul Cod penal arată că sunt circumstanțe agravante la săvârșirea unei infracțiuni și motivele legate de „*rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie,*

¹⁵ Pentru opțiuni posibile în privința legiferării în domeniul „*hate crime*” a se vedea OSCE, „Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic”, disponibil la <https://www.osce.org/ro/odihr/36428?download=true>

¹⁶ Ordonanța de urgență nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și Ordonanța de urgență nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii.

¹⁷ Legea nr. 4/2008 privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive, publicată în M.Of. nr. 24 din 11 ianuarie 2008 și Legea nr. 286/2009 privind Codul penal.

¹⁸ Pentru o listă a actelor normative pe care Ministerul Justiției le-a considerat a trebui să fie adaptate noii reglementări europene la data adoptării acestora a se vedea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/NIM/?uri=celex:32008F0913>

gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA ori pentru alte împrejurări de același fel, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte.”

De asemenea, noul Cod penal a introdus și noi infracțiuni sau noi modalități ale unor infracțiuni existente care descriu *modus operandi* specific „*hate crime*”. Din prima categorie face parte infracțiunea de incitare (art.369 C.pen) care vizează explicit incitarea publicului, prin orice mijloace, la ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane. Din a doua categorie fac parte infracțiunea de tortură (art.282 C.pen) care s-a văzut adăugată cu agravanta de la litera d) - tortura pe un motiv bazat pe orice forma de discriminare sau infracțiunea de abuz în serviciu (art.297 C.pen) căreia i s-a adăugat un nou alineat 2 ce stabilește pedeapsa pentru abuzul în serviciu săvârșit pentru a crea o stare de inferioritate bazată pe criterii după care este interzisă orice discriminare.

Modificări ale legislației naționale anterioară deciziei-cadru 2008/913 și care au fost determinate în mod direct de obligația de transpunere a acesteia au fost operate în cuprinsul unor acte normative care vizau „*hate speech*” prin interzicerea discriminărilor sau combaterea rasismului și a xenofobiei. Astfel, Ordonanța de urgență nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii are în prezent un conținut normativ mai precis în ceea ce privește definiția holocaustului autohton, iar Ordonanța de urgență nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare a dobândit o enumerare exemplificativă („*precum și orice alt criteriu*”) și nu limitativă în privința criteriilor după care este interzisă orice discriminare (art.2). În mod particular Ordonanța de urgență nr.31/2002 este actul normativ intern care corespunde cel mai bine obiectivului general urmărit de decizia-cadru 2008/913 și el acoperea încă de la adoptare atât întreaga gamă de infracțiuni reprimite prin actul UE, cât și instrumentarul de natură penală avut în vedere de acesta din urmă.

În strânsă legătură cu transpunerea deciziei-cadru 2008/913 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal trebuie avute în vedere și modificări și ale altor acte normative, care pot fi considerate legi penale speciale în măsura în care prevăd sau fac trimitere la posibilitatea ca anumite contravenții acolo

prevăzute să fie considerate infracțiuni în anumite condiții. Cu titlu de exemplu, Legea nr.148/2000 privind publicitatea ar putea intra în această categorie în măsura în care din interpretarea coroborată a articolelor 6 lit. c), d) și h) și 23 rezultă că poate fi infracțiune și publicitatea care prejudiciază respectul pentru demnitatea umană, include discriminări bazate pe rasă, sex, limbă, origine, origine socială, identitate etnică sau naționalitate și prejudiciază securitatea persoanelor sau incită la violență. În același sens este și Legea nr. nr.30/2016 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011. Art.46 din respectiva Convenție obligă statele să considere drept circumstanțe agravante pentru infracțiunile acolo stabilite anumite fapte în măsura în care ele nu constituie deja elemente constitutive ale infracțiunii ca atare.

Interdicții din alte acte normative, care pot sau nu să fie însoțite și de sancțiuni de natură penală, servesc aceluiași scop, anume împiedicarea unor conduite umane ce pot fi asimilate „*hate crime*.” De exemplu, art.24 din Legea nr. 4/2008 privind prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive stabilește că „*Incitarea în public sau prin mass-media la acte de violență, în legătură cu competiția sau jocul sportiv, de către conducătorii de cluburi, oficiali sau sportivi constituie contravenție,*” în vreme ce art.36 din același act normativ prevede că „*Utilizarea în arena sportivă a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe, răspândirea ori deținerea, în vederea răspândirii, de asemenea simboluri în arena sportivă constituie infracțiune.*” Sau, Legea audiovizualului nr.504/2002 cuprinde art.40 care arată că „*Este interzisă difuzarea de programe care conțin orice formă de incitare la ură pe considerente de rasă, religie, naționalitate, sex sau orientare sexuală*” fără însă a stabili și natura juridică a conduitei ilegale. Sau legea nr.30/2016 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011. În art.3 lit.a) Convenția definește "violenta împotriva femeilor" drept „*o încălcare a drepturilor omului și o formă de discriminare împotriva femeilor*” și care creează conceptul de „*violență de gen*”, acesta fiind alcătuit din „*acțiunile care rezultă în sau care sunt probabile a rezulta în vătămarea sau suferința fizică, sexuală, psihologică sau economică cauzată femeilor, inclusiv amenințările cu asemenea acțiuni, constrângerea sau deprivarea arbitrară de libertate, indiferent dacă se produce în public sau în viața privată.*”

În concluzie, transpunerea deciziei-cadru 2008/913 în sistemul normativ din România, cel puțin la nivelul legislației primare, este realizată corect și complet. Așa cum se arată în succesive rapoarte de monitorizare a progresului realizat de România atât în perioada de pre-aderare la UE, cât și în rapoartele instituite de mecanismul de cooperare și verificare de după aderare, armonizarea legislativă este adesea îndeplinită foarte bine. Atenție sporită trebuie însă acordată capacității administrative necesară pentru implementarea efectivă și eficientă a legislației adoptate. Pentru dezvoltarea unei capacități administrative apte să facă față unei astfel de provocări egal importante sunt atât reglementările secundare, care instituie structuri instituționale și proceduri pentru funcționarea acestora, cât și resursele materiale și umane disponibile. În aceste din urmă privințe există o marjă suficientă pentru ameliorare.

3.2. Aspecte instituționale

Astfel, din punct de vedere instituțional, competente pentru a pune în aplicare prevederile de natură penală prin care se combate rasismul și xenofobia sunt poliția, parchetele și instanțele judecătorești. Autoritățile administrative autonome înființate prin acte normative relevante pentru domeniul aici analizat, cum ar fi Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați ori Consiliul Național al Audiovizualului nu pot decât să își decline competența atunci când constată că au de a face cu infracțiuni și nu cu contravenții (acestea din urmă intră în competența lor). Autoritățile administrative centrale sau locale, care sunt competente să constate contravențiile prevăzute, de exemplu, de legea publicității sau de legea pentru prevenirea și combaterea violenței cu ocazia competițiilor și a jocurilor sportive trebuie de asemenea să își decline competența în favoarea celor judiciare atunci când sesizează săvârșirea unor infracțiuni.

Însă toate aceste autorități publice, judiciare sau extrajudiciare, trebuie să fie în măsură să identifice și să distingă infracțiunile motivate de ură de alte tipuri de infracțiuni. De aceea este importantă capacitatea reală a tuturor instituțiilor ce pot fi implicate în tratarea unor astfel de cazuri de a le identifica în mod corect și de a le trata în mod adecvat, inclusiv de a le înregistra în mod distinct în statisticile proprii.

Într-adevăr, faptul că aceste infracțiuni au la bază un mobil special (prejudecata ori ura față de alteritate), iar mobilul nu este un element constitutiv al infracțiunii în aproape toate sistemele juridice ale statelor membre ale UE, face ca infracțiunile motivate de ură să fie mai

greu de identificat ca atare și, prin urmare, mai greu de tratat ori înregistrat în statistici. Dat fiind că în materie penală se aplică cu strictețe principiul legalității infracțiunilor și pedepselor, cum mobilul nu este reglementat ca un element constitutiv al infracțiunii, autoritățile statului însărcinate cu represiunea infracțiunilor pot fi lesne tentate să nu ia în considerare acest aspect și să trateze conduitele ilegale exclusiv prin prisma prevederilor legale. Deși infracțiunile motivate de ură sunt considerate „*un afront deosebit la adresa demnității umane*”¹⁹ organele de anchetă penală ori instanțele judecătorești sunt ținute de reglementările în vigoare referitoare la infracțiuni și pot să nu aibă în vedere dimensiunea - *mai largă dar neprevăzută expres în lege* - a vătămării provocate de astfel de infracțiuni. De altfel, mobilul este un aspect extrem de dificil de probat în fața instanțelor judecătorești în toate statele membre ale UE, ceea ce determină dificultăți și în privința cercetării și/sau judecării infracțiunilor motivate de ură distinct de infracțiunile deja cunoscute.

Una din constatările recurente făcute de toți actorii interesați de combaterea infracțiunilor motivate de ură este paradoxul acestora: măsurători sociologice efectuate la întâmplare par să indice uneori un grad de intoleranță ori o teamă de alteritate la nivelul societăților din statele membre ale UE invers proporționale cu numărul de astfel de infracțiuni înregistrate ori finalizate cu condamnări penale. Fenomenul este cunoscut și la nivel internațional și face obiectul preocupărilor inclusiv din partea instituțiilor de monitorizare a implementării instrumentelor internațional special dedicate combaterii acestui tip de fapte antisociale. Această realitate poate fi explicată fie prin faptul că victimele unor astfel de infracțiuni nu le declară, fie prin faptul că infracțiunile sunt semnalate dar nu sunt înregistrate ca atare (adesea din cauza unor instrumente statistice inadecvate), fie prin faptul că deși sunt înregistrate ca atare infracțiunile motivate de ură sunt totuși tratate ca infracțiuni deja cunoscute căci acelea sunt mai ușor de probat. Nu întâmplător convenții internaționale mai recente, cum este cea referitoare la prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, adoptată la Istanbul la 11 mai 2011, acordă un spațiu larg reglementării modalităților în care trebuie efectuată, la intervale regulate, colectarea dezagregată a datelor (în special art.11).

Prin urmare, pentru ca problema manifestărilor sociale ale unei intoleranțe ce ajunge până la lezarea gravă a unor valori esențiale pentru societate (săvârșirea de infracțiuni) să poate fi

¹⁹ A se vedea jurisprudența CEDO anterior citată.

adresată în mod corespunzător este necesar ca ea să fie corect înțeleasă în dimensiunea sa sociologică, dincolo de reglementarea juridică și să fie identificată din cele mai precoce faze.

Pentru aceasta este nevoie:

- de o legislație primară care să identifice corect și clar infracțiunile motivate de ură, precum și autoritățile statului competente să combată astfel de manifestări ale intoleranței;
- de o legislație secundară care să determine autoritățile represive ale statului să abordeze astfel de infracțiuni ca pe o categorie distinctă și
- de o resursă umană suficient de bine pregătită / formată pentru tratarea corespunzătoare a acestor situații și a nu ajunge până la excesul de a săvârși ea însăși tocmai astfel de infracțiuni.

În cazul concret al României, studiile anterioare²⁰ ale celui prezent au ajuns la concluzia că modalitatea de colectare a datelor referitoare la infracțiunile motivate de ură necesită atenție sporită. Un raport tematic²¹ al Agenției pentru Drepturi Fundamentale, dedicat analizei modului în care este asigurată protecția victimelor infracțiunilor motivate de ură, a constatat că în 2012 România era singurul stat în care datele nu erau colectate dezagregat, în funcție de criteriul care a stat la baza motivației discriminatorii a infracțiunii (sex/gen, apartenență etnică, orientare sexuală, dizabilitate etc.). Un alt raport tematic²² din 2018 al aceleiași Agenții pentru Drepturi Fundamentale, dedicat analizei modului în care sunt colectate datele referitoare la infracțiunile motivate de ură, arată că și la nivelul anului 2018 datele statistice sunt colectate lunar, semestrial și anual și pot fi făcute publice la cerere, dar în continuare nu înregistrează criteriile care constituie mobilul săvârșirii unor astfel de infracțiuni. Neînregistrarea distinctă a infracțiunilor motivate de ură încă de la debutul unei cauze judiciare poate fi una din explicațiile numărului relativ mic al condamnărilor penale consemnate în dreptul acestei categorii. Motivele unei astfel de situații pot fi multiple: absența unor reglementări clare cu privire la datele statistice colectate, sisteme informatice

²⁰ Centrul de resurse juridice, „Combaterea infracțiunilor motivate de ură. Ghid pentru practicieni și decidenți”, 2015.

²¹ Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, „Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims’ rights”, 2012.

²² Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, „Hate crime recording and data collection practice across the EU”, 2018.

limitate, resurse umane insuficiente ori insuficient specializate, lipsa de interes a autorităților chemate să trateze astfel de situații etc.

3.2.1. Informații statistice furnizate de către instituțiile abilitate în domeniu

Autoritățile publice române care au competențe directe în legătură cu implementarea Deciziei-cadru 2008/913 sunt poliția, parchetele și instanțele judecătorești. La finele anului 2018 IPP a solicitat acestor autorități informații de interes public în legătură cu modalitatea în care contribuie fiecare la punerea în aplicare în mod concret a Deciziei-cadru 2008/913.

Răspunsurile furnizate oferă o imagine de ansamblu puțin coerentă. Astfel, este interesant de observat că pentru fiecare din autoritățile publice solicitate să ofere informații de interes public transpunerea deciziei-cadru 2008/913 este realizată prin alte acte normative. Acest lucru are un impact direct asupra modului în care infracțiunile motivate de ură sunt identificate și, prin urmare, înregistrate și raportate statistic. Desigur că diferențele existente la nivel de categorii de date statistice înregistrate între poliție, pe de o parte și parchete și instanțe, pe de altă parte pot fi parțial justificate prin rolul diferit pe care aceste autorități îl au în urmărirea și anchetarea faptelor penale. Nu e mai puțin adevărat însă că din perspectiva rolului mai general al tuturor acestor autorități ale statului, anume acela de a preveni și combate fenomenul infracțional, o mai mare coerență cu privire la cadrul normativ considerat relevant ar fi de dorit.

a) Poliție

Din răspunsul primit la cererea de informații de interes public rezultă că pentru Poliția Română Decizia-cadru 2008/913 a fost transpusă prin OUG 31/2002.

Cu toate acestea, la nivelul Poliției române sunt înregistrate statistic 5 categorii de infracțiuni considerate a putea fi săvârșite cu motivația urii, anume:

- Tortura motivată de discriminare (art.282 alin.1 lit. d) C.pen)
- Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi (art.297 alin.2 C.pen)
- Incitarea la ură sau discriminare (art.369 C.pen)
- Împiedicarea exercitării libertății religioase (art.381 C.pen)
- Toate infracțiunile prevăzute de OUG 31/2002 fără dezagregarea datelor în funcție de criteriile prevăzute de aceasta

Pentru toate aceste infracțiuni este posibilă și înregistrarea statistică suplimentară a circumstanței agravante prevăzută de art.77 lit. h) C.pen, dar acest din urmă atribut nu poate furniza o situație statistică de sine stătătoare; pe cale de consecință cu atât mai mult acest atribut nu poate furniza o situație statistică pe date dezagregate, adică în funcție de fiecare criteriu avut în vedere de art.77 C.pen.

Din datele statistice prezentate de Poliția română, în anii 2016, 2017 și 2018 OUG 31/2002 a furnizat o cazuistică semnificativ mai redusă cantitativ decât infracțiunile motivate de ură prevăzute în Codul penal: atât numărul infracțiunilor sesizate cât și al celor soluționate de poliție în cazul OUG 31/2002 este consistent mai mic decât cel referitor la infracțiunea de incitare la ură de exemplu. A se vedea tabelul de mai jos:

<u>Tortura motivată de discriminare (art. 282 CP alin. 1 lit. d);</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Infracțiuni sesizate	0	0	0
Infracțiuni soluționate de poliție	0	0	0
Infracțiuni declinate parchetului	1	0	0

<u>Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi (art. 297 CP alin. 2)</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Infracțiuni sesizate	140	45	20
Infracțiuni soluționate de poliție	11	1	2
Infracțiuni declinate parchetului	19	2	8

<u>Incitarea la ură sau discriminare (art. 369 CP)</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Infracțiuni sesizate	56	37	60
Infracțiuni soluționate de poliție	6	2	3
Infracțiuni declinate parchetului	0	1	5

<u>Împiedicarea exercitării libertății religioase (art. 381 CP)</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Infracțiuni sesizate	14	18	2
Infracțiuni soluționate de poliție	7	2	2
Infracțiuni declinate parchetului	1	0	0

<u>O.U.G. nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor și simbolurilor cu caracter fascist, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Infracțiuni sesizate	10	7	10
Infracțiuni soluționate de poliție	4	0	2
Infracțiuni declinate parchetului	1	1	0

Statistica referitoare la infracțiunea de incitare la ură sau la discriminare (art. 369 C.pen.) este sugestivă: în fiecare din ultimii trei ani sunt sesizate câteva zeci de astfel de fapte, din care poliția soluționează două sau trei și trimite parchetului până la cel mult cinci, restul sunt

clasate. În privința abuzului în serviciu prin îngrădirea unor drepturi statistica pare a releva o problemă sistemică: o scădere dramatică la doar o cincime din numărul sesizărilor înregistrate nu pare a fi un fenomen social firesc, ci, mai degrabă, rezultatul unui mod diferit de înregistrare statistică a cauzelor. În rest, la nivelul poliției nu par a fi înregistrate prea multe cauze care vizează infracțiuni motivate de ură, ceea ce este surprinzător dacă avem în vedere pe de o parte jurisprudența CEDO anterior menționată și, pe de altă parte, rezultatele sondajului de opinie ce va fi prezentat mai jos.

b) Parchete

Din răspunsul primit la cererea de informații de interes public rezultă că pentru parchete transpunerea deciziei-cadru 2008/913 s-a realizat atât prin adăugarea unor noi circumstanțe agravante la art.77 din Codul penal, cât și prin OUG 31/2002.

Datele statistice colectate de parchetele din România au inclus dintotdeauna informații pentru fiecare infracțiune în mod individual și au permis inclusiv înregistrarea unor atribute specifice, cum sunt circumstanțele agravante sau atenuante. Prin urmare la nivelul parchetelor sunt înregistrate date statistice referitoare la fiecare infracțiune din cele considerate a putea fi săvârșite cu motivația urii, iar pentru fiecare poate fi menționată eventuala circumstanță agravantă prevăzută de art.77 C.pen. Aceasta înseamnă și că, deși nu a fost menționată expres în răspuns ca fiind una din modalitățile prin care a fost transpusă decizia-cadru, pentru parchete noua infracțiune de instigare la ură, introdusă în Codul penal la art.369, este înregistrată distinct de celelalte din punct de vedere statistic.

Răspunsul oferit de Parchetul general la cererea de informații de interes public a relevat și un exemplu de bune practici, ce ar putea fi replicat și la nivelul celorlalte autorități publice, anume colectarea specifică a datelor cu privire la infracțiunile motivate de ură, inclusiv colectarea datelor dezagregat pe fiecare criteriu de discriminare menționat în actele normative relevante. Astfel, prin Ordinul nr.298/2017 al Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție s-a stabilit obligația colectării datelor în două formulare statistice adiționale față de cele folosite până atunci, iar acestea au început a fi utilizate începând cu semestrul I al anului 2018. În concret, este vorba de un formular statistic dedicat exclusiv infracțiunilor prevăzute de OUG 31/2002 și un formular statistic dedicat infracțiunilor motivate de ură, indiferent că este vorba de aplicarea circumstanței agravante prevăzută de art.77 lit. h) C.pen sau de cele la care elementul ură face parte din conținutul

constitutiv al infracțiunii (art.369 C.pen). Fiecare din rubricile destinate inculpaților trimiși în judecată, suspectilor față de care s-a dispus renunțarea la urmărirea penală sau suspectilor față de care s-a dispus clasarea este însoțită de una adițională în care se înregistrează motivul discriminării. Datele sunt colectate separat pe fiecare din cele 15 curți de apel și fiecare din cele patru structuri specializate din cadrul Parchetului general, astfel încât eventuala analiză a fenomenului criminogen ce ar putea fi dedusă din această colectare a datelor să poată fi realizată inclusiv după criteriul competenței materiale, personale și teritoriale. Acest lucru facilitează o ulterioară definire de politici publice în materie de represiune a acestui tip de infracțiuni și permite adaptarea răspunsului autorităților la necesitățile reale din teren.

Dat fiind ca Ordinul nr.298/2017 al Procurorului general a început a fi pus în aplicare abia începând cu anul statistic 2018, la finele anului 2018 au putut fi furnizate doar datele statistice colectate pentru semestrul I al anului 2018. O analiză atentă a formularelor statistice puse la dispoziție de Parchetul general relevă însă faptul că punerea în aplicare a acestei legislații secundare meritorii necesită timp pentru înțelegere și ar putea fi îmbunătățită de o formare profesională dedicată subiectului. În anexa nr.19, referitoare la circumstanțele agravante stabilite de art.77 C. pen. și consemnarea infracțiunii speciale de incitare la ură doar două parchete de pe lângă curți de apel au consemnat motivele discriminării, anume cel din București și cel din Cluj, cu precizarea că în al doilea caz nu a fost consemnat un criteriu de discriminare interzis prin lege, ci o incitare la ură față de o categorie socio-profesională (medici). În anexa nr.20, referitoare la infracțiunile prevăzute de OUG nr.31/2002, o singură mențiune este făcută în dreptul motivelor, iar aceea privește motivul pentru care s-a renunțat la urmărirea penală și nu motivul discriminării. Pentru analiza gradului în care noua modalitate de înregistrare statistică a fost însușită de sistemul parchetelor ar fi necesară prezentarea unor informații mai ample, referitoare la o perioadă de timp mai îndelungată.

Distinct de această stare de lucruri, trebuie constatat că datele statistice sunt - și la nivelul parchetelor - puțin consistente. Informațiile furnizate par a ilustra o stare de infraționalitate foarte redusă în această materie. La nivelul întregii țări în primul semestrul al anului 2018 erau de soluționat 22 de cauze referitoare la infracțiuni prevăzute de OUG nr.31/2002, iar dintre acestea doar 6 au fost soluționate, 1 prin trimitere în judecată (referitoare la un inculpat) și restul prin renunțare la urmărirea penală ori clasare. Dintr-un număr total de 36 dosare de soluționat în semestrul I al anului 2018 în materie de instigare la ură ori infracțiuni pentru care

s-a aplicat agravanta prevăzută de art.77 C.pen., la nivelul întregii țări (incluzând aici și secțiile specializate) doar 16 au fost efectiv soluționate, dintre care 12 au fost clasate și doar 1 a fost finalizat cu trimiterea în judecată a 3 inculpați.

Datele statistice prezentate de Parchetul general se află într-o oarecare corespondență cu cele prezentate de poliție din perspectiva numărului de cauze ce sunt trimise de la poliție la parchete. Cu toate acestea nivelul general al stării de infraționalitate astfel constatate în această nișă („*hate crime*”) pare extrem de redus, ceea ce nu pare a fi confirmat de măsurătorile sociologice realizate inclusiv în cadrul acestui proiect.

c) Instanțe judecătorești

Din răspunsul primit la cererea de informații de interes public rezultă că pentru Ministerul Justiției (MJ) transpunerea Deciziei-cadru 2008/913 s-a realizat printr-un ansamblu de acte normative²³, dintre care - în cazul unora - rolul activ al MJ a fost necesar pentru ajustarea prevederilor existente în concordanță cu exigențele actului normativ al UE.

Aceeași viziune mai cuprinzătoare pare să fie avută în vedere și la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), autoritate publică în fața căreia sunt prezentate în fiecare an rapoartele de activitate ale instanțelor și parchetelor, în special statisticile anuale. În răspunsul furnizat la cererea de informații de interes public CSM a furnizat și o anexă cu statisticile din anii 2016, 2017 și 2018, din care rezultă că modulul de statistică judiciară din aplicația ECRIS permite înregistrarea atributului „conform art.77 NCP, cu caracter anti-semit”. O astfel de ilustrare a posibilităților de care dispune modulul de statistică judiciară din aplicația ECRIS pare a fi încurajatoare, căci lasă să se înțeleagă că ar fi posibilă inclusiv înregistrarea infracțiunilor în funcție de fiecare criteriu din cele enumerate la art.77 C.pen.

La nivelul instanțelor judecătorești modulul de statistică judiciară din aplicația ECRIS permite înregistrarea distinctă nu doar a fiecărei infracțiuni din Codul penal, deci și a infracțiunii de incitare (art.369 C.pen), ci și a fiecărei circumstanțe agravante prevăzute de art.77 C.pen, deci și a celei care vizează săvârșirea infracțiunilor motivate de ură. Prin urmare, cel puțin între datele statistice înregistrate la nivel de parchete și cele înregistrate la nivel de instanțe pare

²³ Pentru o listă a actelor normative pe care Ministerul Justiției a apreciat că trebuie să le adapteze Deciziei-cadru 2008/913 și pe care o consideră pertinentă și la nivelul anului 2018, așa cum rezultă din răspunsul furnizat la solicitarea de informații de interes public, a se vedea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/NIM/?uri=celex:32008F0913>

să existe o minimă corelare, în sensul că anexele nr.19 și 20 de la nivel de parchete au un corespondent în statistica instanțelor judecătorești. Cu toate acestea, ca și la nivelul poliției, nici la nivelul instanțelor nu pare a fi posibilă înregistrarea statistică pe date dezgregate, adică în funcție de fiecare criteriu avut în vedere de art.77 C.pen. Confirmarea faptului că modulul statistic din sistemul informatic ECRIS permite înregistrarea distinctă a atributului referitor la circumstanța agravantă „motivată de ură”, dar „nu permite filtrarea datelor statistice în funcție de unul din criteriile specifice menționate în cuprinsul art.77 lit. h) C.pen” a venit și în răspunsul dat de Ministerului Justiției la solicitarea de informații de interes public.

Distinct de această problemă a imposibilității de a avea o imagine detaliată asupra tipurilor de discriminare realizată prin „*hate crime*”, recurentă în statistica judiciară din România și relevată inclusiv de organisme internaționale (a se vedea recomandările făcute de Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale sau constatările Agenției pentru drepturi fundamentale a UE), o a doua problemă sistemică pare a se contura, anume cea a unor înregistrări statistice reduse cantitativ. Într-adevăr, și la nivelul instanțelor judecătorești statistica pare să indice o incidență modică a acestui tip de infracțiuni. Cu titlu de exemplu, în anii 2016, 2017, 2018 au existat 1, 2 și, respectiv, 3 cauze referitoare la infracțiunea de incitare la ură (art.369 C.pen) pe rolul instanțelor judecătorești, câte una nouă intrată în fiecare an, dintre care prima a fost soluționată abia în 2018, în vreme ce celelalte două încă își așteaptă finalul. Sau, în privința tuturor infracțiunilor prevăzute de OUG 31/2002 atributul înregistrat în ECRIS vizează „interzicerea unor organizații”, iar în această privință statistica este și mai firavă: în 2016 existau 3 dosare de acest tip, 2 noi dosare au intrat în 2017 și niciunul în 2018, din care 1 a fost soluționat în 2016 și alte 2 în 2017, în 2018 aflându-se în curs de soluționare ultimele 2 astfel de dosare. De altfel, aceeași pare a fi situația și în cazul circumstanței agravante prevăzută de art.77 C.pen, în cazul căreia ECRIS are posibilitatea de a înregistra atributul „faptă săvârșită din ură cu caracter anti-semit”, iar aceasta pare a fi mai des înregistrată în legătură cu infracțiuni de lovire sau alte violențe (13 incidente în 2016, 13 incidente în 2017 și 8 incidente în 2018), furt calificat (19 incidente în 2016, 7 incidente în 2017 și 11 incidente în 2018) în vreme ce pentru celelalte infracțiuni agravante este reținută semnificativ mai rar (de exemplu, pentru tâlhărie calificată au fost 4 incidente în 2016, 2 incidente în 2017 și 3 incidente în 2018).

Din ansamblul informațiilor primite de la poliție, parchete și instanțe rezultă că în România în 2016, 2017 și 2018 au existat câteva zeci de sesizări ale autorităților represive ale statului cu posibila săvârșire a unor infracțiuni motivate de ură, din care mai puțin de jumătate au fost anchetate și doar câte cel mult una-două pe an s-au soldat cu hotărâri judecătorești. Cu toate acestea, măsurătorile sociologice cu privire la raportarea identitară și teama de alteritate la nivelul populației României par să indice o stare latentă extrem de favorabilă manifestărilor discriminatorii și permit identificarea unor criterii în funcție de care potențialul de săvârșire a unor fapte motivate de ură se menține ridicat. Discrepanța dintre indicatorii din statistica judiciară și rezultatele sondajului de opinie realizat în cadrul proiectului este frapantă.

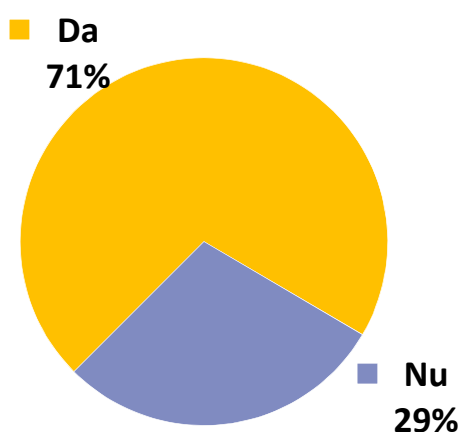
4. Analiza rezultatelor Sondajului de opinie privind nivelul discriminării și percepțiile actuale asupra infracțiunilor motivate de ură în România

Pentru a estima permeabilitatea populației României la fenomenul intoleranței și al discriminărilor motivate de caracteristici protejate juridic a fost realizat un sondaj de opinie privind nivelul discriminării și percepțiile actuale asupra infracțiunilor motivate de ură. Acesta a fost administrat în perioada 26 noiembrie – 10 decembrie 2018 pe un eșantion de 1300 subiecți reprezentativ la nivel național conform metodei CATI și are o marjă de eroare de $\pm 2,7\%$.

Ca o concluzie generală sondajul a relevat că în România discriminarea este preponderent definită de homofobie, dar există și nuanțe semnificative de xenofobie, șovinism și antisemitism. Prin urmare în funcție de aceste criterii există și cel mai mare potențial pentru săvârșirea de infracțiuni motivate de ură. Trebuie menționat aici că aceleași tendințe au fost remarcate și la nivel european la nivelul anului 2017²⁴.

În România discriminarea, ca fenomen general, este percepută drept o problemă de majoritatea populației (71%), 1/3 dintre respondenți declarând că au avut o experiență directă în care au fost discriminați. (slide 6)

Credeți că fenomenul discriminării este o problemă actuală în România?

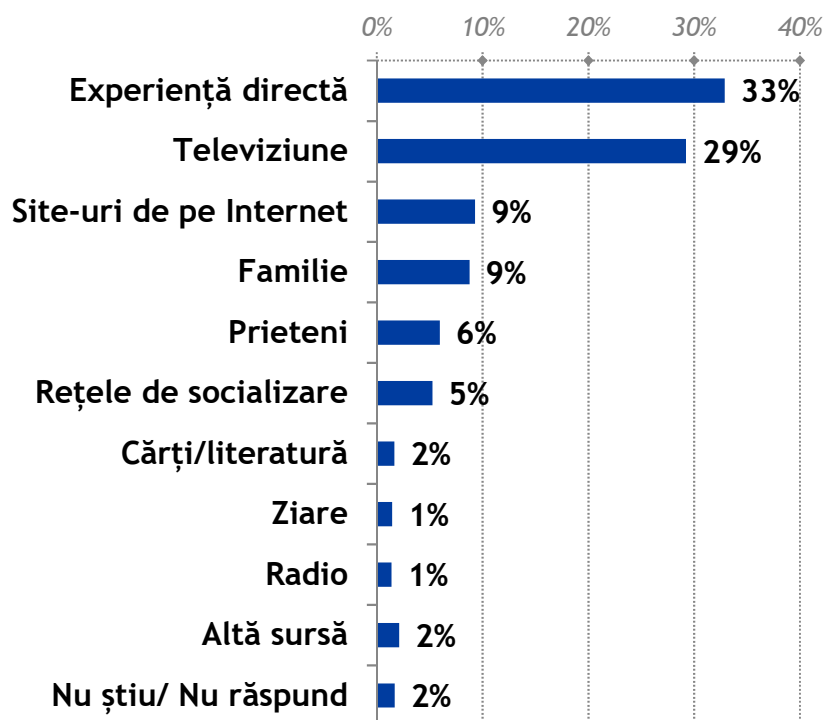


Cu toate acestea, atunci când trebuie să se informeze cu privire la persoane diferite ca etnie, orientare sexuală sau religie doar 33% din cei intervievați declară că recurg la experiența

²⁴ A se vedea rapoartele generale și tematice ale Agenției pentru drepturi fundamentale a UE, în particular „Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Technical Report”, 2017, disponibil la <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-technical-report>

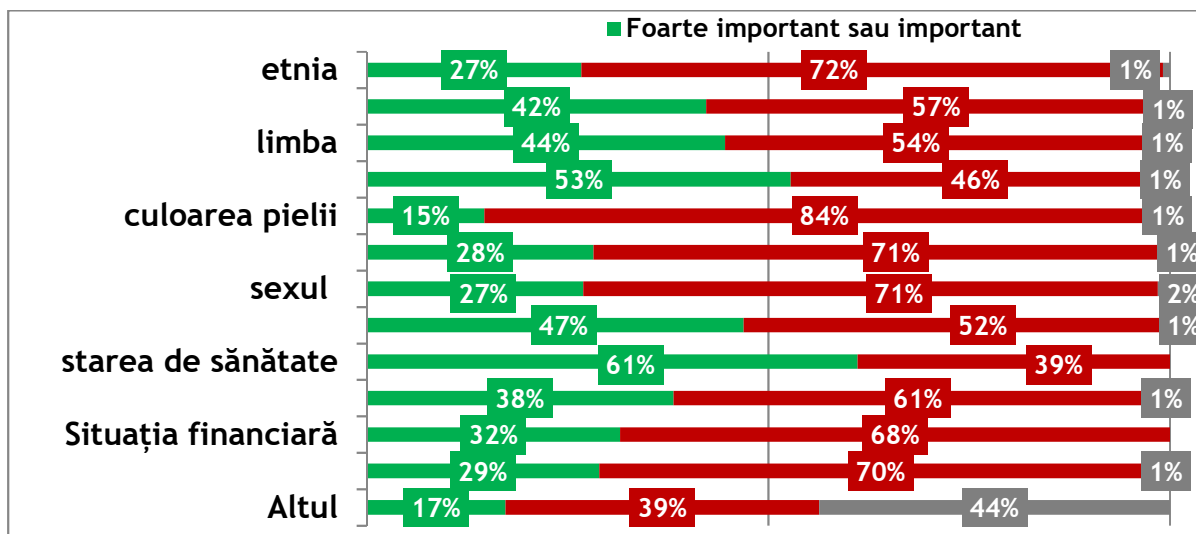
directă cu respectivele persoane, un procent semnificativ preferând surse de informare indirectă (29% televizor + 9% internet + 9% familie + 6% prieteni = 53%) (slide 8)

Când este vorba de modul în care vă formați părerea despre persoanele diferite ca etnie, religie, orientare sexuală, de unde vă informați cel mai mult?



Analiza corelată a cifrelor rezultate din răspunsurile la unele întrebări relevă paradoxuri în percepția subiecților despre sine. Astfel, de exemplu, deși 52% din respondenți declară că orientarea sexuală este deloc sau puțin importantă atunci când și formează o opinie favorabilă sau defavorabilă cu privire la o altă persoană (slide 9) și cel mai important criteriu pentru a face acest lucru este sinceritatea celuilalt (30% din respondenți acordă prioritate acestui criteriu și acesta este procentul cel mai mare înregistrat de oricare din criteriile testate în cadrul sondajului) (slide 10), 74% dintre respondenți declară că au încredere puțină sau deloc în homosexuali. (slide 11) Dacă în ceea ce privește respondenții pot fi observate discrepanțe între imaginea despre sine și ceea ce se poate observa din sondaj, percepția negativă cu privire la homosexuali este consistentă și coerent prezentă în ansamblul răspunsurilor: doar 27% dintre respondenți sunt de acord cu afirmația că ar fi acceptabilă căsătoria între persoane de același sex și doar 38% acceptă ideea parteneriatului civil ca posibilitate de reglementare juridică a relațiilor dintre persoane de același sex. (slide 26)

Cât de importante sunt pentru dumneavoastră următoarele caracteristici, atunci când vă raportați favorabil sau nefavorabil la o altă persoană?



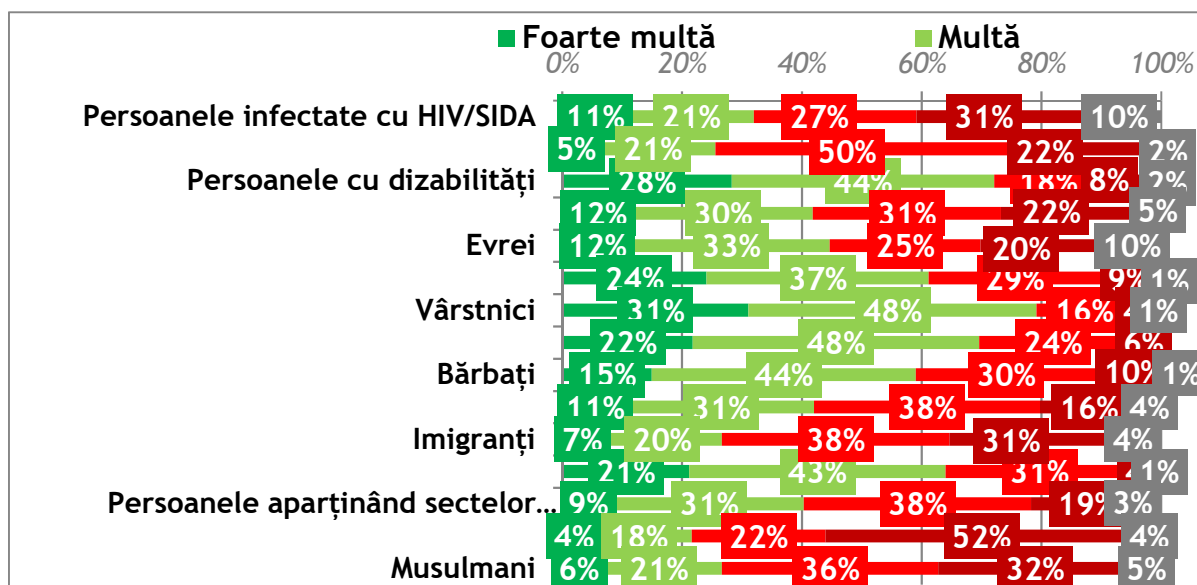
De altfel, sondajul pare să indice o populație înclinată să acorde foarte multă încredere (aproape 80%) vârstnicilor și foarte puțină homosexualilor (4%) sau minorităților etnice (romi - 5%, musulmani - 6%). Cu privire la minoritățile etnice romii se bucură în continuare de o percepție generală extrem de defavorabilă și sunt urmași îndeaproape de maghiari și evrei (12% din respondenți declară că ar avea foarte multă încredere în aceste grupuri sociale, respectiv, în medie, 42% în procente cumulative). Combinată cu ideea că românii sunt superiori altora (46% dintre respondenți se declară de acord cu această afirmație) această stare de lucruri poate lesne induce un mediu favorabil acțiunilor violente fundamentate pe prejudecăți care au la baza stereotipii identitare.

Interesant este faptul că discriminarea bazată pe criterii etnice pare a fi mai puternică decât cea bazată pe criterii rasiale: culoarea pielii este considerată importantă de 15% dintre respondenți în conturarea unor raporturi favorabile ori nefavorabile cu o altă persoană, iar 21% dintre respondenți declară că nu ar dori o astfel de persoană în familie, în vreme ce scala distanței sociale înregistrează procente de 29% împotriva persoanelor de etnie romă, de 24% împotriva persoanelor de etnie maghiară, respectiv de 21% împotriva persoanelor de etnie iudaică. Un procent mai mare a fost consemnat doar pentru imigranți 39%. De altfel, acest procent, îngrijorător, sugerează un grad mare de intoleranță față de alteritatea imaginată, bazată pe prejudecăți.

Cu toate acestea, la o privire mai atentă nu poate trece neobservată o tendință îngrijorătoare, anume cea crescătoare de intoleranță rasială manifestată în rândul tinerilor. Astfel, culoarea pielii este foarte importantă atunci când se raportează la o altă persoană pentru aproape 15% dintre respondenții cu vârste cuprinse între 18 și 35 de ani, semnificativ mai mult decât pentru cei cu vârste cuprinse între 51 și 65 de ani (aproximativ 10%), procent depășit doar de categoria de populație de peste 65 de ani. (slide 57)

18 - 35 ani	36 - 50 ani	51 - 65 ani	Peste 65 de ani
14,6%	12,2%	10,2%	23,7%

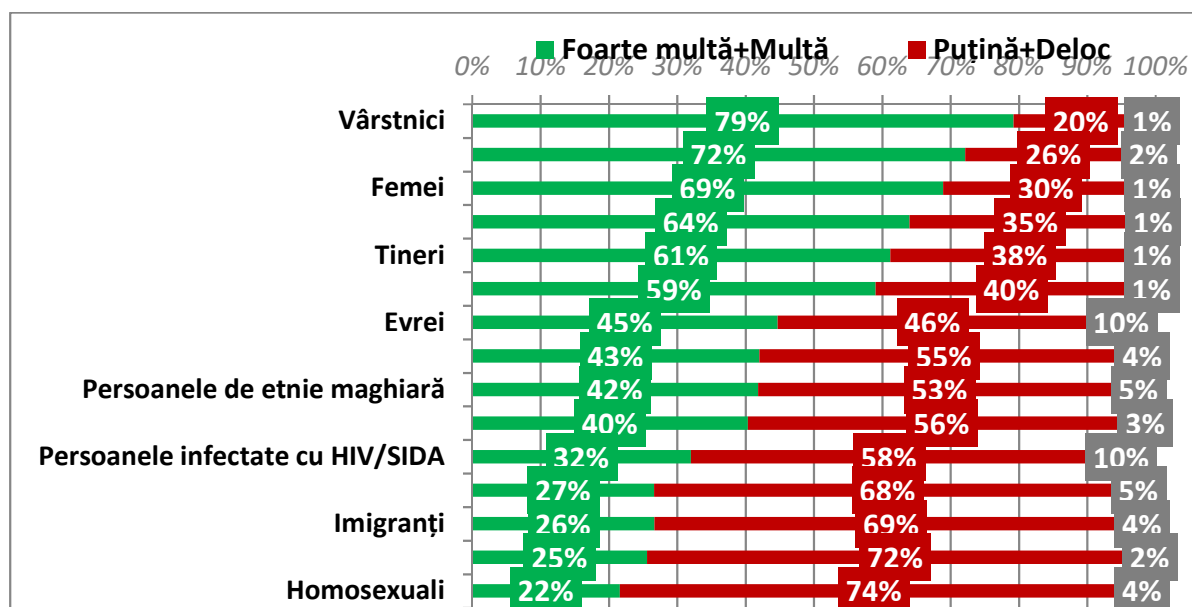
Câtă încredere aveți în...?



Teama de alteritate se manifestă într-un nivel ridicat de neîncredere cu precădere în ce privește homosexualii (74%), romii (72%), imigranții (69%), musulmanii (68%), persoanele cu HIV/SIDA (58%), persoanele de altă religie (58%), maghiarii (53%) și evreii (46%), iar aceste date sunt consistente cu răspunsurile primite pentru gradul de toleranță referitor la fiecare criteriu în parte. (slide 12 coroborat cu slide-urile 13-20 unde este ilustrată scala distanței sociale față de fiecare din criteriile anterior menționate)

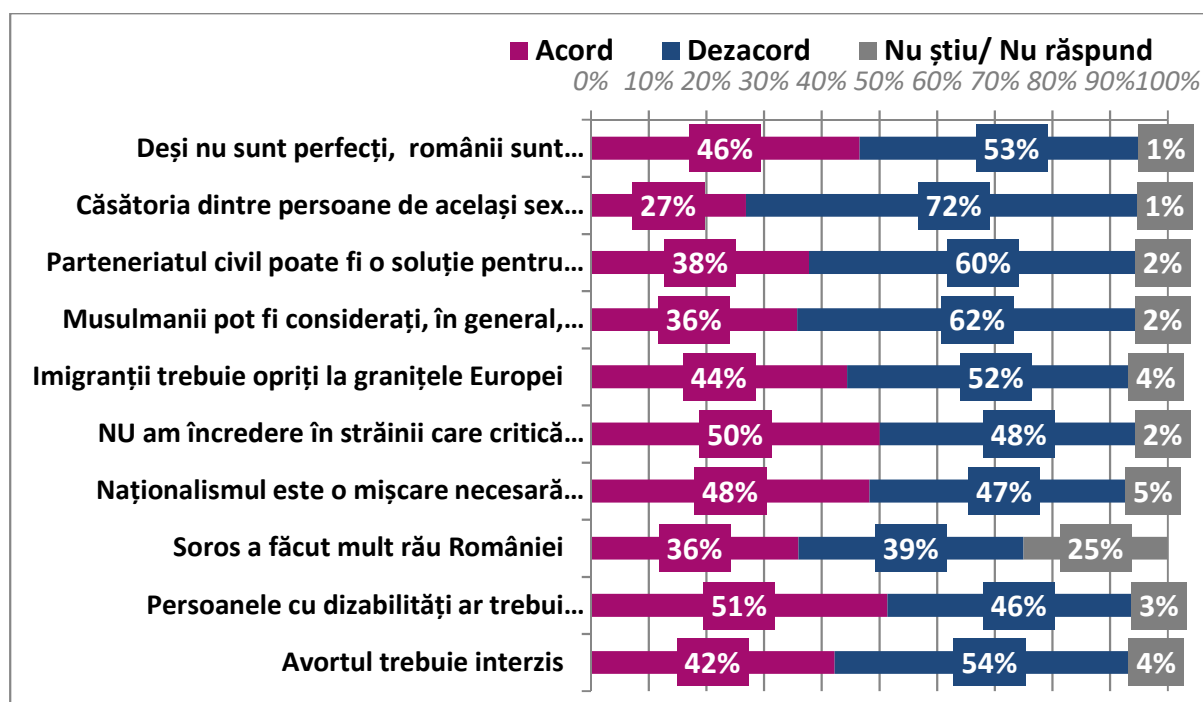
Interesant este și faptul că deși afirmă că au încredere în persoanele cu dizabilități (72% din respondenți în procente cumulative), 51% din populație consideră că acestea ar trebui internate în instituții speciale, deci segregate față de restul populației.

Câtă încredere aveți în...? (procente cumulative)



Identitatea proprie este magnificată și percepută sub forma unui etnocentrism limitativ și închis, ceea ce nu poate decât să stimuleze teama de alteritate. (slide 26)

Sunteți de acord cu următoarele propoziții?

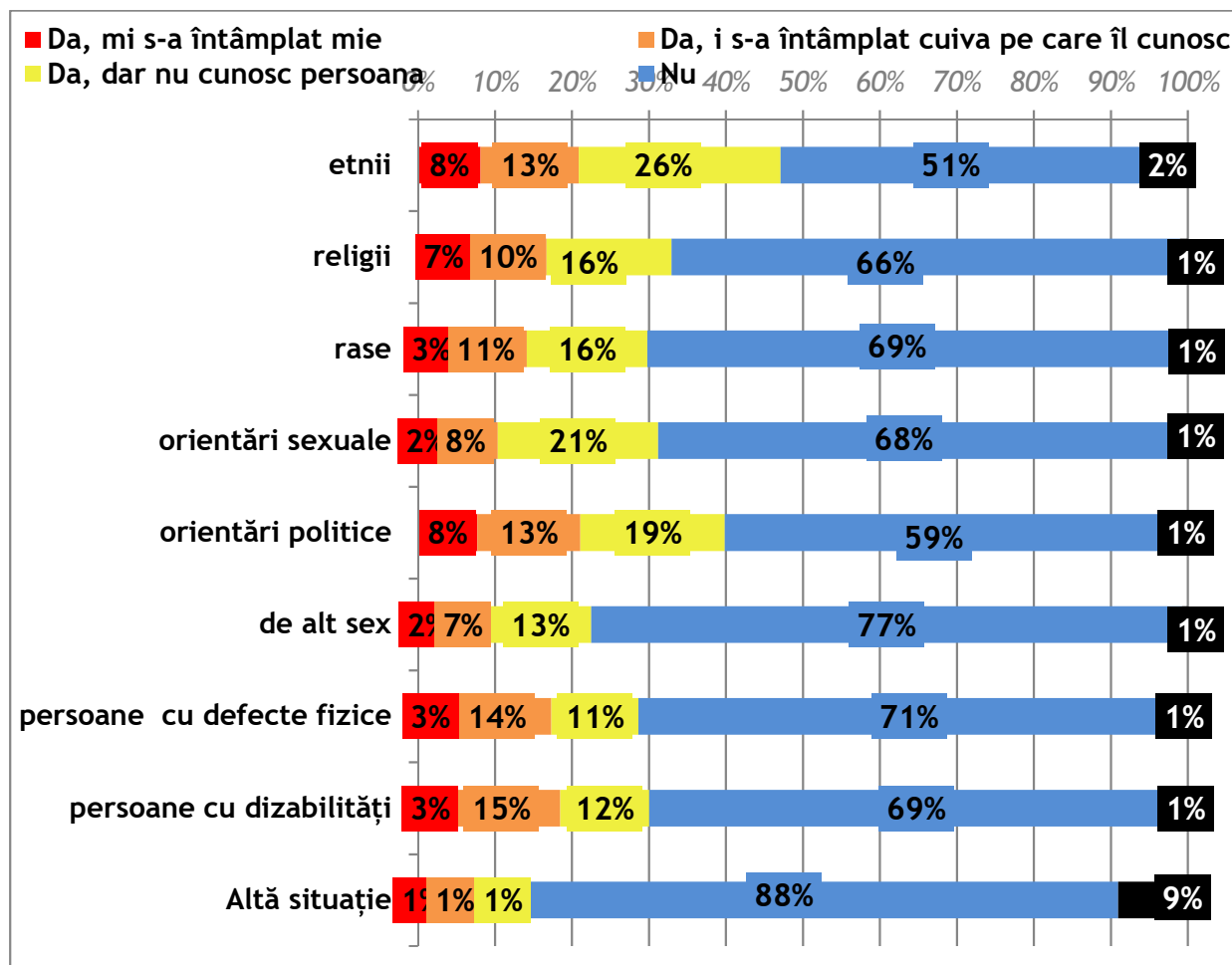


Cifrele rezultate din sondaj arată faptul că orizontul de așteptare, cel puțin în privința discursului motivat de ură, este marcat de prejudecăți serioase față de tot ceea ce nu e românul tipic ortodox, heterosexual și naționalist, ceea ce sugerează un teren extrem de fertil nu doar pentru negarea valorilor liberale clasice, ci și pentru infracțiuni motivate de ură.

De altfel, sondajul pare să indice o populație conștientă nu doar de sine, ci și de faptul că în cadrul său există un potențial latent pentru apariția unor tratamente discriminatorii la adresa altor grupuri sociale. Astfel, 70% dintre respondenți afirmă că știu ce este discursul motivat de ură, percepția directă sau indirectă fiind marcată cel mai frecvent pe bază de etnie (47%), orientare politică (40%), religie (33%), orientare sexuală (31%) și dizabilitate (31%).

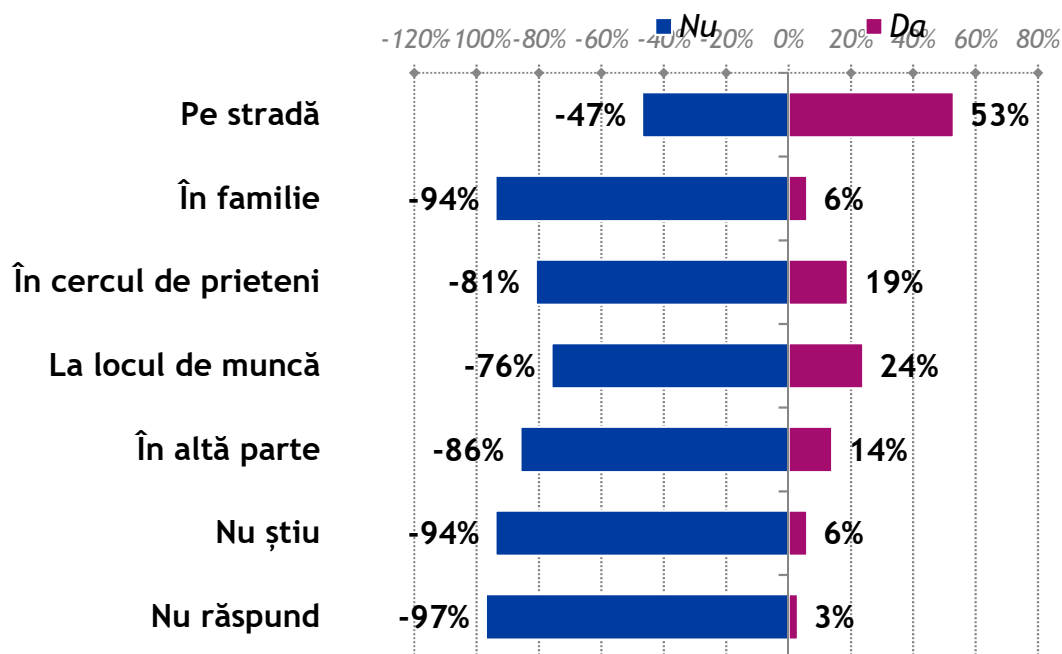
În procente cumulate, 74% din respondenți afirmă că au cunoștință directă sau indirectă de manifestări de incitare la ură (infracțiune conform art.369 din Codul penal) și este semnificativ faptul că un astfel de procent - ridicat - de mărturii personale nu se traduce într-un număr cel puțin modic de dosare penale ori condamnări. (slide-uri 27-28)

Ați auzit sau ați fost vreodată martor la exprimarea în România a unei opinii negative și incitarea la ură față de o persoană/grup pentru că aparține unei alte categorii ?



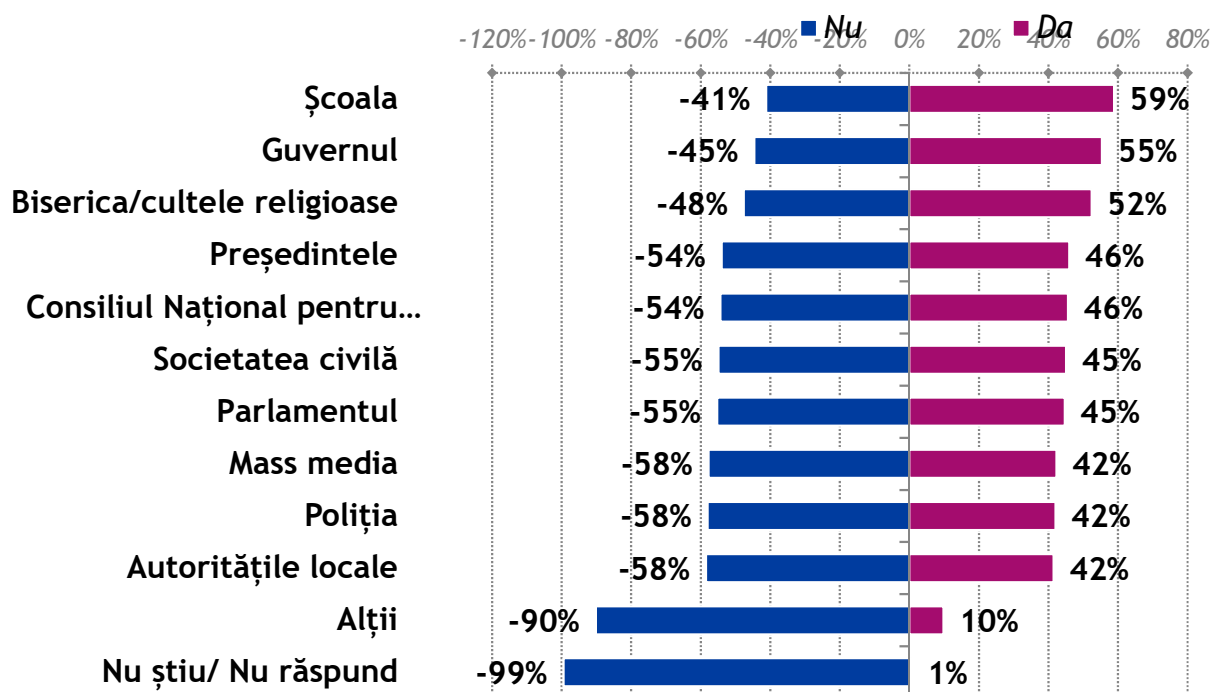
Locurile cele mai frecvente unde respondenții au fost martori la discursul motivat de ură au fost strada (53%), locul de muncă (24%) și cercul de prieteni (19%), iar majoritatea celor sondați apreciază că fenomenul are o tendință crescătoare, în special în intensitate. (slide-uri 29 și 31)

Unde s-a întâmplat să fiți martor la exprimarea în România a unei opinii negative și incitarea la ură față de o persoană/grup pentru că aparține unei alte categorii ?



Deși 65% dintre respondenți apreciază că discursul bazat pe ură a crescut în ultima perioadă (slide 31) ei nu par să conștientizeze că ar putea avea ori să își asume vreun rol în stoparea sau combaterea fenomenului. 72% consideră că implicarea civică (informală) pentru stoparea discursului bazat pe ură este necesară (37% consideră că toți cetățenii ar trebui să se implice + 35% consideră că familia ar trebui să aibă un rol important), în vreme ce autoritățile statului (implicare formală și autoritară) sunt considerate a trebui să se implice cu preponderență (slide 32-33).

În opinia dumneavoastră, cine ar trebui să se implice mai mult pentru a opri discursul bazat pe ură în societate?

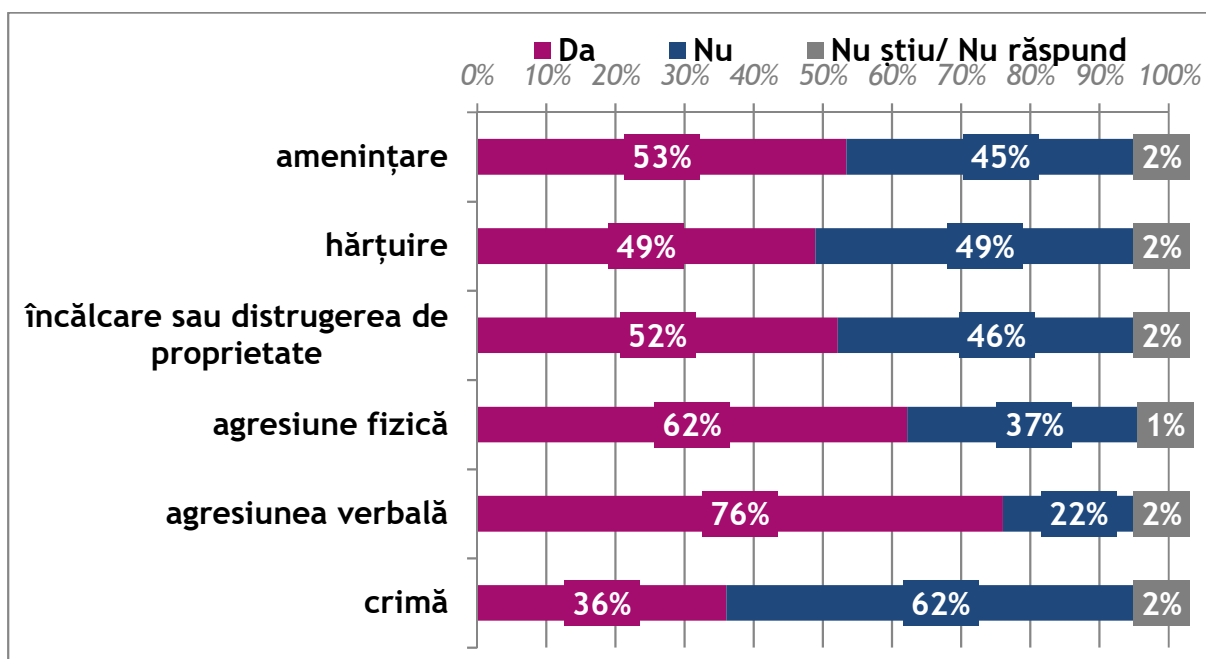


Din perspectivă temporală, marea majoritate (65%) consideră că în ultimii ani discursul urii a crescut în România, ceea ce sugerează mai degrabă o involuție sau o depărtare față de valorile liberale asumate în cadrul UE. 70% dintre respondenți cred că persoanele care practică discursul motivat de ură ar trebui pedepsite, dar preponderent prin sancțiuni administrative și nu de natură penală: 54% avertisment, 30% amendă și 12% închisoare. (slide-uri 34-35)

Infrațiunile motivate de ură sunt prezente în mentalul colectiv, dar de o manieră confuză și nu există corespondență între percepțiile măsurate prin sondaj și realitatea prezentă în statisticile judiciare.

Infrațiunile motivate de ură pe baza unuia din criteriile etnie, rasă, religie, orientare sexuală sau politică sunt prezente în percepția respondenților, cele mai frecvente fiind agresiunea verbală (76%), agresiunea fizică (62%), amenințarea (53%) și încălcarea sau distrugerea de proprietate (52%). (slide 36)

Dumneavoastră ați auzit vreodată de comiterea în România a următoarelor infracțiuni motivate de ura față de alte persoane pentru că aparțin unei alte aparțin unui grup diferit, pe criterii de etnie, rasă, religie, orientarea sexuală, apartenență politică etc....?



Deși 88% dintre respondenți declară că, în situația în care ar fi victima unei infracțiuni motivate de ură, ar raporta acest incident instituțiilor abilitate, doar 18% susțin că ar fi fost vreodată în mod concret victima unei infracțiuni motivate de ură. (slide-uri 37-38) Cu toate acestea, nici între acest procent de 18% din populație care declară că a fost victima unei infracțiuni motivate de ură și statisticile judiciare nu există nicio corespondență.

În percepția publică din România principalii promotori ai discursului bazat pe ură ce poate duce inclusiv la infracțiuni motivate de ură sunt oamenii obișnuiți (23%), conducătorii/politicienii/parlamentarii (21%) și mass media (7%). (slide 39)

În concluzie, discriminarea este nu doar prezentă în mod cotidian în România, ci și consistentă și, din păcate, cel mai adesea bazată pe prejudecăți. Teama de alteritate, intoleranța față de diferența bazată pe orientarea sexuală, sănătate, religie, limbă sunt realități incontestabile care fac ca orizontul de receptare a discursului bazat pe ură să fie unul fertil și să favorizeze trecerea mai facilă la acțiuni, inclusiv de tip infracțional, bazate pe ură. Această concluzie este susținută de constatări grăitoare rezultate din acest sondaj de opinie: **74% din populație afirmă că are cunoștință, direct sau indirect, de manifestări de incitare la ură (infracțiune**

conform art.369 C pen) și 18% din populație declară că a fost victima unei infracțiuni motivate de ură.

Un alt sondaj de opinie a fost administrat distinct și a vizat organizațiile neguvernamentale, cunoscute ca fiind active în zona combaterii discriminării și care acoperă din punct de vedere geografic ansamblul teritoriului României. Interesante sunt tendințele majore, care coincid la nivelul percepției între cele exprimate de asociații și cele exprimate de cetățeni întrebați individual. Ambele categorii sunt de acord că în ultimul an discursul bazat pe ură s-a intensificat și ambele categorii de intervievați mărturisesc a fi fost martori sau chiar victime ale discriminărilor motivate de intoleranța la alteritate, indiferent de criteriul concret în funcție de care a fost realizată acea discriminare. Cu toate acestea, din cele 30 de organizații interviewate, doar 4 declară a fi întreprins măsuri concrete ori a fi derulat proiecte pentru a combate discriminarea. Această constatare a unei oarecare lipsă de implicare civică este confirmată și de răspunsul la o altă întrebare, anume aceea de a identifica pe cei/cele care ar trebui să se implice cel mai mult în combaterea discursului motivat de ură: din 30 organizații interviewate, 15 au plasat pe primul loc Guvernul, 13 Parlamentul, una CNCD și una autoritățile locale. Societatea civilă a figurat pe ultimele două-trei locuri în răspunsurile furnizate de toate. Cu toate acestea, printre măsurile necesar a fi întreprinse pentru combaterea discriminării, sugerate de toate cele 30 organizații care au răspuns la acest sondaj, la loc de cinste figurează acțiuni care pot fi lesne realizate la nivelul societății civile și fără sprijinul autorităților publice, precum educație civică, dezbateri în vederea conștientizării, campanii de presă. Solicitate să detalieze tipul de discriminare la care au asistat sau căruia i-au fost victime organizațiile neguvernamentale menționează cu predilecție hărțuirea și agresiunile (amenințările) verbale, ceea ce confirmă constatările din celălalt sondaj, în sensul că potențialul discriminator este consistent, chiar dacă trecerea la actul infracțional motivat de ură sau bazat pe temeri ori prejudecăți nu este una sistematică.

Toate aceste percepții sociologice nu se potrivesc cu practica judiciară recentă și nici cu statisticile judiciare.

5. Practica judiciară

În ciuda constatărilor de la nivel sociologic, în plan judiciar realitatea este diferită. Cum am văzut anterior, numărul cauzelor ce vizează infracțiuni motivate de ură aflate fie în ancheta poliției, fie în cercetare penală la nivel de parchete, fie în fază de judecată este extrem de redus. Din acest număr redus de cauze încă și mai puține sunt finalizate la nivel de organe de anchetă penală prin trimiteri în judecată sau la nivel de instanțe judecătorești prin hotărâri de condamnare.

O interogare independentă în ianuarie 2019 a bazei de date <http://portal.just.ro/SitePages/acasa.aspx> a permis identificarea a doar două cauze referitoare la infracțiunea de incitare la ură (art.369 C.pen) aflate pe rolul instanțelor judecătorești la începutul anului 2019.²⁵ Anterior, o singură cauză a fost înregistrată ca fiind soluționată cu condamnarea celui trimis în judecată pentru aceeași infracțiune de incitare la ură în decembrie 2017.²⁶

Rapoarte anterioare redactate de diferite organizații neguvernamentale din România au prezentat pe larg cele câteva cauze în care au fost pronunțate hotărâri de condamnare pentru infracțiuni motivate de ură în perioada 2002 – 2015.²⁷ Cumulat, pe o perioadă de 13 ani au putut fi identificate mai puțin de o duzină de cazuri, dintre care multe finalizate fie prin netrimiteră în judecată la nivelul parchetelor, fie prin hotărâri judecătorești de achitare la nivelul instanțelor.

Practica extrem de redusă cantitativ poate avea mai multe explicații, așa cum a arătat și Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale,²⁸ de la necunoașterea sau neîncrederea în instrumentele juridice aflate la îndemâna victimelor și până la reacțiile neadecvate ale

²⁵ http://portal.just.ro/301/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=30100000000579758&id_inst=301 - JUDECATORIA SECTOR 3 , respectiv http://portal.just.ro/740/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=74000000000072061&id_inst=740 - JUDECATORIA ALEXANDRIA

²⁶ http://portal.just.ro/322/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=32200000000026548&id_inst=322 - JUDECATORIA TARGU SECUIESC

²⁷ Adriana Iordache, Iustina Ionescu, *Analiză comparativă asupra legislației și jurisprudenței pe domeniul discursului discriminatoriu sau instigator la ură*, 2015, http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2016/02/Analiz%C4%83-comparativ%C4%83-asupra-legisla%C5%A3iei-%C5%9Fi-jurispruden%C5%A3ei-pe-domeniul-discursului-discriminatoriu-sau-instigator-la-ur%C4%83_final.pdf, pp.15-25.

²⁸ Supra, p.15.

autorităților publice însărcinate cu combaterea fenomenului infracțional motivat de ură. Dacă în privința primului set de explicații sunt necesare campanii largi de informare și de sprijinire în concret a victimelor pentru a se adresa autorităților publice, în privința celui de-al doilea set de explicații trebuie pus accentul pe formarea profesională specializată a resursei umane din autoritățile represive ale statului și pe furnizarea către aceasta de instrumente adecvate.

Cu privire la acest din urmă aspect, trebuie precizat că răspunsurile primite de la instituțiile de formare profesională la solicitările de informații de interes public adresate de IPP pentru redactarea acestui studiu au fost pe deplin lămuritoare și au făcut dovada unei depline conștientizări a nevoilor de formare, precum și a resurselor ce pot și trebuie să fie prezentate. Astfel, atât formarea profesională inițială cât și continuă a agenților de poliție²⁹ și a magistraților³⁰ include nu doar analiza legislației naționale și europene referitoare la nediscriminare, ci și studiul cazuisticii CEDO referitoare la infracțiunile motivate de ură prin care România a fost condamnată pentru nerespectarea drepturilor victimelor acestui tip de infracțiuni. Răspunsurile furnizate de Academia de Poliție, respectiv de Institutul Național al Magistraturii au fost ample, documentate și au dovedit cunoașterea nevoilor, o bună prezentare a materialelor didactice disponibile și o reală implicare a formatorilor în activitate de diseminare a informației relevante pentru obiectului studiului de față.

²⁹ Răspuns primit de la Academia de Poliție

³⁰ Răspuns primit de la INM

6. Concluzii și recomandări

Legislația secundară, în special cea care ar putea conduce la o fundamentare mai riguroasă a politicilor penale de reprimare a fenomenului infracțional motivat de ură prin furnizarea de date statistice de corecte, complete și riguroase, pare a necesita îmbunătățiri. Astfel, faptul că la nivelul tuturor autorităților publice însărcinate cu combaterea infracțiunilor (poliție, parchete, instanțe judecătorești) nu sunt înregistrate din punct de vedere statistic criteriile care constituie mobilul săvârșirii unor astfel de infracțiuni rămâne o problemă majoră. Pași încurajatori înainte au fost făcuți la nivelul parchetelor, unde tabelele statistice dispun de o nouă rubrică menită a permite înregistrarea unor date dezagregate pe tipuri de criterii de discriminare în baza unui ordin intern. Acest exemplu de bune practici ar putea fi replicat și în cadrul celorlalte autorități represive ale statului. Un astfel de demers ar trebui însoțit și de adaptarea sistemelor informatice, precum și de formarea resursei umane nu doar pentru a ști cum să opereze în noul sistem informatic, ci, mai ales, pentru a ști cum să procedeze din punct de vedere operațional atunci când este confruntată cu infracțiuni motivate de ură.

Prin urmare, capacitatea administrativă a autorităților competente trebuie analizată într-o dimensiune mai complexă decât cea care vizează simpla mânăuire a unor statistici. Într-adevăr, statisticile judiciare par să indice un nivel scăzut al infracționalității motivate de ură, în vreme ce măsurătorile sociologice arată că infracțiunile motivate de ură sunt prezente în mentalul colectiv și potențialul de săvârșire a lor este mare. Această nepotrivire de date poate rezulta atât din eronata manipulare a informațiilor care stau la baza statisticilor judiciare sau a măsurătorilor sociologice, cât și din lipsa de pregătire a resursei umane implicată în combaterea penală a fenomenului pentru a trata cu acesta. Cele câteva exemple reținute în acest raport din jurisprudența CEDO referitoare la România pot conduce la concluzia că, uneori, chiar autoritățile însărcinate cu combaterea fenomenului infracțional săvârșesc astfel de infracțiuni, ceea ce este cu atât mai grav pentru siguranța juridică a cetățeanului de rând.

În acest context, trebuie menționat încă odată faptul că numărul redus al cauzelor înregistrate nu exprimă absența fenomenului infracțiunilor motivate de ură, ci pare a fi mai degrabă o ilustrare a deficiențelor identificate și în acest raport în materie de legislație secundară și capacitate administrativă, inclusiv în privința înregistrării statistice a datelor referitoare la astfel de infracțiuni. Prin urmare, ameliorări sunt necesare cel puțin în planul:

- legislației secundare / terțiare - pentru a face clară, eficientă și obligatorie o colectare specifică a datelor pentru infracțiunile motivate de ură, dezagregat pentru fiecare criteriu de discriminare menționat în legislația primară relevantă. În acest sens, Ordinul Procurorului general nr. 298/2017 ar putea fi replicat și de alte autorități competente, cu precădere de Poliția Română. Formarea personalului însărcinat cu colectarea datelor statistice ar putea ajuta la o mai bună implementare unor astfel de reglementări secundare/terțiare.
- practicilor instituționale – armonizarea formularelor și a instrumentelor informatice care sprijină colectarea datelor pentru raportările statistice între autoritățile represive ale statului, dublată de o formare profesională specializată a resursei umane care se confruntă nemijlocit cu infracțiuni motivate de ură pentru a sesiza și înregistra corespunzător inclusiv mobilul acestor infracțiuni și nu doar elementele lor definitorii. Această formare ar trebui să fie continuă, să includă prin rotație toți angajații și să fie aplicată (și nu ori cu privire la jurisprudența CEDO referitoare la RO în general, ori cu privire la discriminare în general).
- diseminării informației relevante la nivelul tuturor victimelor potențiale ale acestui tip de infracțiuni.

Prin urmare, pentru o mai eficientă implementare în România a Deciziei-cadru a Consiliului 2008/913/JHA din 28 noiembrie 2008 pentru combaterea rasismului și xenofobiei pot fi avute în vedere cel puțin următoarele măsuri:

- campanii de diseminare a informației referitoare la existența în legislația română a acestui tip de infracțiuni, mai ales în rândul comunităților care prezintă un potențial sociologic mai mare de a deveni victime ale lor;
- campanii de diseminare a informației la nivelul întregii populații cu privire la atribuțiile autorităților represive ale statului în materia combaterii infracțiunilor motivate de ură, inclusiv obligația acestora de înregistra distinct mobilul lor, cu atât mai mult atunci când victimele fac astfel de precizări;
- o formare profesională continuă, cu precădere a forțelor de ordine, axată și mai mult pe internalizarea exigențelor ce rezultă din acest act normativ;
- ameliorarea colectării datelor referitoare la infracțiunilor motivate de ură, inclusiv prin colectarea lor dezagregată, și promovarea exemplului de bune practici furnizat de

Parchetul General în materie de formulare și tipizate statistice prin reglementări secundare/terțiare;

- o formare profesională specifică în materie de colectare de date statistice ulterior îmbunătățirii reglementărilor secundare/terțiare, cu precădere pentru personalul administrativ însărcinat să realizeze astfel de operațiuni și nu numai pentru personalul operativ (polițiști, procurori, judecători).

7. Anexe

SONDAJ DE OPINIE LA NIVEL NAȚIONAL PRIVIND NIVELUL DISCRIMINĂRII ÎN ROMÂNIA ȘI PERCEPȚIILE ACTUALE ASUPRA INFRAȚIUNILOR MOTIVATE DE URĂ