

Ministerul Afacerilor Externe - Agent guvernamental în fața Curții Europene a Drepturilor Omului
Mr. Andrea Tamietti - Grefier al secției - Secția a patra - Curtea Europeană a Drepturilor Omului
București, 27 februarie 2020
L1/1223

Cererea nr. 15976/16
Tókéş (nr. 1) c. România - 9288 R/AG/ 17
Cererea nr. 50461/17
Tókéş (nr. 2) c. România - 9321 R/AG/ 31

Observații scrise privind admisibilitatea și meritele celor două cauze menționate mai sus

1. La 5 iunie 2019 și 16 iulie 2019, Președintele Secției a decis să li se dea timp părților până la 17 septembrie 2019 și respectiv 8 octombrie 2019 să discute termenii unei înțelegeri cu ajutorul Registraturii în cererile nr. 15976/16 și 50461/17.
2. Curtea, observând că nu există nicio bază pentru ajungerea la o înțelegere amicală în aceste două cazuri, a invitat Guvernul să prezinte observații scrise privind admisibilitatea și meritele cererii nr. 15976/16 până la 27 februarie 2020 și ale cererii nr. 50461/17 până la 3 martie 2020.
3. În ambele cazuri Curtea a invitat Guvernul să răspundă următoarelor întrebări:

Cererea nr. 15976/16

1. *A fost violată libertatea de expresie a reclamantului în sensul articolului 10 § 1 al Convenției prin sancțiunea contravențională aplicată pentru ridicarea steagului Ținutului Secuiesc (a se vedea, mutatis mutandis, Tüzel c. Turciei, nr. 57225/00, § 12, 21 februarie 2006)?*
2. *Dacă da, era această violare prevăzută de lege, în sensul articolului 10 § 2? Mai precis, respectă legea românească aplicabilă cerințele de predictibilitate impuse de jurisprudența Curții în materie (a se vedea, printre multe altele, Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano c. Italiei [GC], nr. 38433/09, § 140, CEDO 2012)?*
3. *Mai mult, a fost această violare necesară într-o societate democratică (a se vedea, printre altele, Bédat c. Elveției [GC], nr. 56925/08, §§ 48-49, 29 martie 2016) și au realizat autoritățile române un echilibru rezonabil între libertatea de expresie a reclamantului și scopul urmărit prin sancțiunea impusă (a se vedea, în special, Gözel și Özer c. Turciei, nr. 43453/04 și 31098/05, § 51, 6 iulie 2010)?*

Cererea nr. 50461/17

4. *A fost violată libertatea de expresie a reclamantului în sensul articolului 10 § 1 al Convenției prin sancțiunea contravențională aplicată pentru ridicarea steagului Regiunii Partium (a se vedea, mutatis mutandis, Tüzel c. Turciei, nr. 57225/00, § 12, 21 februarie 2006)?*
5. *Dacă da, era această violare prevăzută de lege, în sensul articolului 10 § 2? Mai precis, respectă legea românească aplicabilă cerințele de predictibilitate impuse de jurisprudența Curții în materie (a se vedea, printre multe altele, Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano c. Italiei [GC], nr. 38433/09, § 140, CEDO 2012)?*
6. *Mai mult, a fost această violare necesară într-o societate democratică (a se vedea, printre altele, Bédat c. Elveției [GC], nr. 56925/08, §§ 48-49, 29 martie 2016) și au realizat autoritățile române un echilibru rezonabil între libertatea de expresie a reclamantului și scopul urmărit prin sancțiunea impusă (a se vedea, în special și mutatis mutandis, Gözel și Özer c. Turciei, nr. 43453/04 și 31098/05, § 51, 6 iulie 2010)?*

4. Datorită faptului că cele două cazuri menționate mai sus se referă la presupuse încălcări similare ale articolului 10 din Convenție, și anume afișarea unui „Steag al Ținutului Secuiesc” și a unui „Drapel al Partiumului” și au același reclamant, domnul László Tőkés, Guvernul dorește să prezinte în comun aceste observații în aceste două cereri.

5. În consecință, Guvernul solicită cu respect Curții să unească cererea nr. 15976/16 - *Tőkés c. României* (nr. 1), și cererea nr. 50461/17 - *Tőkés c. României* (nr. 2), în conformitate cu articolul 42 din Regulamentul Curții (fostul articol 43) și pronunță o singură judecată în aceste două cazuri.

6. Observând reclamațiile prezentate de solicitanții din cererile de mai jos, Guvernul român consideră oportun să prezinte observațiile lor, structurate ca urmează:

A. FAPTELE**B. LEGEA**

B. 1. Normele naționale și internaționale aplicabile

B.2.1. Excepția neepuizării căilor de atac în cererile nr. 15976/16 și 50461/17

B.2.2. Excepție de inadmisibilitate bazată pe absența unui prejudiciu semnificativ suferit de către solicitant

B.3.1. Clarificări preliminare privind statutul și drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale din România

B.3.2. Presupua încălcare al articolului 10

A. FAPTELE

7. În data de 18 iunie 2014, solicitantul, ales în Parlamentul European în urma Alegerilor Euro-parlamentare din 2014 pe lista unui partid politic maghiar (FIDESZ),

a afișat simbolul așa-numitului „Ținut Secuiesc” pe clădirea biroului său parlamentar. În data de 20 iunie 2014, ofițerul Poliției Locale Oradea a emis un avertizare, având în vedere că solicitantul a afișat simbolul fără să se conformeze mai întâi cu prevederile Legii nr. 185/2013 privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate. În același timp, solicitantului i sa solicitat să dea jos simbolul. Guvernul dorește să sublinieze că avertismentul este cea mai ușoară formă de pedeapsă pe care ofițerul de poliție ar fi putut-o emite.

8. Reclamantul a contestat avertismentul la Tribunalul Oradea, cu motivul că simbolul așa-numitului „Ținut Secuiesc” nu este o formă de publicitate. Prin hotărârea nr. 716/2015 din 26 ianuarie 2015, Tribunalul Oradea a respins plângerea reclamantului, motivând astfel:

În conformitate cu prevederile articolului 3 din Legea nr. 285/2013, un steag publicitar este o bucată de țesătură sau plastic, susținută de o lancelă, un catarg sau un stâlp, care prezintă culori, logo-uri, simboluri sau mesaje publicitare.

- Articolul 7 din Legea nr. 74/1994 prevede că steagurile altor state nu pot fi afișate decât alături de steagul național român și numai cu ocazia vizitelor de stat și reuniuni internaționale, în clădirile oficiale și în locurile publice.

Tribunalul Oradea a avut în vedere faptul că simbolul (steagul) afișat nu a fost unul de stat recunoscut și a decis că prin afișarea simbolului al așa-numitei „Ținut Secuiesc”, solicitantul dorea să țină publicul la curent cu activitățile și evenimentele pe care le organiza, așa că solicitantul întreprindea într-adevăr o formă publicitate.

Reclamantul a atacat decizia la Tribunalului Oradea. Prin Hotărârea din 27 noiembrie 2015, Tribunalul Bihor a confirmat decizia primei instanță.

9. În data de 16 decembrie 2015, așa cum este prezentat în imaginile realizate de ofițerul Poliției Locale Oradea, disponibilă în dosar, solicitantul a afișat steagul așa-numitului „Ținut Partium” din clădirea biroului său parlamentar, alături de steagul așa-numitului „Ținut Secuiesc”, alături de care a adăugat drapelul național român, drapelul național ungar și drapelul Uniunii Europene. Din aceste imagini conținute în dosarul intern, se poate presupune că deși un avertisment fusese emis anterior, solicitantul nu a dat jos simbolul așa-numitului „Ținut Secuiesc” și nici nu a respectat prevederile Legii 185/2013.

10. Ofițerul Poliției Locale Oradea a emis din nou un avertisment, având în vedere că reclamantul atârname simbolul fără a respecta prevederile Legii 185/2013.

11. Reclamantul a contestat avertismentul la Tribunalul Oradea, cu motivul că simbolul așa-numitului „Ținut Partium” nu este o formă de publicitate.

12. Prin hotărârea nr. 3327/2016 din 27 aprilie 2015, Tribunalul Oradea a respins plângerea reclamantului, motivând astfel:

Tribunalul Oradea a avut în vedere faptul că simbolul (steagul) afișat nu a fost unul de stat recunoscut și a decis că prin afișarea simbolului al așa-numitului „Ținut Partium”, solicitantul dorea să țină la curent publicul cu activitățile și evenimentele pe care le organiza, așa că solicitantul întreprindea într-adevăr o formă de publicitate.

13. Reclamantul a atacat decizia la Tribunalului Oradea. Prin Hotărârea din 06

februarie 2017, Tribunalul Bihor a confirmat decizia primei instanță.

LEGEA

Legile naționale și internaționale aplicabile

B.1.1. Normele internaționale relevante aplicabile în cazurile de față:

Convenția-cadru a Consiliului European (CoE) pentru protecția minorităților naționale (FCNM)

Articolul 20

În exercitarea drepturilor și libertăților care decurg din principiile consacrate de prezenta convenție-cadru, orice persoană aparținând unei minorități naționale trebuie să respecte legislația națională și drepturile altora, în special cele ale persoanelor care aparțin majorității sau altei minorități naționale.

B.1.2. Extrase din reglementările naționale relevante referitoare la steaguri:

Legea nr. 185/2013 privind afișarea și autorizarea materialelor publicitare

Articolul 1

Prezenta lege stabilește cadrul legal care stă la baza exercitării activității de amplasare a mijloacelor de publicitate în localități, inclusiv în zona drumurilor publice din România, în vederea asigurării condițiilor pentru un cadru construit coerent, armonios, sigur și sănătos, pentru protecția valorilor mediului natural și antropoc, pentru prezervarea calității peisajului și a cerințelor privind asigurarea calității în construcții.

Articolul 2

Prevederile prezentei legi se aplică autorităților publice centrale și locale, precum și tuturor cetățenilor privați și a companiilor private implicate în activități de publicitate.

Articolul 3

În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele sensuri (...)
t) steag publicitar - o bucată de țesătură, pânză sau material plastic atașat la o sulită, catarg sau suport pentru stâlpi, purtând culori, embleme, simboluri sau mesaje publicitare;

Articolul 4

(1) Aprobarea amplasării, executării lucrărilor, menținerii mijloacelor de publicitate, respectiv desființării acestora, pe fațadele clădirilor sau ale celor care au un sistem propriu de susținere în raport cu pământul se poate realiza numai în condițiile emiterii autorizației de construire, respectiv de desființare.

(2) În autorizația de construire, emitentul autorizației va preciza caracterul provizoriu al construcției, precum și durata de autorizare a suportului construcției mijlocului de publicitate.

Legea nr. 7/1994 privind afișarea drapelului românesc, intonarea imnului național și

utilizarea sigiliilor cu stema României de către public, autorități și instituții.

Articolul 3

Steagul românesc este afișat temporar:

- a) cu ocazia zilei naționale a României și a altor sărbători naționale, în public, în locurile stabilite de autoritățile locale;
- b) în timpul festivalurilor oficiale și al ceremoniilor cu caracter local, național și internațional, în locurile unde se țin astfel de sărbători;
- c) cu ocazia vizitelor oficiale efectuate în România de șefi de stat sau de guvern, precum și de înaltele personalități politice reprezentând principalele organisme internaționale interguvernamentale, pe aeroporturi, stații, porturi și pe diferite rute;
- d) în timpul ceremoniilor militare, conform reglementărilor militare;
- e) când se organizează competiții sportive, pe stadioane și alte baze sportive;
- f) în timpul campaniilor electorale, la birourile comisiilor electorale și secțiilor de votare.

Articolul 4

Steagul românesc poate fi afișat de cetățenii privați la reședința lor, precum și de către companii private, altele decât cele menționate la art. 3, la birourile lor.

Articolul 7

Steagurile altor state pot fi afișate pe teritoriul României numai împreună cu drapelul național și numai cu ocazia vizitelor oficiale de stat, ale festivalurilor și reuniunilor internaționale, la clădirile oficiale și în locurile publice stabilite cu respectarea prevederilor prezentului lege.

Steagul românesc este afișat la evenimentele care au loc sub egida organizațiilor internaționale în conformitate cu reglementările și obiceiurile internaționale. Oriunde este afișat steagul românesc, poate fi afișat și steagul Consiliului Europei.

B.2. Reclamațiile depuse de solicitanți

14. Având în vedere întrebările adresate de Curte și cererile depuse, Guvernul reamintește că, în ambele cazuri, reclamantul s-a plâns de o încălcare a articolului 10 alineatul (1) din Convenție cauzată de sancțiunile care i-au fost aplicate pentru că a afișat steaguri ale așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium”.

15. Articolul 10 din convenție are următorul cuprins:

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. Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea

informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

B.2.1. Excepția neepuizării căilor de atac interne

16. Guvernul ar dori în primul rând să ridice o excepție de nerespectare a dispozițiilor articolului 35 alineatul (1) din Convenție în cererile nr. 15976/16 și hotărârea din 27 noiembrie 2015, 50461/17, întrucât reclamantul nu a epuizat căile de atac interne disponibile

17. În cadrul sistemului Convenției, Curtea este destinată să fie subsidiară sistemelor naționale care protejează drepturile omului și este potrivit ca instanțele naționale să aibă la început posibilitatea să determine întrebările privind compatibilitatea dreptului intern cu Convenția (*A, B și C c. Irlanda* [GC], § 142). Dacă, în ciuda acestui fapt, o cerere este introdusă ulterior la Strasbourg, Curtea ar trebui să beneficieze de punctele de vedere ale instanțelor naționale, fiind în contact direct și continuu cu forțele vitale din țările lor (*Burden c. Marii Britanii* [GC], § 42).

18. Ca atare, solicitanții trebuie să respecte regulile și procedurile aplicabile în dreptul intern, iar în cazul în care aceasta nu se întâmplă, cererea se lovește de condiția prevăzută de Articolul 35 (*Ben Salah Adraqui și Dhaima c. Spaniei* (dec.); *Merger și Cros c. Franței* (dec.); *MPP Golub c. Ucrainei* (dec.); *Agbovi c. Germaniei* (dec.); *Vučković și alții c. Serbiei* (obiecție preliminară) [GC], §§ 72 și 80).

19. Rațiunea epuizării căilor de atac interne este de a permite autorităților naționale, și în primul rând instanțelor, să prevină sau să îndrepte presupusele încălcări ale Convenției. Regula se bazează pe asumția, reflectată la articolul 13, că ordinea juridică internă furnizează un remediu efectiv în cazul încălcării drepturilor Convenției. Acesta este un aspect important, ce ține de subsidiaritate, al mecanismului Convenției (*Selmouni c. Franța* [GC], § 74; *Kudla v. Polonia* [GC], § 152; *Andrášik și alții c. Slovaciei* (dec.)).

20. Regula se aplică indiferent de faptul că prevederile Convenției au fost încorporate, sau nu, în legea națională (*Eberhard și M. c. Sloveniei*). Regula epuizării căilor de atac interne reprezintă o parte indispensabilă pentru funcționarea sistemului de protecție dezvoltat de Convenție și un principiu fundamental (*Demopoulos și alții c. Turciei* (dec.) [GC], §§ 69 și 97, *Vučković și alții c. Serbiei* (obiecție preliminară) [GC], § 69).

21. Ca atare. Guvernul atrage Curții asupra faptului că, după cum rezultă din informațiile oferite de autoritățile naționale competente, dl. Tőkés nu a făcut niciodată apel la procedurile interne disponibile pentru afișarea steagurilor așa-numitelor „Ținutul Secuiesc” și „Partium”.

22. Guvernul subliniază că, în niciun moment, instanțele interne nu și-au manifestat opoziția față de afișarea, de către reclamant, a streagului cu simboluri secuiești. Dimpotrivă, Tribunalul Județean Bihor, în hotărârea sa din 27 noiembrie 2015, a menționat că „afișarea în spații publice sau pe clădiri private a unui steag similar cu cel care face obiectul cauzei judecătorești nu este interzisă, dar acțiunea trebuie să respecte normele legale, incluzând cele care necesită eliberarea prealabilă a unei autorizații cerute de Legea nr. 185/2013”.

23. Așa cum rezultă din scrisoarea Poliției Locale Oradea, reclamantul nu a încercat

niciodată să obțină o autorizație pe baza prevederilor Legii nr. 185/2013, în scopul afișării steagurilor așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium” pe biroul său de membru al Parlamentului European, din Oradea.

24. Mai mult, reclamantul nu oferă niciun motiv sau argumente care să justifice motivul pentru care nu a utilizat sau nu a putut folosi procedura prevăzută în Legea nr. 185/2013 pentru a afișa steagurile în cauză.

25. Guvernul susține că cerințele prevăzute în Legea nr. 185/2013 pentru a permite afișarea unui steag publicitar, care reprezintă modul în care instanțele naționale au indicat reclamantului că poate afișa în mod legal cele două steaguri, nu reprezintă o sarcină excesivă pentru el și nu ar trebui privite ca discreționare sau extraordinare căi de atac.

26. Din aceste motive, Guvernul solicită cu respect Curții să respingă cererile nr. 15976/16 și 50461/17 ca inadmisibile pentru neepuizarea căilor de atac interne, încălcând astfel articolul 35 alineatul (1) din Convenție.

B.2.2. Excepția inadmisibilității bazată pe absența unui prejudiciu semnificativ suferit de reclamant

27. De asemenea, Guvernul ar dori să ridice o excepție de nerespectare a dispozițiilor articolului 35 alineatul (3) b) din Convenție în cererile nr. 15976/16 și 50461/17, din cauza faptului că reclamantul nu a suferit nicio vătămare semnificativă derivată din sancțiunile aplicate de autorități pentru afișarea steagurilor așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium”.

28. În cadrul sistemului Convenției, noțiunea „*de minimis*”, deși nu făcea parte formal din Convenția Europeană a Drepturilor Omului până la 1 iunie 2010, a fost totuși evocată în mai multe avize disidente ale membrilor Comisiei (a se vedea rapoartele Comisiei în *Eyoum-Priso c. Franței*; *H.F., K-F c. Germaniei*; *Lechesne c. Franței*) și a judecătorilor Curții (a se vedea, de exemplu, *Dudgeon c. Regatului Unit*; *O'Halloran și Francis c. Regatului Unit* [CG]; *Micallef c. Maltei* [CG]), precum și de alte guverne în observațiile lor la Curte.

29. Din redactarea sa, rezultă că articolul 35 alineatul (3) litera (b) din Convenție este format din trei elemente distincte: faptul că reclamantul nu a suferit niciun dezavantaj semnificativ și două clauze de salvagardare - Curtea nu poate declara o astfel de cerere inadmisibilă atunci când respectarea drepturilor omului necesită o examinare a cererii pe fond și în niciun caz nu poate fi respinsă în baza acestui nou criteriu care nu a fost luat în considerare în mod corespunzător de către o autoritate internă.

Problema existenței unui „dezavantaj semnificativ”

30. În cazul *Shefer c. Rusiei* (45175/04, decizia din 13 martie 2012), Curtea a observat că, deși nu există o ierarhie formală între cele trei elemente ale articolului 35 § 3 litera (b), problema „dezavantajului semnificativ” este la baza noului criteriu.

31. În cererile de față, Guvernul subliniază faptul că solicitantul nu a suferit niciun dezavantaj financiar, din cauza faptului că sancțiunile care i-au fost impuse constau din

două avertismente, cea mai puțin severă disponibilă.

32. Mai mult, din informațiile disponibile atât de la autoritățile interne, cât și din formularele de reclamație ale solicitantului, autoritățile locale nu par să fi luat nicio măsură pentru a înlătura steagurile în cauză după finalizarea procedurii interne privind sancțiunile.

33. Nu în ultimul rând, reclamantul susține că libertatea de exprimare a fost încălcată de acțiunile autorităților, totuși nu demonstrează și nu oferă mai multe detalii despre ideile și pozițiile pe care a căutat să le comunice prin afișarea steagurilor așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium”.

34. În acest context, Guvernul dorește să reamintească că, în România, persoanele aparținând minorităților naționale beneficiază de recunoașterea a numeroase drepturi, inclusiv dreptul la libertatea de exprimare, fie ca persoane fizice, fie ca organizații, sindicate și asociații la nivel național.

35. Finalmente, reclamantul nu oferă nicio indicație dacă și cum sancțiunile primite pentru afișarea celor două steaguri pe biroul său au avut vreun impact asupra activității sale de membru al Parlamentului European și asupra capacității sale de a-și îndeplini mandatul și a-și exprima pozițiile politice în calitate de membru al Parlamentului European.

36. Prin urmare, Guvernul solicită cu respect Curții să observe că primul caz, cel al absenței unui dezavantaj semnificativ, este îndeplinit în cauzele de față.

Întrebarea dacă respectarea drepturilor omului garantate de Convenție necesită o examinare a temeiniciei celor două cazuri prezente

37. În această privință, Guvernul reiterează cu respect că, în cazurile de față, autoritățile și instanțele naționale nu s-au pronunțat, de fapt, cu privire la întrebarea dacă drapelul afișat de reclamant reprezentau sau nu o formă de expresie care era permisă sau nu, în conformitate cu legislația națională.

38. Ca atare, instanța internă nu a exprimat în niciun caz nicio opoziție cu afișarea, de către reclamant, a steagului care conține simboluri secuiești, încălcând astfel libertatea de exprimare a acestuia. Dimpotrivă, Curtea Județeană Bihor a menționat că „afișarea în spații publice sau pe clădiri private a unui steag similar cu cel care face obiectul cauzei judecătorești nu este interzisă, dar acțiunea trebuie să respecte normele legale, incluzând cele care necesită eliberarea prealabilă a unei autorizații cerute de Legea nr. 185/2013”.

39. Prin urmare, situația internă din aceste două cazuri nu privește o interdicție impusă de autoritățile naționale asupra libertății de exprimare a reclamantului, ci doar impunerea unei sancțiuni pentru nerespectarea normelor referitoare la procedurile la care obligă afișarea unor astfel de simboluri, în conformitate cu Legea nr. 185/2013.

Întrebarea dacă cazurile au fost luate în considerare în mod corespunzător de către un tribunal intern

40. Articolul 35 alineatul (3) litera (b) nu permite respingerea unei cereri în conformitate cu cerința de admisibilitate dacă cazul nu a fost tratat în mod corespunzător de către un

tribunal intern. Scopul celei de-a doua clauze de salvagardare este ca reclamantului să nu i refuze accesul la justiție (*Korolev c. Rusiei* (dec.); *Gaftoniuc c. României* (dec.); *Fedotov c. Moldovei* (dec.)).

41. Ca atare, reclamantul ar fi trebuit să aibă posibilitatea de a-și prezenta argumentele în contradictoriu la cel puțin un nivel de jurisdicție internă (*Ionescu c. României* (dec.); *Ștefănescu c. României* (dec.)).

42. Această garanție este, de asemenea, în concordanță cu principiul subsidiarității, astfel cum se reflectă în special în articolul 13 din convenție, care impune ca la nivel național să existe un remediu eficient împotriva încălcărilor. Potrivit Curții, cuvântul „caz” nu trebuie asociat cu cuvântul „cerere”, cu alte cuvinte, plângerea adusă Curții de la Strasbourg. În caz contrar, ar fi imposibil să se declare inadmisibilă o cerere cu privire la presupusele încălcări ale instanței finale, întrucât actele lor, prin definiție, nu sunt supuse unei examinări naționale suplimentare (*Holub c. Republicii Cehe* (dec.)). Prin urmare, „caz” este înțeles ca acțiunea, plângerea sau cererea reclamantului depusă la instanțele naționale.

43. În ceea ce privește interpretarea „în mod corespunzător”, acest criteriu nu trebuie interpretat în mod strict ca cerințele unei audieri corecte în temeiul articolului 6 (*Ionescu c. România* (dec.); *Liga Portuguesa de Futebol Profissional c. Portugaliei* (dec.)).

44. Ținând cont de aspectul menționat anterior, Guvernul atrage atenția Curții asupra faptului că, în cererile nr. 15976/16 și 50461/17, instanțele naționale au examinat plângerile reclamantului împotriva sancțiunilor care i-au fost impuse. În plus, reclamantul a avut posibilitatea de a contesta deciziile primelor instanțe, ceea ce i-a permis accesul la un al doilea nivel jurisdicțional.

45. În sfârșit, instanțele interne au respins afirmațiile reclamantului prin intermediul unor hotărâri motivate, care i-au indicat, de asemenea, mijloacele legale disponibile pentru a afișa în mod legal steagurile așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium”.

46. Din aceste motive, Guvernul solicită cu respect Curții să respingă cererile nr. 15976/16 și 50461/17 ca inadmisibile din cauza absenței unui prejudiciu semnificativ, încălcând astfel articolul 35 alineatul (3) b) din Convenție.

B.3.1. Clarificări preliminare privind statutul și drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale din România

47. În primul rând, Guvernul dorește să adauge o serie de clarificări și informații suplimentare cu privire la problema așa-numitelor „steag al Ținutului Secuiesc” și „steagul regiunii Partium”.

48. În ceea ce privește așa-numitul „Ținut Secuiesc” și „Regiunea Partiumului”, este necesară prezentarea unei serii de informații factuale și istorice:

49. Așa-numitul „Ținut Secuiesc” nu este și nu a fost niciodată în istoria României o provincie istorică distinctă sau vreun fel de unitate administrativă teritorială. Actualul așa-numit „Ținut Secuiesc” nu are nicio legătură istorică cu zonele locuite în Evul Mediu de secui, precum și nicio legătură cu auto-guvernarea secuiască în aceeași perioadă istorică.

50. Actualul așa-numit „Ținut Secuiesc” este o formațiune imagologică artificială

care adună sub o singură denumire părți distincte din trei județe românești (Mureș, Harghita și Covasna) cu scopul de a crea o regiune compactă cu majoritate maghiară, care să revendice autonomie teritorială pe criterii etnice.

51. Pentru a reaminti Avizul Comisiei de la Veneția cu privire la statutul etno-cultural al districtului Târnăveni, **„nu există un astfel de drept la aranjamente teritoriale speciale pentru minorități în dreptul internațional”**.¹

52. Crearea unei astfel de unități teritoriale bazate pe etnie este împotriva legii fundamentale a României. Este, de asemenea, împotriva tuturor documentelor internaționale, inclusiv FCNM în sine, care militează pentru integrarea minorităților în societățile în care trăiesc, un astfel de obiectiv nefiind atins prin unități teritoriale distincte, organizate strict pe bază etnică.

53. Istoria României nu menționează „Ținutul Secuiesc” separat din provinciile istorice din România (Banat, Crișana, Bucovina, Transilvania, Moldova, Muntenia, Oltenia și Dobrogea). Aceste provincii nu sunt bazate etnic, ci includ toată populația de pe teritoriul lor, indiferent de etnie.

54. De fapt, este important să subliniem faptul că „Ținutul Secuiesc” face parte din provincia istorică a Transilvaniei. Prin urmare, referința la provincia istorică a Transilvaniei include Covasna, Harghita și Mureș, ca județe situate pe teritoriul său.

55. În mod similar, curentul așa-numit „Regiunea Partium” este, de asemenea, o recentă construcție imagologică artificială. În hărțile otomane și austriece mai vechi întocmite după cucerirea Ungariei și transformarea acesteia într-o provincie otomană (în secolul al XVI-lea), expresia „Partium”, cu semnificația „Partium regni Hungariae”, a fost folosită pentru a desemna teritorii peste care otomanii nu au exercitat autoritatea directă. Ca atare, „Partium” folosit pentru a include porțiuni din departamentele actuale ale României (Arad, Bihor, Caraș-Severin, Maramureș, Satu Mare, Sălaj și Timiș), precum și unele părți din Ungaria (județul Hajdu-Bihar) și Ucraina (regiunea Transcarpatia).

56. Conceptul modern de „Partium” a fost creat cu același scop de a induce ideea unei regiuni compacte cu majoritate maghiară, care să susțină revendicarea autonomiei teritoriale pe criterii etnice.

57. În plus, actualele steaguri / simboluri / însemne sau steme din regiunile istorice ale României, care sunt utilizate în activități de natură culturală sau religioasă, de exemplu, precum și simbolurile heraldice (steme, însemne) utilizate de unitățile administrative ale României (județe, orașe, comune) nu au un caracter etnic și reflectă tradițiile tuturor populațiilor care trăiesc pe teritoriile lor, indiferent de etnie.

58. Mai mult, trebuie să se menționeze suplimentar cu privire la gradul de protecție oferit de un stat-rudă minorităților lor. Această dezbatere a început odată cu adoptarea de către Parlamentul maghiar, în iunie 2001, a unei legi care se numește „asupra maghiarilor care trăiesc în țările vecine”, fără consultarea statelor vecine.² Legea, adoptată în 2001, a

1 Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), „Republica Moldova aviz privind proiectul de lege privind statutul etno-cultural al districtului Târnăveni adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 109-a sesiune plenară” (Veneția, 9-10 decembrie 2016), alin. 132, pagina 24. (Referința originală în engleză.)

2 Raport cu privire la tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statul rudă, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 48-a ședință plenară (Veneția, 19-20 octombrie 2001). (Referința originală în engleză.)

ridicat o serie de preocupări: a produs efecte discriminatorii și extraterritoriale și a riscat să creeze o legătură politică (cvasi legală) între statul-rudă și minoritatea de rudenie.³ În acest context, concluziile Raportului Comisiei de la Veneția din 2001, prima și cea mai cuprinzătoare codificare pe această temă, arată că, pe baza interesului (și nu a dreptului) statului rudă, este permisă menținerea legăturilor culturale cu minoritatea rudă și acordarea de asistență în domeniul cultural, în timp ce mai multe principii și reguli trebuie să fie respectate: responsabilitatea principală pentru protecția minorităților aparține statului de origine (statul în care locuiește minoritatea); respectarea suveranității teritoriale a statului de origine; respectarea principiului *pacta sunt servanda*; respectarea relațiilor de prietenie între state (inclusiv, desigur, respectarea relațiilor de bună vecinătate); tratamentul preferențial poate fi acordat de către statul rudă în domeniile educațional și cultural și cu condiția exercitării scopului legitim de a promova legăturile culturale și cu respectarea principiului proporționalității.⁴

59. Pe baza standardelor definite la nivel european, România și Ungaria au utilizat cu succes canalele bilaterale (în special Comitetul bilateral pentru Probleme ale minorităților) și au încheiat două acorduri care vizează „filtrarea” prevederilor neconforme ale legii.⁵

60. Ca atare, drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale se bazează pe sistemul drepturilor omului și vizează promovarea și protejarea drepturilor de identitate ale persoanelor aparținând minorităților naționale, și anume identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă a fiecărei persoane aparținând unei minorități naționale.

61. Arborarea și utilizarea de către unitățile administrativ-teritoriale a steagului propriu nu este reglementată în relațiile internaționale, ci este lăsată la decizia suverană a statelor; folosirea steagurilor de către organisme publice nu este menționată ca subiect explicit în niciun instrument pentru drepturile omului.

62. Prin urmare, le revine statelor să reglementeze în mod echilibrat afișarea simbolurilor de identitate în spațiul public, ținând cont de anumite elemente cheie precum: evitarea utilizării divizate a simbolurilor, promovarea simbolurilor incluzive, promovarea incluziunii și coeziunii, evitarea utilizării necorespunzătoare a simbolurilor care pot crea tensiuni.

63. Rezultă din informațiile disponibile pe site-ul web al Parlamentului European⁶ că un membru al Parlamentului European este autorizat să dețină un birou europarlamentar cu asistenți acreditați care lucrează la Bruxelles, Luxemburg sau Strasbourg, precum și asistenți locali pentru asistarea deputaților din statul membru în care au fost aleși.

64. Prin urmare, Guvernul consideră că, analizând presupusa încălcare a articolului 10, Curtea ar trebui să țină seama de faptul că la momentul celor două evenimente, reclamantul era un reprezentant al Ungariei în Parlamentul European (2014-2019) nu un reprezentant român în Parlamentul European, deși a fost unul dintre 2007-2014.

3 Multiculturalism și drept internațional: eseuri în onoarea lui Edward McWhinney, Martinus Nijhoff Publicare, Leiden-Bosto, 2009, pagina 577. (Referința originală în engleză.)

4 Raport asupra tratării preferențiale a minorităților naționale de către statele înrudite, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 48-a Sesiune plenară (Veneția, 19-20 octombrie 2001). (Referința originală în engleză.)

5 Multiculturalism și drept internațional: eseuri în onoarea lui Edward McWhinney, Martinus Nijhoff Publicare, Leiden-Bosto, 2009, pagina 580. (Referința originală în engleză.)

6 <https://www.euronarl.europa.eu/meps/en/about>.

Prin urmare, biroul său din Oradea nu trebuie privit ca un birou parlamentar, ci ca un birou privat obișnuit. Respectarea dreptului oricărei persoane aparținând unei minorități naționale la libertatea de exprimare este reglementată de articolul 7 din Convenția-cadru privind minoritățile naționale (și detaliat în continuare la articolul 9 - cu privire la dreptul de a primi și de a transmite informații); cu toate acestea, niciuna dintre dispozițiile FCNM nu prevede detalii privind utilizarea steagurilor ca simboluri ale minorităților naționale.

65. În acest context, merită menționat recomandările Înaltului Comisar al OSCE pentru Minoritățile Naționale care vizează, de asemenea, afișarea și utilizarea simbolurilor, inclusiv steagul (Ghidul de la Ljubljana privind integrarea societăților diverse, împreună cu nota explicativă a acestora), în legătură cu acest subiect următoarele (punctul 50):

50. Statele ar trebui să promoveze integrarea respectând pretențiile și sensibilitățile atât ale grupurilor minoritare, cât și ale majorității cu privire la afișarea și utilizarea simbolurilor în spațiul public comun. Deși sunt atente la libertatea de exprimare, statele ar trebui să evite utilizarea divizivă a simbolurilor și să descurajeze astfel de afișări de către actorii non-statali. Dacă este cazul, ar trebui căutate oportunități de promovare a simbolurilor inclusive.

Simbolurile, cum ar fi steagurile, semnele, statuile, monumentele, numele locurilor și străzilor, ocaziile sau sărbătorile comemorative, siturile istorice și locurile de înmormântare, pot avea semnificații profunde legate de identitate. Simbolurile pot avea un impact puternic asupra relațiilor sociale și pot fi utilizate pentru a promova incluziunea și coeziunea, precum și separarea și divizarea.

Utilizarea necorespunzătoare a simbolurilor poate provoca tensiuni și incidente care pot escalada în conflict și violență intercomunitară. Acest lucru poate fi evitat prin includerea unor reguli echilibrate și corecte pentru a aborda problemele potențiale legate de simboluri ca elemente esențiale ale politicilor de integrare.

În ceea ce privește simbolurile, politicile de integrare ar trebui să se bazeze, *inter alia*, pe următoarele:

Afișarea simbolurilor legate de identitate de către persoane private în public se încadrează în libertatea de exprimare și nu ar trebui interzisă decât dacă există motive legale legitime și clar definite. Aceste motive ar trebui, în orice caz, să fie interpretate strict și orice interdicție trebuie să fie proporțională cu scopurile legitime;

Afișarea steagurilor și simbolurilor în interiorul sau în incinta administrațiilor locale sau al altor instituții publice poate fi controversată și poate crea tensiuni. În astfel de cazuri, statele ar trebui să ia în considerare reglementarea acestor afișări, bazată pe principii de inclusivitate și bună guvernare, realizarea unui echilibru între interesele rezonabile ale tuturor grupurilor din societate (...);⁷

B.3.2. Presupusa încălcare al articolului 10

66. În primul rând, Guvernul solicită cu respect Curții să noteze că, în niciun moment, autoritățile interne nu au cenzurat libertatea de exprimare a reclamantului prin

⁷ Multiculturalism și drept internațional: eseuri în onoarea lui Edward McWhinney, Martinus Nijhoff Publicare, Leiden-Bosto, 2009, pagina 580. (Referința originală în engleză.)

avertismentele emise după ce a afișat, pe pereții biroului său, „steagul Ținutului Secuiesc” și „steagul Partiumului”.

67. În ceea ce privește calificarea steagurilor afișate de solicitant drept steaguri publicitare, în sensul Legii nr. 185/2013, Guvernul subliniază că atât autoritățile locale (Poliția Locală din Oradea), cât și instanțele interne au evaluat aceste steaguri și le-au găsit că intră în definiția legală a steagului publicitar. Ca atare, afișarea lor în Oradea nu a putut fi realizată decât cu respectarea Legii nr. 185/2013 și hotărârile Consiliului Local Oradea.

68. Așa cum a afirmat anterior Curtea, statele contractante au o anumită marjă de apreciere pentru a evalua dacă există o astfel de nevoie [de a restrânge libertatea de exprimare], dar merg mână în mână cu supravegherea europeană, respectând atât legislația, cât și deciziile care i se aplică, chiar și cele date de o instanță independentă. Prin urmare, Curtea este împuternicită să pronunțe o hotărâre definitivă cu privire la compatibilitatea unei „restricții” cu libertatea de exprimare protejată de articolul 10.

69. Sarcina Curții, în exercitarea competenței sale de supraveghere, nu este de a lua locul autorităților naționale competente, ci de a revizui în temeiul articolului 10 deciziile pe care le-au pronunțat în funcție de puterea lor de apreciere. În acest sens, Curtea trebuie să se asigure că autoritățile naționale au aplicat standarde conforme cu principiile cuprinse în articolul 10 și, în plus, că s-au bazat pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante. (*Hertel c. Elveției*, 1998, § 46.)

70. Cu alte cuvinte, Curtea se va limita la a revizuire a faptului că abordarea la nivel național are sau nu efect la dreptul la libertatea de exprimare. Prin urmare, acesta nu va intra într-o interpretare a legislației locale sau o evaluare a modului în care aceasta a fost aplicată dincolo de ceea ce este necesar pentru evaluarea articolului 10. Sarcina Curții, în exercitarea competenței sale de supraveghere, nu este de a lua locul autorităților naționale competente, ci de a revizui în temeiul articolului 10 deciziile pe care le-au pronunțat în funcție de puterea lor de apreciere. În acest sens, Curtea trebuie să se asigure că autoritățile naționale au aplicat standarde conforme cu principiile cuprinse în articolul 10 și, în plus, că s-au bazat pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante.

71. Cu alte cuvinte, Curtea se va limita la a revizui dacă abordarea adoptată la nivel național are consecințe sau nu asupra dreptului la libertatea de exprimare. În consecință, aceasta nu va intra într-o interpretare a legislației locale sau o evaluare a modului în care aceasta a fost aplicată dincolo de ceea ce este necesar pentru evaluarea articolului 10. În cauzele sale ultime privind influențarea procedurilor judiciare, Curtea Europeană a adoptat poziție mai robustă în favoarea libertății de exprimare. În cauza *Foglia c. Elveției*, 2007, Curtea s-a ocupat de un dosar în care un avocat a fost condamnat pentru că a pus la dispoziție declarații și documente din proces cu privire la un caz care era încă pendinte. Dezvăluirile au fost acuzate de a fi declanșat o campanie de presă despre acest caz. Instanțele locale au descris campania media ca un proces paralel cu cel judiciar, care a avut ca scop influențarea rezultatului cauzei. Curtea Europeană a remarcat că faptele cauzei, care au implicat descoperirea unei victime a omorului, cunoscută la nivel regional și național, au inspirat în mod natural interesul mass-media. De asemenea, a remarcat natura limitată a comunicărilor reclamantului cu presa, spre deosebire de cele ale clientului său,

pentru care nu era responsabil, și că dezvăluirea documentelor nu a fost, în sine, ilegală în conformitate cu dreptul local. De asemenea, reclamantul nu a fost responsabil pentru utilizarea declarațiilor sale, împreună cu alte materiale, de către presă și, în special, de campania mediatică larg răspândită și de impactul pe care l-ar putea avea asupra cazului.

72. În strânsă legătură cu problema necesității este doctrina marjei de apreciere dezvoltată de Curtea Europeană. Așa cum am menționat anterior, această doctrină acordă statelor un anumit grad de apreciere pentru a determina dacă există sau nu o nevoie socială presantă și, în caz afirmativ, măsurile pe care le iau pentru a-i răspunde. Curtea a dezvoltat această doctrină în jurisprudența sa foarte timpurie. Astfel, în *Handyside c. Marea Britanie*, 1976, care a tratat problema morală a acuzațiilor de obscenitate, Curtea a declarat:

În consecință, articolul 10 alin. 2 (art. 10-2) lasă statelor contractante o marjă de apreciere. Această marjă este oferită atât legiuitorului intern („prevăzută de lege”), cât și organismelor judiciare, printre altele, care sunt chemate să interpreteze și să aplice legile în vigoare.

73. Doctrina îndeplinește o serie de scopuri, inclusiv de a recunoaște că, cel puțin în raport cu anumite scopuri legitime în temeiul articolului 10 alineatul (2), în special moralitatea, statele europene au valori de bază diferite care justifică tratamentul diferențiat. De asemenea, doctrina ia în considerare sistemele juridice foarte diferite din țările europene, precum și diferitele moduri de abordare a problemelor chiar și în statele cu același sistem juridic.

74. Un motiv esențial pentru marja de apreciere este acela că, cel puțin în cazurile care nu implică un discurs politic, autoritățile naționale sunt mai bine plasate pentru a decide ce constituie un răspuns adecvat la discursul considerat a fi dăunător:

75. În astfel de cazuri, autoritățile naționale sunt, în principiu, prin contactul lor direct și continuu cu forțele vitale ale țărilor lor, într-o poziție mai bună decât judecătorul internațional pentru a exprima o opinie asupra „necesității” unei „restricții” sau „sancțiune” destinată îndeplinirii scopurilor legitime urmărite prin aceasta.

76. După cum rezultă din informațiile furnizate de autoritățile locale, reclamantul nu a solicitat autorizarea, în conformitate cu prevederile Legii nr. 185/2013, pentru afișarea drapelului așa-numitelor „Ținut Secuiesc” și „Partium” pe biroul său de eurodeputat din Oradea. În plus, în Oradea nu a fost înregistrată nicio solicitare pentru afișarea acestor două steaguri în spații publice sau în clădiri private.

77. În ceea ce privește existența unor sancțiuni similare cu cele aplicate reclamantului la Oradea, autoritățile locale informează că un alt avertisment a fost emis după afișarea steagului așa-numitei „regiuni Partium” pe sediul unui partid politic (Uniunea Democrată a Maghiarilor Români), în 2019.

78. Sancțiunile pentru afișarea unor steaguri publicitare neautorizate (constând în avertizări) au fost, de asemenea, aplicate mai multor persoane juridice pe parcursul anului 2019, în aplicarea articolului 49 alineatul (1) a) din Legea nr. 185/2013.

79. O citire atentă a hotărârilor pronunțate de instanțele interne (Curtea de Primă Instanță Oradea și Curtea Județeană Bihor) dezvăluie, în ambele ocazii, că problema principală nu a fost dacă reclamantul ar putea să afișeze sau nu cele două „steaguri”, ci modul în care „drapelurile” ar putea fi afișate în mod legal, în conformitate cu normele și

reglementările naționale.

80. De exemplu, în hotărârea sa din 27 noiembrie 2015, Tribunalul Județean Bihor a constatat că reclamantul nu respectă prevederile Legii nr. 185/2013 privind afișarea și autorizarea publicității. Legea menționată prevede (art. 35) că „Amplasarea de bannere care conțin anunțuri privind promovarea de evenimente culturale, economice, științifice, activități comerciale și altele de această natură se avizează pe baza documentației privind rezistența elementelor de susținere, precum și cu acordul proprietarului elementelor de susținere utilizate în acest scop”.

81. Pentru steagurile publicitare, „afișarea lor este reglementată de aceleași reguli aplicabile bannerelor” (articolul 37 alineatul (4)).

82. Astfel, Tribunalul Județean Bihor a constatat că reclamantul a încălcat dispozițiile articolului 49 litera (a) din Legea nr. 185/2013, care sancționează contravenția „amplasării mijloacelor de publicitate fără aviz pentru publicitatea temporară ori cu nerespectarea prevederilor acestuia și a documentației tehnice care a stat la baza eliberării avizului (...)”.

83. Instanța internă a reținut că raportul întocmit de Poliția Locală era legal și temeinic, dovedind, fără îndoială, existența elementelor constitutive ale contravenției sancționate de articolul 49 litera (a) din Legea nr. 185/2013.

84. Curtea Județeană Bihor a concluzionat că reclamantul a afișat un steag care conținea simboluri secuiești în exteriorul clădirii care găzduia biroul său de parlamentar al UE, fără a dovedi că a primit autorizația necesară pentru afișarea mijloacelor temporare de publicitate.

85. Mai mult, Curtea Județeană Bihor a aplicat legile interne existente pentru afișarea steagurilor (respectiv Legea nr. 75/1994) și a ajuns la concluzia că steagul care conține simboluri secuiești afișate de reclamant nu poate fi considerat steagul unui stat străin, care intră în categoria steagurilor publicitare reglementate de Legea nr. 185/2013.

86. Instanța internă a interpretat dispozițiile legale naționale și a considerat că **arborarea steagului care conține simboluri secuiești a fost făcută pentru a atrage atenția publicului asupra destinației clădirii pe care a fost instalat, servind astfel unui scop publicitar, în sensul articolului 3 litera o) din Legea nr. 185/2013 (întreaga gamă de mijloace și instrumente utilizate special pentru a facilita cunoașterea și aprecierea, de către consumatori, a anumitor produse și servicii, sau pentru informarea publicului cu privire la evenimente, destinația unui anumit spațiu, lansarea produselor, deschiderea unui spațiu comercial și a altor situații similare, precum și orice formă de prezentare a unei activități comerciale, industriale, artisanale sau independente care vizează promovarea vânzării de bunuri și servicii, drepturi și obligații).**

87. În niciun moment instanța internă nu a exprimat vreo opoziție la afișarea, de către reclamant, a steagului care conține simboluri secuiești, încălcând astfel libertatea de exprimare a acestuia. Dimpotrivă, Curtea Județeană Bihor a menționat că „afișarea în spații publice sau pe clădiri private a unui steag similar cu cel care face obiectul cauzei judecătorești nu este interzisă, dar acțiunea trebuie să respecte normele legale, incluzând cele care necesită eliberarea prealabilă a unei autorizații cerute de Legea nr. 185/2013”.

88. Reclamantul știa sau ar fi trebuit să știe că cele două steaguri nu se încadrează în prevederile Legii 7/1997, în condițiile în care dispozițiile legii privind afișarea drapelului național în România sunt clare, nelăsând loc pentru interpretare. Ca atare, solicitantul știa că pentru a afișa steagul ar fi trebuit să se supună prevederilor legale. Cunoașterea și respectarea legii este una dintre prevederile Constituției României. În plus, **reclamantul a luat cunoștință de cerințele legale pentru afișarea celor două „steaguri” cel mai târziu după ce a primit primul avertisment, dar a refuzat să le respecte.**

89. Mai mult, este important de subliniat faptul că, la nivelul municipiului Oradea, atât autoritățile locale, cât și instanțele interne au interpretat steagurile afișate de reclamant ca fiind steaguri publicitare, care intră în sfera de aplicare a Legii nr. 185/2013. Aceeași poziție consistentă a fost adoptată și în 2019, când a fost emis un avertisment similar pentru afișarea unui steag care conține simboluri ale așa-numitei „Regiuni Partium” în sediul unui partid politic din oraș.

90. Prin urmare, instanțele naționale au recunoscut dreptul reclamantului de a afișa steagul în cauză, considerat în temeiul dreptului național ca steag publicitar, dar cu respectarea cerinței de a obține o autorizație înainte de afișarea steagului în cauză. Astfel, instanța a mai indicat reclamantului procedura legală pe care trebuia să o urmeze pentru a afișa legal steagul. O decizie similară a fost urmată de Tribunalul Județean Bihor în decizia sa din 6 februarie 2017.

91. Mai mult, Guvernul atrage atenția Curții asupra faptului că, în niciun moment, reclamantul nu pare să fi încercat să obțină de la autoritățile locale autorizația cerută de Legea nr. 185/2013 pentru afișarea „drapelului Ținutului Secuiesc” și „drapelul Partiumului” și nici nu s-a plâns de vreo dificultate deosebită sau sarcină excesivă prezentată de cerințele prevăzute la articolele 35, 36 și 37 din Legea nr. 185/2013 pentru a obține o astfel de autorizație.

92. În ceea ce privește sancțiunea primită de reclamant, Curtea însăși a reținut că o avertizare este cea mai mică sancțiune disponibilă și, având în vedere circumstanțele cazului (și anume faptul că reclamantul a încălcat articolul 49 a) din Legea nr. 185/2013), nu a fost necesară o altă individualizare a sancțiunii.

93. În plus, Guvernul ia act de faptul că autoritățile nu au întreprins nicio măsură pentru a înlătura steagurile afișate de reclamant la biroul său, care a rămas pe loc după hotărârile din 27 noiembrie 2015 și 6 februarie 2017.

94. Mai mult, așa cum se vede în imaginile realizate de ofițerul Poliției locale Oradea, disponibile în dosar, la 16 decembrie 2015, reclamantul a afișat pe clădirea biroului său parlamentar steagul așa-numitului „Ținut Partium”. alături de steagul așa-numitului „Ținut Secuiesc”, la care a adăugat drapelul național românesc, drapelul național ungar și drapelul Uniunii Europene. Chiar dacă, s-ar putea presupune că, deși un avertisment a fost emis anterior, solicitantul nu a dat jos simbolul Ținutului Secuilor și nici nu a respectat prevederile Legii 285/2013, ofițerul de poliție locală a emis un al doilea avertisment, nu o pedeapsă mai dură contravențională, cum ar fi, de exemplu, o amendă.

95. În ceea ce privește problema cadrului legal care reglementează afișarea steagurilor în România, Guvernul solicită cu respect Curții să ia în considerare următoarele aspecte:

96. Legea nr. 75/994 pe afișul drapelului României, cântarea imnului național și

utilizarea sigiliilor purtând emblema României de către autoritățile și instituțiile publice afirmă că „Drapelele altor state se pot arbora pe teritoriul României numai împreună cu drapelul național și numai cu prilejul vizitelor cu caracter oficial de stat, al unor festivități și reuniuni internaționale, pe clădiri oficiale și în locuri publice stabilite cu respectarea prevederilor prezentei legi” (art. 7).

97. În plus, Hotărârea Guvernului nr. 25/2003 reglementează metodologia de elaborare, reproducere și utilizare a emblemelor („steme”) din județe, municipialități, orașe și comune.

98. Mai mult, decizia Guvernului nr. 1157/2001 pentru aprobarea regulilor privind afișarea drapelului României, cântarea imnului național și utilizarea sigiliilor purtând emblema României prevede, la articolul 231, că „minoritățile etnice, constituite în organizații, sindicate și asociații la nivel național, pot folosi în acțiuni specifice însemnele proprii („insemne”)”.

99. Mai mult, Legea nr. 141/2015 privind „ridicarea și utilizarea de către unitățile teritoriale administrative a propriului pavilion”, (capitolul I) reglementează condițiile de aprobare a drapelelor unităților administrativ-teritoriale (capitolul I). Legea nr. 141/2015 conține de asemenea, prevederi specifice privind ridicarea și utilizarea steagurilor unităților administrativ-teritoriale, care sunt foarte similare cu dispozițiile privind ridicarea și utilizarea pavilionului național. xx

100. În cauzele care urmează să fie judecate de CEDO, instanțele interne au interpretat cazurile „drapelului Ținutului Secuiesc” și a „steagului Partium” și, întrucât aceste două steaguri nu aparțin unui stat străin (din trecut sau din prezent) și nu sunt însemnele unei unități administrativ teritoriale sau ale unei organizații, uniuni sau asociații naționale ale unei minorități etnice, le-au clasificat drept steaguri publicitare în sensul Legii nr. 185/2013.

101. Într-un dosar diferit înaintat Curții de Apel Brașov și soluționat prin decizia nr. 148 / R / 24 februarie 2016, privind afișarea unui steag care conține simboluri secuiești într-un spațiu public de către autoritățile locale, instanța a stabilit că steagul menționat este un simbol privat, care poate fi afișat / expus într-un spațiu privat (paginile 4-5 din decizie).

102. În ceea ce privește evaluarea restricției libertății de exprimare a reclamantei în prezenta cauză, Guvernul solicită respectuos Curții să ia notă, în primul rând, de faptul că reclamantul nu a fost sancționat pentru afișarea „steagului Ținutului Secuiesc” și a „steagului Partium” *per se*, întrucât problema în discuție nu era dreptul său de a afișa aceste steaguri, ci faptul că nu a solicitat autorizațiile necesare de la autoritățile locale.

103. În ceea ce privește legalitatea măsurii, sancțiunea aplicată reclamantului și condițiile care trebuie îndeplinite pentru afișarea unei reclame au fost prevăzute de lege, respectiv Legea nr. 185/2013, după cum se arată mai sus. De asemenea, este important să reamintim că România are un cadru legal cuprinzător pentru reglementarea afișării drapelului național și a emblemelor autorităților locale, precum și pentru afișarea steagurilor care aparțin altor state, iar steagurile care fac obiectul celor două cauze aduse în fața CEDO nu se încadrează în aceste categorii.

104. Articolul 10 alineatul (2) din Convenție permite statelor să circumscrie exercitarea libertății de exprimare la anumite formalități și condiții, restricții și sancțiuni.

105. Guvernul constată că, prin includerea steagurilor afișate de domnul Tókés în categoria drapelului publicitare, condițiile impuse de lege pentru afișarea acestora se referă la probleme de siguranță publică și respectarea drepturilor altora.

106. Ca atare, reiterăm că cele două condiții pe care trebuie să le îndeplinească cineva care solicită afișarea unui steag publicitar sunt prezentarea documentelor legate de rezistența elementelor de sprijin pe care sunt montate bannerele sau steagurile și acordul proprietarului elementelor de susținere menționate (cum ar fi o casă, un stâlp sau o altă structură pe care poate fi montat un steag / banner).

107. În sfârșit, proporționalitatea restricției impuse reclamantului nu depășește limitele stabilite de Convenție, deoarece, pentru afișarea celor două steaguri, domnul **Tokes** a primit cea mai mică sancțiune prevăzută de lege (un avertisment), **iar drapelul nu au fost scoase cu forța din biroul său de către autorități**.

108. În plus, reclamantul nu se plânge (în fața instanțelor naționale sau a CEDO) cu privire la vreo sarcină excesivă impusă în ce-l privește de **cerințele legale referitoare la afișarea steagurilor publicitare**.

109. România are un cadru clar care reglementează afișarea simbolurilor, inclusiv a steagurilor, care trebuie respectat de toți cetățenii. Conform articolului 20 din Convenția-cadru a Consiliului Europei (CoE) pentru protecția minorităților naționale (FCNM), persoanele aparținând minorităților naționale au obligația de a respecta legile naționale.

110. Este important de subliniat faptul că utilizarea și afișarea unor steaguri precum cele afișate de solicitant în cele două cazuri prezente nu sunt reglementate de dispozițiile FCNM, care, în ceea ce privește libertatea de exprimare, nu conține vreo prevedere privind „steagurile”, cum ar fi cele ale „Ținutului Secuiesc” și „Partium”.

111. Articolele relevante ale FCNM referitoare la libertatea de exprimare, și anume articolele 7 și 9, pun accentul pe manifestarea ideilor și a gândurilor, a conștiinței și a religiei, inclusiv în limba maternă a persoanelor aparținând unei minorități naționale. *Per contrario*, aceste texte nu fac nicio referire la afișarea steagurilor destinate să prezinte o legătură cu un teritoriu (prezent sau istoric) ca mijloc prin care se poate manifesta libertatea de exprimare.

112. Mai mult, la articolul 11 din FCNM, Convenția arată preocuparea pentru dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a-și folosi numele de familie și prenumele în limba minorității, de afișarea semnelor, inscripțiilor și a altor informații de natură privată, vizibile publicului, și afișarea de nume locale tradiționale, nume de străzi și alte indicații topografice destinate publicului în limba minorității (atunci când există o cerere suficientă pentru astfel de indicații). Încă o dată, articolul 11 nu conține nicio referire la afișarea steagurilor legate de simbolurile minorităților naționale printre drepturile recunoscute pentru persoanele aparținând unei minorități naționale.

113. După cum se precizează la articolul 20 din FCNM, persoanele aparținând minorităților naționale au obligația de a respecta legislația națională. Legislația română nu interzice utilizarea în privat a unor simboluri specifice ale minorităților naționale, reglementând totuși condițiile de utilizare a simbolurilor în public.

114. Cadrul legal existent în România respectă pe deplin cadrul legal internațional în acest domeniu (mai multe detalii sunt prezentate în anexa la prezenta).

115. După cum a arătat în cele două dosare naționale, la 18 iunie 2014, reclamantul, ales în Parlamentul European, a arborat pe clădirea biroului său parlamentar simbolul așa-numitului „Ținut Secuiesc” și la 16 decembrie 2015, când reclamantul a primit cel de-al doilea avertisment de la Poliția locală Oradea, alături de steagul „Ținutului Secuiesc” a mai fost arborat a fost drapelul „Țării Partium”, precum și drapelul național al României, drapelul național ungar și steagul Uniunii Europene.

116. Astfel, nu suntem în prezența unui afișaj privat al celor două steaguri, deoarece acestea au fost amplasate pe peretele exterior al unei clădiri și, ca atare, la vederea oricui care trece pe stradă.

117. Ca o remarcă generală, trebuie menționat faptul că legislația română care reglementează ridicarea steagurilor și simbolurilor locale prevede clar că în spațiile publice doar logo-urile și semnele autorităților locale emise potrivit legii pot fi utilizate lângă simbolurile statului. Un alt tip de simboluri, inclusiv simbolurile minorităților naționale, pot fi utilizate în spațiile private.

118. Legea română prevede utilizarea în paralel, în public, pe lângă drapelul României și cel al UE, a drapelurilor locale ale unităților administrativ-teritoriale (județe, orașe, orașe, comune), cu condiția ca acestea să fie aprobate conform legii (respectiv Legea nr. 141/2015).

119. Legea stabilește mecanisme adecvate prin care unitățile administrativ-teritoriale își pot adopta propriul steag, ca element unic de identificare, similar cu stema care este unică pentru fiecare unitate administrativ-teritorială din România.

120. Autoritățile locale române decid, prin consultare publică, steagul reprezentativ pentru respectiva unitate administrativ-teritorială și transmit propunerea lor autorităților centrale pentru aprobarea finală printr-un act normativ, adoptat prin hotărâre a Guvernului. În acest fel, steagului reprezentativ al fiecărei unități administrativ-teritoriale i se conferă protecția legală necesară, inclusiv împotriva abuzurilor, ca și dreptul acestui steag de a fi arborat alături de steagurile României și al Uniunii Europene.

121. Astfel, potrivit art. 3 din Legea nr. 141/2015, consiliile locale și județene aprobă, prin decizie, proiectul modelului drapelului unității administrativ-teritoriale. Hotărârea Consiliului Local / Județean, împreună cu o declarație justificativă, sunt transmise Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, care, în conformitate cu legea, întocmește proiectul de hotărâre a Guvernului pentru aprobarea pavilionului.

122. Trebuie menționat că, potrivit art. 10 alin. 2 din Legea nr. 102/1992 privind stema țării și sigiliul de stat, stemele județelor, a municipiilor, a orașelor și a comunelor sunt, de asemenea, aprobate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea consiliilor județene sau, după caz, a consiliilor locale.

123. Dreptul autorităților locale, consiliilor județene și a consiliilor locale de a adopta, prin decizie, un model standard al steagului unității administrativ-teritoriale, propriu și unic, așa cum prevede art. 1, alin. (2) din Legea nr. 141/2015, este recunoașterea principiului autonomiei locale. În același timp, așa cum prevede Carta europeană a autonomiei locale⁸,

8 Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată de statul român prin Legea nr. 199/1997, recunoaște (la art. 4, pct. 2) capacitatea deplină a autorităților locale, „în condițiile legii [...] de a-și exercita inițiativa în toate domeniile care nu sunt excluse din competența lor sau nu sunt atribuite niciunei

adoptarea acestor steaguri ar trebui să se facă „în conformitate cu legea”, în condițiile specificate în dreptul intern al fiecărui stat parte la Cartă.

124. Trebuie subliniat, nu doar ca o nouă tate în domeniu, ci și ca o reflectare a angajamentului autorităților române față de protejarea și promovarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, că în acele unități administrativ teritoriale în cazul în care reprezentarea unei minorități naționale este de cel puțin 20% din populație, autoritățile locale pot decide să plaseze o inscripție pe pavilionul unității teritoriale administrative cu denumirea sa în limba minorității naționale.

125. Așa-numitul „Ținut Secuiesc” nu este o unitate administrativ-teritorială în conformitate cu legislația română și, prin urmare, nu se poate vorbi despre un drept al acestei regiuni de a-și folosi simbolurile în public. Același lucru este disponibil pentru așa-numitul „Ținutul Partium”.

126. Un steag trebuie să fie reprezentativ pentru o unitate administrativ-teritorială, acest aspect fiind o condiție legală pentru adoptarea acestuia printr-o hotărâre a Guvernului. Pentru a fi considerat „reprezentativ”, un model de steag ar trebui să rezume elemente (semne, simboluri) care reprezintă persoane care aparțin atât minorităților, cât și majorității.

127. Înalta Curte de Casație și Justiție din România, chemată să judece cu privire la utilizarea steagului așa-numitului „Ținut Secuiesc”, a pronunțat o hotărâre definitivă la 15 octombrie 2014 (prin care a confirmat soluția pronunțată de prima instanță). Instanța națională a constatat că folosirea drapelului „Ținutului Secuiesc” a fost discriminatorie, având în vedere lipsa de reprezentare a diferitelor comunități etnice care trăiesc în județul Harghita. Persoanele aparținând tuturor acestor comunități etnice au dreptul de a fi reprezentate prin simboluri specifice pentru a fi afișate pe steagul județului; în aceste condiții, atât adoptarea, cât și utilizarea unui steag cu caracter monoetnic nu servesc interesului comunităților pe care ar trebui să le reprezinte.

128. În concluzie, legislația românească privind utilizarea simbolurilor de stat și a simbolurilor unităților administrativ-teritoriale în public, inclusiv în clădirile publice, este una clară și trebuie respectată de toți cetățenii săi, ca parte a oricărei reguli de sistemul de drept.

129. Guvernul ar dori să sublinieze faptul că legile române nu interzic utilizarea privată a simbolurilor aparținând minorităților naționale, reglementând în același timp condițiile în care aceste simboluri pot fi utilizate în public. În plus, legislația națională permite utilizarea simbolurilor aparținând minorităților naționale în cadrul manifestărilor culturale și religioase, precum și în cadrul dispozițiilor legii.

130. Din aceste motive, Guvernul solicită cu respect Curții să respingă cererile nr. 15976/16 și 50461/17, depuse de domnul Tőkés, în mod vădit întemeiat.

(Traducerea după originalul în engleză: Kata Zselyke Székely)