

**Cauza ATV ZRT c. Ungaria
(Cererea nr. 61178/14)**

HOTĂRÂREA

Articolul 10 • Libertatea de Exprimare • Companie de televiziune căreia i-a fost interzis să descrie un partid politic ca „de extremă dreaptă” pe baza aplicării imprevizibile a unei interdicții legale a comunicării de „opinii” de către un crainic de știri • Legislație internă lipsită de precizie și absența unei practici comune a curților interne • Eșecul curților în a demonstra, având în vedere scopul interdicției, dacă termenul în discuție putea afecta prezentarea echilibrată și imparțială a unei teme de interes public • Eșecul curților în a lua în considerare circumstanțele cazului și argumentele bazate pe veridicitatea și precizia factuală a termenului în discuție • Li se cere curților să garanteze că interdicția legală nu este transformată într-o modalitate de a limita libertatea de exprimare

STRASBOURG

28 aprilie 2020

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a Patra), întrunită într-o Cameră compusă din: Ganna Yudkivska, *președinte*, Paulo Pinto de Albuquerque, Egidijus Kūris, Carlo Ranzoni, Georges Ravarani, Marko Bošnjak, Péter Paczolay, *judecători*, și Andrea Tamietti, *grefier al secției*, [...] pronunță prezenta hotărâre, adoptată la [17 martie 2020]:

INTRODUCERE

Compania petentă din această cauză, care deține un canal de televiziune, s-a plâns că hotărârea instanțelor interne potrivit căreia ar fi încălcat Legea Mass Media, în particular prevederea acesteia care interzice exprimarea de opinii în cadrul programelor de știri, i-a încălcat dreptul la libertatea de exprimare. Compania petentă a invocat Articolul 10 din Convenție.

* *Doctor în Științe Politice, Școala Națională de Științe Politice și Administrative
Email: landofcy@gmail.com
Manuscris primit la 29 iunie 2020.*

ÎN FAPT

1. Compania petentă deține canalul de televiziune ATV, înregistrat în Budapesta. Compania petentă a fost reprezentată de Dl. D. Karsai, avocat din Budapesta.

2. Guvernul a fost reprezentat de către Agentul său din Ministerul de Justiție, Dl. Z. Tallódi.

3. ATV este o televiziune independentă care oferă servicii de televiziune și online. În fiecare seară transmite programe de știri care durează aproximativ 30 de minute. În timpul programelor de știri, o serie de știri sunt prezentate de un crainic din studio, și apoi fiecare știre este discutată de un alt reporter de știri.

4. La 26 noiembrie 2012, într-un discurs ținut în timpul unei ședințe plenare, un parlamentar din partidul politic *Jobbik*, Dl. M.Gy., a afirmat că „este momentul ... să determinăm câte persoane de origine evreiască, mai ales parlamentari și membri ai guvernului, reprezintă un risc la adresa securității naționale...”.

5. La 29 noiembrie 2012 compania petentă a transmis o știre privind pregătirile pentru o demonstrație organizată de mai multe partide politice cu titlul „demonstrație de masă împotriva nazismului” care urma să fie ținută ca protest împotriva partidului politic *Jobbik*. S-a explicat că fundalul acestui eveniment a fost discursul Dl. M. Gy din cadrul ședinței plenare și a fost menționat și numele partidului. Crainicul a prezentat știrea afirmând că „se materializează duminică o alianță fără precedent împotriva remarcilor partizane ale parlamentarului de extremă dreaptă”.

6. În urma unei plângeri a purtătorului de cuvânt al *Jobbik*, Autoritatea Națională pentru Media și Comunicații a început procedurile împotriva companiei petente, a hotărât că aceasta a încălcat articolele 12(3) și (4) din Legea nr. CLXXXV din 2010 privind Serviciile de Mass Media și Comunicare în Masă (în continuare „Legea Media”), și i-a interzis să repete respectiva afirmație. A declarat că expresia „parlamentar de extremă dreaptă” nu este o declarație de fapt, ci o judecată de valoare. Autoritatea a observat în argumentația sa că nu este relevant dacă afirmația avea conotații negative sau era bazată pe fapte sau era opinia mai multor persoane sau opinia crainicului sau a companiei de televiziune. Comunicarea oricărei opinii de către un crainic de știri era interzisă de Legea Media, pentru a garanta că publicul primește știri și informații politice nepărtinitoare.

7. Compania petentă a făcut recurs, argumentând că termenul „extremă dreaptă” era des folosit referitor la *Jobbik*, că are o bază științifică în științele politice și sociale, și că reflecta poziția *Jobbik* în Parlament.

8. Prin decizia sa din 17 aprilie 2013, Consiliul Media al Autorității Naționale pentru Media și Comunicații, acționând ca autoritate de al doilea grad de jurisdicție, a confirmat hotărârea primei instanțe, susținând motivarea acesteia potrivit căreia faptul că o anumită opinie este împărtășită de publicul larg nu schimbă natura acelei opinii.

9. Compania petentă a cerut judecarea în instanță a acestei decizii. A susținut că afirmația în dispută era o parte esențială a unei știri care descria un anumit grup parlamentar. Termenul era des utilizat și astfel era puțin probabil ca acesta să influențeze audiența. A arătat că mass media internațională se referea la *Jobbik* ca fiind un partid de extremă dreaptă și o parte din informația publicată pe website-ul partidului conținea și ea acest termen.

10. Printr-o hotărâre din 30 September 2013 Curtea Administrativă și de Dreptul Muncii a respins hotărârea din 17 aprilie 2013 (a se vedea paragraful 8 de mai sus) și a retrimis cazul Consiliului Media al Autorității Naționale pentru Media și Comunicații. Hotărârea includea următoarea motivare:

Este semnificativ faptul că în ziua de azi termenul „de dreapta” nu este folosit în viața politică de zi de zi numai privind mișcări șovine extreme (cum ar fi cele ale simpatizanților ideologiilor fasciste sau național socialiste), ci și referitor la partide politice de dreapta cu poziții mai moderate. Este un fapt sociologic că termenul și-a pierdut semnificația de termen referitor exclusiv la „extremiști”. Același adjectiv poate descrie atât puncte de vedere în mod real radicale și agresive cât și ideologii mai moderate. Categoria la care se referă este o temă pentru dezbateri politice și sociologice, dar este un fapt că în viața publică națională și europeană actuală [termenul] este folosit în ambele sensuri. În consecință, dacă un partid, al cărui document fondator afirmă ideologia sa radicală de dreapta, este descris în cadrul unui program de știri ca „de extremă dreaptă” – adjectiv acceptat pe scară largă în viața publică și științifică – aceasta nu înseamnă că este exprimată o opinie privind acel partid, și mai ales opinia că acesta ar fi asociat cu idei șovine extremiste. Înseamna doar că organismul politic în discuție este descris, factual, folosind unul dintre diversele sensuri ale adjectivului – nu bazat pe evaluarea subiectivă a petentului – corespunzătoare naturii sale așa cum este ea acceptată în în opinia publică politică și socială actuală. Faptul că termenul „de extremă dreaptă” este folosit în conjuncție cu adjectivul ‘parlamentar’ diminuează și mai mult impresia că s-ar referi la ideologii extremiste.

11. Pârâtul a cerut rejudecarea cazului de către *Kúria*.

12. Prin hotărârea sa din 16 aprilie 2014, *Kúria* a respins hotărârea primei instanțe și a menținut hotărârea Consiliului Media. A dispus și plata de către compania petentă a 91,000 de forinți (HUF) (aproximativ 300 Euro (EUR)) ca și cheltuieli de judecată și a 80,000 HUF (aproximativ 260 EUR) ca și cheltuieli legale ale pârâtului în fața instanțelor interne. Potrivit *Kúria*:

Termenul „extremă dreaptă” folosit în cadrul programului de știri este o opinie, nu o declarație de fapt. Potrivit primei instanțe, termenul „extrema dreaptă” este subiect de dezbatere politică și socială și dacă terminologia este în dezbatere ea nu poate fi subiectul unei declarații factive. Dezbaterea nu privește sensul termenului „extrema dreaptă”, ci dacă termenul „extrema dreaptă” constituie o opinie în cadrul unei știri sau o afirmație factică. În opinia *Kúria* menționarea „parlamentarilor de extremă dreaptă” constituie exprimarea unei opinii. Jobbik nu se consideră un partid de extremă dreaptă, și descrierea sa folosind acest adjectiv constituie exprimarea unei opinii, care creează în mintea publicului o asociere cu o poziție radicală extremistă, și are astfel efecte negative.

13. Compania petentă a înaintat o plângere de neconstituționalitate. A susținut, printre altele, că partidele politice sunt descrise în mod curent folosind adjective precum partidul „verde” sau „creștin” democrați, care nu reflectă o opinie. În mod similar, în acest caz folosirea adjectivului a reflectat informații adiționale despre *Jobbik* care sunt acceptate de publicul general. A argumentat că termenul trebuie analizat într-un context mai larg, și

anume că acesta a fost folosit în legătură cu o demonstrație provocată de un comentariu anti-semitic al unui membru al *Jobbik*. A subliniat de asemenea că termenul a descris poziția *Jobbik* în Parlament, unde acesta este faptic la extrema dreaptă.

14. La 6 decembrie 2016 Curtea Constituțională a respins plângerea companiei petente. Hotărârea a conținut următoarea motivare:

Secțiunea 12 a Legii Media reglementează relația dintre mass media și știrile, opiniile și explicațiile evaluative pe care aceasta le transmite ca o regulă subordonată obligației de a furniza informații echilibrate și factuale. În conformitate cu această prevedere, în cadrul programelor de știri și de informații politice ale furnizorului de servicii media, prezentatorii, crainicii și reporterii, în general, adaugă opinii sau explicații evaluative știrilor politice pe care le transmit, cu excepția segmentelor în care furnizează informații despre context. Orice opinii sau explicații evaluative adăugate știrilor furnizate în cadrul unui program trebuie transmise într-un mod care le diferențiază de știrile în sine, le califică, ca având această natură, și le identifică autorul.

Legislația nu vizează astfel o simplă interzicere a exprimării unor opinii, deoarece exprimarea de opinii este posibilă, doar că publicul trebuie să fie informat că este vorba despre o opinie și trebuie informat despre autorul acesteia, iar opiniile trebuie să fie separate de știrile propriu-zise.

Legea Media stabilește limite externe, legislative ale unui drept fundamental.

Prevederile [Legii Media] nu cer ca o opinie să aibă o bază în fapte și nu limitează publicarea opiniilor fără o bază faptică dar reglementează maniera în care sunt publicate astfel de opinii. Reglementările pun în echilibru dreptul la libertatea de exprimare și dreptul publicului de acces la informații factuale și imparțiale; limitează minimal dreptul la libertatea de exprimare prevederea potrivit căreia consumatorii de mass media trebuie informați corespunzător privind faptul că un anumit termen reprezintă exprimarea unei opinii și privind autorul acesteia.

...

35. Dacă sursa unui adjectiv descriptiv exprimat în contextul unei știri nu poate fi identificată ca fiind o organizație sau persoană din afara mass media, sau dacă originea opiniei nu este clar stabilită, poate fi creată impresia printre public că aceasta este opinia televiziunii sau a crainicului.

...

43. În opinia Curții Constituționale, clasificările utilizate în științele politice și în limbajul de zi cu zi nu sunt categorii exacte, și există opinii diferite privind includerea anumitor ideologii politice. Legislația nu diferențiază între opiniile pozitive și cele negative, ci limitează orice opinie sau comentariu explicativ privind știrile. Articolele 12 (3) și (4) interzic exprimarea oricărei opinii, și reglementează în schimb modul în care acestea trebuie publicate.

...

45. Modul în care partidul politic în discuție se auto-definește nu este o măsură obiectivă, cum nu este nici opinia publicului larg. Scopul legislației este, în primul rând, protejarea interesului publicului privind accesul la informații credibile.

...

47. În cazul știrilor, poate fi evaluat de la caz la caz dacă adjectivul utilizat reflectă un consens social de un nivel care elimină orice îndoială că nu ar fi un fapt. Totuși, dacă nu există un astfel de standard de credibilitate, sau dacă există motive de a presupune că afirmația reprezintă o opinie, este necesară o evaluare suplimentară care să decidă dacă adjectivul reprezintă opinia crainicului sau are alte origini.

...

50. Afirmația a citat una dintre descrierile folosite de organizatori [ai demonstrației] (fascist, de extremă dreaptă)... dar nu a stabilit în mod clar că ea reflectă opinia și judecata de valoare a organizatorilor.

...

52. Clasificările utilizate în științele politice și în limbajul de zi cu zi care nu corespund unor categorii exacte sau unor fapte incontestabile sunt în general opinii subiective. Deși adjectivul a fost folosit pentru a exprima opinia organizatorilor demonstrației și reflectă astfel opinia consacrată și frecvent exprimată a unor anumite grupuri sociale, este totuși necesar ca ea să fie diferențiată de opinia crainicului.

...

56. Chiar și o afirmație des exprimată poate influența opinia publică, deoarece opinia publică se schimbă în timp și în funcție de circumstanțe, astfel încât chiar și opinii larg răspândite pot fi consolidate sau atenuate prin folosirea unui adjectiv. Folosirea repetată a unui adjectiv ... de către crainici poate încălca interdicția privind exprimarea de opinii, deoarece o astfel de utilizare poate afecta credibilitatea și obiectivitatea.”

DREPTUL RELEVANT

15. Prevederile relevante ale Legii Media afirmă următoarele:

Activități de Informare

Articolul 12

...

(2) În funcție de natura programului, va fi asigurată o manieră echilibrată de furnizare a informației în cadrul respectivului program sau a unei serii de programe care apar regulat.

(3) Cu excepția furnizării de informații privind fundalul știrilor în discuție, angajații furnizorului de servicii de media care apar în mod regulat în cadrul programelor și emisiunilor de știri și care oferă informații politice ca prezentatori, crainici sau corespondenți nu pot adăuga opinii sau explicații evaluative știrilor politice care apar în cadrul programelor transmise de furnizorii de servicii de media.

(4) Orice opinie sau explicație evaluativă adăugată știrilor transmise în cadrul unui program va fi într-o formă care o diferențiază de știrea propriu-zisă, o identifică, ca fiind de această natură, și îi identifică autorul.

Articolul 186

(1) Atunci când încălcarea este minoră și nu a fost repetată, Consiliul Media sau Biroul – după constatarea și emiterea unui avertisment privind apariția unei încălcări – poate, cu un termen

limită de cel mult treizeci de zile, să ceară ca autorul încălcării să înceteze comportamentul ilegal, să nu repete încălcarea în viitor, și să acționeze respectând legea, și poate de asemenea stabili condiții.

16. În timpul celei de-a 103-a ședințe plenare, ținute pe 19 și 20 iunie 2015, Comisia de la Veneția a adoptat o Opinie referitoare la Legislația privind Media (Legea CLXXXV privind Serviciile de Media și Mass Media, Legea CIV privind Libertatea Presei, și Legislația privind Impozitul aplicat Veniturilor din Publicitate ale Mass Media) a Ungariei (CDL-AD(2015)015). Părțile relevante ale Opiniei stabilesc următoarele:

Prevederi privind obligațiile pozitive de a furniza informații echilibrate în presă

47. Articolul 13 al Legii Presei în actuala sa formă impune furnizorilor de servicii media liniare (i.e. practic posturile de radio și televiziune) să ofere informații ‘echilibrate’ (a se vedea și Articolul 12 (2) al Legii Media). În plus, Articolul 12 (4) al Legii Media obligă prezentatorii programelor de știri să diferențieze în mod clar între „fapte” și „opinii”. Aceste cerințe privesc programele de informare. Articolul 181 al Legii Media stabilește o procedură administrativă pentru gestionarea încălcărilor obligației de informare echilibrată. Procedura va fi inițiată printr-o cerere a ”partidului care susține opinia nereprezentată, sau a oricărui telespectator sau ascultător” și poate duce la o decizie a Consiliului Media de a impune obligația fie de a difuza sau publica o declarație de încălcare, fie de a oferi oportunitatea reclamantului de a-și împărtăși punctul de vedere. Decizia Consiliului Media în această privință face obiectul controlului juridicțional.

48. Trebuie observat că Articolul 13 al Legii Presei a fost deja modificat ca răspuns la recomandările analizei expertului CoE din 2012. Și anume, cerința de a prezenta informații „diverse, exhaustive, factuale, actuale, obiective” a fost eliminată din lege. Mai mult, Articolul 13 al Legii Presei se aplică acum doar furnizorilor de servicii media liniare. Aceste amendamente sunt bine-venite. Întrebarea este dacă cerințele rămase (știri „echilibrate” și obligația de a diferenția între „fapte” și „opinii”) sunt justificate.

49. Prezentarea echilibrată și neutră a știrilor este, într-adevăr, un standard profesional de admirat pentru orice jurnalist. Mai mult, este perfect legitim să se ceară ca „sistemul mass media ca întreg” să fie organizat în așa fel încât „să furnizeze informații credibile, rapid și precis” (a se vedea Articolul 10 al Legii Presei). Până la urmă, Articolul 11 al Cartei UE garantează în mod specific „pluralismul mass media”, care nu este posibil fără prezentarea situației curente în media într-un mod echilibrat și divers. Așa cum a afirmat Comisia de la Veneția în opinia sa privind legile „Gasparri” și „Frattini” din Italia, „pluralismul media apare acolo unde există o diversitate de mass media autonomă și independentă la nivel național, regional și local, care asigură o varietate a conținutului care reflectă diverse puncte de vedere politice și culturale”; a continuat mai departe: „dacă pluralismul extern ține în particular de sectorul privat, pluralismul intern devine asociat din ce în ce mai mult cu sectorul public”. În contextul Ungariei, măsurile de limitare a concentrării exagerate a mass media și prevederile care stabilesc cote minime pentru furnizorii de conținut independenți naționali și europeni intenționează să asigure o diversitate de opinii pe piața mass media (a se vedea, în particular, Partea a Doua a Legii Media, Capitolele I, IV, V și VI).

50. Totuși, este discutabil dacă „echilibrul” ar trebui să devină o obligație legală executorie

a fiecărui tip particular de media considerat în izolare. Normele în discuție au creat pentru mass media o obligație foarte complexă și imprecisă. Cum poate fi creat un „echilibru” în prezentarea informației? Un echilibru în opinii are sens, dar informația (faptele) trebuie să fie detaliate și corecte, nu „echilibrate”? Cât de rapid trebuie stabilit „echilibrul” când programul este „o serie de programe difuzate regulat”? „Echilibrul” trebuie evaluat în termeni cantitativi sau mai curând calitativi? În plus, „faptele” nu pot fi întotdeauna clar diferențiate de „opinii”; până la urmă, este greu de imaginat un crainic care să nu utilizeze nici un adjectiv, iar fiecare adjectiv dă o nuanță de „opinie” unei afirmații faptice. În concluzie, neclaritatea termenilor utilizați în două legi poate transforma aceste prevederi într-un instrument de represiune a libertății de exprimare, chiar dacă inițial aveau scopul de a promova raportarea obiectivă a știrilor.

51. A fost semnalat în timpul vizitei că obligațiile pozitive ale mass media de mai sus nu sunt aplicate strict mass mediei publice, și, în același timp, creează o povară suplimentară pentru mass media privată. Comisia de la Veneția înțelege necesitatea de a diferenția între fapte și opinii și de a furniza informații „echilibrate”, mai ales când aceste cerințe sunt aplicate mass mediei publice. Totuși, dată fiind neclaritatea acestor concepte și riscul interpretării abuzive a Articolului 13 al Legii Presei și a Articolului 12 al Legii Media, Comisia de la Veneția recomandă Consiliului Media să emită instrucțiuni clare de aplicare a acestor prevederi. Astfel de instrucțiuni ar trebui să fie elaborate în comun de Consiliul Media și de organismele de auto-reglementare, și ar trebui să fie publicate.

ÎN DREPT

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 10 DIN CONVENȚIE

17. Compania petentă s-a plâns în temeiul Articolului 10 din Convenție că hotărârile curților interne au reprezentat o ingerință în dreptul său la libertatea de exprimare care nu poate fi considerată necesară într-o societate democratică.

Articolul 10 prevede următoarele:

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...
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.

A. Admisibilitatea

18. Curtea constată că cererea nu este vădit neîntemeiată, în sensul articolului 35 § 3

(a) din Convenție. În afară de aceasta, ea menționează că nu există nici un alt motiv pentru a o declara inadmisibilă. Prin urmare, aceasta trebuie să fie declarată admisibilă.

B. Fondul

1. Argumentele părților

(a) Compania petentă

19. Compania petentă a susținut că ingerința în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare nu a avut ca bază o practică clară și predictibilă, și că ea a fost pedepsită pentru folosirea unei expresii folosite în mod comun pentru a descrie *Jobbik*. A susținut de asemenea că scopul restricționării nu a fost de a proteja interesul audienței în obținerea de informații imparțiale, ci de a proteja reputația partidelor politice. Așa cum este evidențiat de faptul că programele sale de știri nu au fost considerate părtinitoare în general, ci doar în privința utilizării adjectivului referitor la *Jobbik*.

20. Ea a argumentat că termenul „extrema dreaptă” nu a reflectat opinia sa subiectivă ci era larg acceptat în Ungaria referitor la *Jobbik*. A susținut că a aplicat acest termen cu bună-credință și a contestat criteriul aplicat de Curtea Constituțională și susținut de Guvern, și anume că un termen poate fi considerat o afirmație factuală doar dacă nu există „nicio îndoială” în societate privind acuratețea sa. În aceste condiții, în mass media modernă din ziua de azi toate ideile sunt probabil subiect de dezbatere publică.

21. Compania petentă a contestat și argumentul Guvernului cum că – deoarece nu există o interdicere generală privind exprimarea de opinii – ea nu a suferit un prejudiciu semnificativ și ar fi putut să prezinte pretinsa opinie în alt mod. A argumentat că ar fi imposibil pentru crainici să-și facă meseria dacă ar fi obligați să precizeze de fiecare dată când un termen pe care îl folosesc ar putea fi o judecată de valoare.

22. Compania petentă a acceptat că este obligată să informeze publicul într-o manieră imparțială; ea susține totuși că nu poate exista o imparțialitate perfectă în prezentarea știrilor (ținând cont că până și alegerea știrilor reprezintă o judecată de valoare), ceea ce impune o limită naturală datoriei sale de prezentare imparțială.

(b) Guvernul

23. Guvernul a argumentat că plângerea în discuție privește nivelul patru de jurisdicție, că tribunalele interne și-au exprimat motivarea pentru hotărârile luate și că prin anularea acestora Curtea ar acționa în afara jurisdicției sale.

24. Mai mult, Guvernul contestă că au fost încălcate drepturile companiei petente stabilite prin Articolul 10 din Convenție. A acceptat că interdicția reprezintă o ingerință în exercitarea dreptului companiei petente la libertate de exprimare și că a fost bazată pe Articolele 12 și 186 din Legea Media. Totuși, acesta susține că interdicția era necesară într-o societate democratică pentru a proteja drepturile altora de a avea acces la informație echilibrată și imparțială privind viața publică și evenimentele zilei și pentru a garanta pluralismul informației și o opinie publică democratică.

25. Potrivit Guvernului, o opinie publică democratică nu poate apărea decât prin furnizarea de informații complete și obiective. Măsura în discuție avea scopul de a proteja libertatea presei și de a preveni apariția unui monopol al opiniei publice bazat pe

„versiunea oficială corectă”. Deoarece prevederea avea scopul de a garanta că furnizorii de servicii nu își influențează audiența pe ascuns prin difuzarea de opinii subiective, nu era relevant dacă opinia avea conotații negative sau pozitive sau o bază factuală.

26. În acest context Guvernul a subliniat că programele de televiziune au o influență mai mare asupra publicului deoarece au o audiență mai mare, chiar și în cazul programelor alese în cunoștință de cauză. Conținutul audio-vizual, prin definiție, are de asemenea o influență diferită asupra audienței.

27. Validând hotărârile *Kúria* și ale Curții Constituționale, Guvernul a susținut că afirmația în discuție reprezintă o opinie. Deoarece expresia „de extremă dreaptă” nu este o categorie exactă ci o temă de dezbatere politică și socială, nu se poate argumenta că descrierea unui partid politic în acești termeni a fost o afirmație factuală. Acesta a arătat că *Jobbik* nu se auto-identifică, ca fiind un partid de extremă dreaptă ci ca partid conservator, bazat pe valori, național-creștin „radical în metode”. Mai mult, nu exista un consens social în privința termenului, ceea ce ar fi putut să dea impresia audienței că aceasta este o opinie subiectivă a crainicului. Lucru cu atât mai probabil cu cât crainicul nu a arătat clar că adjectivul în discuție era un citat al opiniei organizatorilor demonstrației.

28. Privind proporționalitatea măsurii, Guvernul a explicat că Legea Media nu a impus o interdicție totală privind exprimarea opiniei, ci doar a reglementat maniera în care aceasta este publicată, impunând ca opiniile să fie exprimate doar dacă originea lor este specificată. Mai mult, sancțiunea impusă companiei petente pentru încălcarea Legii Media a fost cea mai puțin severă.

2. Motivarea Curții

29. Niciuna dintre părți nu a contestat că interdicția în discuție reprezintă o ingerință în exercitarea dreptului companiei petente la libertatea de expresie prevăzut de Articolul 10 din Convenție.

30. O astfel de ingerință trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime în sensul paragrafului 2 al Articolului 10, și să fie “necesară într-o societate democratică”.

31. În cazul prezent, părțile nu sunt de acord că ingerința în exercitarea dreptului companiei petente la libertatea de expresie este prevăzută de lege. Compania petentă argumentează că nu era previzibil că tribunalele interne vor interpreta termenul „extremă dreaptă” ca o opinie și nu o afirmație factuală și astfel vor penaliza utilizarea sa în cadrul unui program de știri, în temeiul Articolului 12 al Legii Media. Guvernul a susținut că ingerința s-a bazat pe prevederile Legii Media.

32. Curtea reamintește că expresia „prevăzută de lege” din al doilea paragraf al Articolului 10 impune nu doar ca măsura în discuție să aibă o bază legală în legislația internă, ci se referă și la calitatea legii relevante, care trebuie să fie accesibilă persoanei interesate și să aibă efecte previzibile. Este în primul rând datorită autorităților naționale, în special a curților, să interpreteze și să aplice legislația internă. Una dintre cerințele ce rezultă din expresia „prevăzută de lege” este previzibilitatea. Astfel, o normă nu poate fi considerată „lege” în sensul Articolului 10 § 2 decât dacă este formulată cu suficientă precizie încât să permită cetățenilor să-și controleze comportamentul; aceștia trebuie să

poată – cu asistență corespunzătoare dacă este nevoie – să prevadă, până la un punct rezonabil în acele circumstanțe, consecințele unei anumite acțiuni. Nu este necesar ca aceste consecințe să fie previzibile cu certitudine absolută. Deși certitudinea este dezirabilă, ea poate presupune o rigiditate excesivă, și legea trebuie să poată să evolueze odată cu schimbările circumstanțelor. De aceea multe legi sunt formulate inevitabil în termeni mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depinde de practică. Nivelul de precizie cerut legislației interne – care nu poate lua în calcul toate eventualitățile – depinde mult de conținutul legii în discuție, de domeniul pe care îl acoperă și de numărul și statutul celor cărora le este adresată. Curtea a constatat că li se poate cere persoanelor care desfășoară o activitate profesională, care sunt obișnuite să acționeze cu multă precauție în îndeplinirea sarcinilor profesionale, să aibă o grijă deosebită din aceste motiv atunci când evaluează riscurile inerente activității lor (a se vedea *Karácsony și alții c. Ungariei* [GC], nr. 42461/13 și 44357/13, §§ 122-125, ECHR 2016 (extracte), cu referințe suplimentare).

33. Curtea observă că Articolul 12 al Legii Media, care a fost baza restricționării activităților companiei petente, afirmă că prezentatorii, crainicii sau corespondenții nu pot adăuga nicio opinie sau explicație evaluativă în prezentarea știrilor politice.

34. Curtea are în vedere Opinia Comisiei de la Veneția, care subliniază că „faptele” nu pot fi întotdeauna deosebite de „opinii” și că neclaritatea termenilor utilizați în legislație poate transforma prevederile relevante în instrumente de reprimare a libertății de exprimare, chiar dacă scopul inițial al legislației a fost de a promova prezentarea imparțială a știrilor (a se vedea paragraful 16 de mai sus). Cu toate acestea, în acest caz Curtea nu consideră că trebuie să decidă dacă considerentele de mai sus pot fi de unele singure suficiente pentru a constata o încălcare a Articolului 10 din Convenție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Chumak c. Ucrainei*, nr. 44529/09, § 48, 6 martie 2018, cu referințe suplimentare).

35. Rezultă din principiile afirmate mai sus că aspectul esențial în acest caz nu este dacă Articolul 12 din Legea Media este în principiu suficient de previzibil, în particular în utilizarea termenului de „opinie”, ci dacă la publicarea unei afirmații care conține termenul de „extremă dreaptă” compania petentă știa sau ar fi trebuit să știe – după ce a obținut asistență juridică corespunzătoare, dacă este nevoie – că această expresie reprezintă o „opinie” în circumstanțele actuale.

36. Se pare că acest caz al companiei petente a fost primul în care i s-a cerut unei curți interne să evalueze dacă un adjectiv care descrie o ideologie politică constituie o afirmație factuală sau o opinie – curțile care au judecat cazul nu s-au referit la o jurisprudență internă anterioară și nici părțile nu au oferit exemple privind o astfel de jurisprudență. De asemenea, nu se poate determina nici un standard pentru diferențierea între fapte și opinii privind partidele politice din materialele furnizate de părți. Curtea recunoaște că faptul că acest caz al companiei petente este primul de acest fel nu înseamnă în sine că interpretarea legii este imprezvizibilă, deoarece există întotdeauna un moment în care o normă legală este aplicată pentru prima dată (a se vedea *Sekmadienis Ltd. c. Lituaniei*, nr. 69317/14, § 67, 30 ianuarie 2018, și cazurile citate în acesta).

37. Curtea consideră că tema previzibilității poziției curților interne este strâns legată de întrebarea dacă într-o societate democratică era necesară interzicerea termenului „extremă

dreaptă” într-un program de știri în circumstanțele acestui caz și în lumina scopului legitim urmărit de interdicție. Curtea consideră astfel că nu este nevoie să evalueze dacă Articolul 12 al Legii Media poate, *in abstracto*, să fie o bază legală previzibilă pentru interferența reclamată (a se vedea paragraful 35 de mai sus) și va continua evaluarea acestui caz abordând întrebarea dacă ingerința a urmărit un scop legitim și dacă corespunde unei „nevoi sociale presante”.

(a) Privind scopul legitim al ingerinței

38. Părțile au puncte de vedere divergente privind scopul ingerinței în discuție. Compania petentă a fost de acord că ingerința avea ca scop protejarea reputației unui partid politic. Guvernul susține că ingerința avea scopul legitim de a apăra drepturile altora, care includ dreptul audienței de a primi informații privind viața publică într-un mod care respectă pluralismul informației și o opinie publică democratică.

39. Curtea este încredințată că măsura în discuție a avut scopul de a apăra dreptul audienței la o prezentare echilibrată și imparțială a temelor de interes public în cadrul programelor de știri, și astfel a avut ca scop „apărarea drepturilor altora”.

40. Întrebarea pertinentă care rămâne este dacă limitarea libertății de exprimare a companiei petente a fost necesară într-o societate democratică.

(b) Privind necesitatea ingerinței într-o societate democratică

(i) Principii generale

41. Principiile fundamentale relevante pentru a răspunde întrebării dacă o ingerință în exercitarea libertății de expresie este „necesară într-o societate democratică” sunt clar stabilite de jurisprudența Curții și au fost sintetizate în *Bédat c. Elveției* ([GC], nr. 56925/08, § 48, 29 martie 2016).

42. Curtea reamintește și principiile privind pluralismul în mass media audio-vizuală stabilite în *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano c. Italiei* ([GC], nr. 38433/09, §§ 129-34, ECHR 2012).

43. Privind marja de apreciere acordată Statului respondent, aceasta depinde de un număr de factori. Depinde de tipul de exprimare în discuție și, în această privință, Articolul 10 § 2 restricționează foarte mult limitările impuse dezbatărilor unor teme de interes public. Marja de apreciere este restrânsă și de interesul unei societăți democratice în exercitarea de către presă a rolului său vital de gardian public: libertatea presei și a mass media oferă publicului unul din cele mai bune mijloace de a descoperi și forma o opinie privind ideile și atitudinile liderilor politici. Este de datoria presei să furnizeze informații și idei privind subiecte de interes public și publicul are un drept de a le obține (a se vedea *Animal Defenders International c. Regatului Unit* [GC], nr. 48876/08, § 102, ECHR 2013 (extracte)). Sarcina de a furniza informații include în mod necesar, însă, „datorii și responsabilități” (a se vedea *Couderc și Hachette Filipacchi Associés c. Franței* [GC], nr. 40454/07, § 89, ECHR 2015 (extracte)).

(ii) Aplicarea principiilor în acest caz

44. Curtea observă că în cazul prezent multe din argumentele părților se învârt în jurul întrebării dacă termenul „extrema dreaptă” a fost o afirmație factuală sau o opinie. Guvernul a susținut că tribunalele interne au considerat în mod corect că afirmațiile crainicului reprezentau exprimarea unei opinii, încălcând astfel Articolul 12 al Legii

Media. În opinia companiei petente, crainicul a utilizat cu bună-credință un termen general acceptat pentru a descrie partidul politic.

45. Curtea trebuie să ajungă la o concluzie privind necesitatea ingerinței din acest caz evaluând dacă compania petentă ar fi putut să prevadă că tribunalele vor categoriza termenul în discuție ca reprezentând o „opinie”, luând în considerare circumstanțele acestui caz și scopul limitărilor impuse de Articolul 12 din Legea Media.

46. Curtea observă în primul rând că deși noțiunea de „opinie” din Articolul 12 al Legii Media pare foarte generală și se poate referi la tot felul de adjective (a se vedea Opinia Comisiei de la Veneția, citată în paragraful 16 de mai sus), este clar că scopul interdicției privind exprimarea de opinii era apărarea opiniei publice democratice de influențe nejustificate din partea furnizorilor de servicii media și era în interesul furnizării de informații obiective (a se vedea paragraful 25 de mai sus). În opinia Curții, în absența unei definiții în legislație, controlul judiciar al oricărei măsuri în temeiul Articolului 12 avea rolul de a stabili o interpretare suficient de specifică a prevederilor pentru a rezolva precis problema riscului de distorsionare pe care Statul încerca să o evite. Era astfel datoria instanțelor interne să interpreteze termenul de „opinie” într-un mod care ținea seama de scopul restricționării și garanta dreptul audienței la o prezentare echilibrată și imparțială a temelor de interes public, cât și dreptul mass media de a transmite informații și idei. Cu alte cuvinte, ținând cont de lipsa de precizie a legislației, curțile interne ar fi trebuit să garanteze că prevederile contestate privesc doar exprimări care erau susceptibile de a crea un dezechilibru în prezentarea temelor de interes public și care puteau fi limitate, și că acestea nu deveneau un instrument de reprimare a libertății de exprimare, limitând activități și idei protejate în temeiul Articolului 10.

47. În ceea ce privește controlul judiciar care a avut loc în acest caz, Curtea observă că pe parcursul procedurilor instanțele interne au sugerat elemente diferite ale analizei care au dus la deciziile privind natura termenului în discuție. Curtea Administrativă și de Dreptul Muncii din Budapesta a considerat afirmația crainicului ca fiind factuală, subliniind că termenul „extrema dreaptă” poate descrie o varietate de ideologii politice, dar terminologia adecvată este un subiect de dezbatere socială și politică. S-a referit și la documentul fondator al *Jobbik*, în care se auto-identifică, ca partid radical de dreapta (a se vedea paragraful 10 de mai sus). Pe de altă parte, *Kúria*, ca și instanță de nivelul doi, a considerat relevant pentru decizia sa că afirmația în discuție a reprezentat o opinie, faptul că *Jobbik* nu se identifica pe sine ca partid cu o poziție de extremă dreaptă (a se vedea paragraful 12 de mai sus). În ultimul rând, explicând diferența dintre afirmații factuale și opinii, Curtea Constituțională a considerat că un adjectiv poate fi considerat o afirmație factuală dacă este acceptat dincolo de orice îndoială în societate. Termenul „extrema dreaptă” era un termen dezbătut care nu avea o definiție precisă nici în științele politice nici în limbajul de zi cu zi; reprezenta astfel o opinie subiectivă. Potrivit Curții Constituționale, în acest caz era opinia personală a organizatorilor demonstrației împotriva *Jobbik*, iar crainicul nu explicase că această opinie nu îi aparține (a se vedea paragraful 14 de mai sus).

48. Curtea observă varietatea abordărilor utilizate de instanțele interne pentru a determina natura termenului în discuție (a se vedea paragrafele 10, 12 și 14 de mai sus).

Remarcă și că Guvernul nu a demonstrat existența unei practici comune. Această situație ridică îndoieli privind predictibilitatea rezonabilă a interpretării date de către curțile interne de nivel superior în acest caz – și anume că afirmația care se referea la „extrema dreaptă” reprezintă o opinie.

49. Mai important, nu există nici un indiciu că tribunalele interne ar fi încercat să ia în considerare, când au evaluat natura termenului în discuție, scopul legislației de a promova echilibrul în prezentarea știrilor. Deși Curtea Constituțională s-a referit la dreptul publicului de acces la informație factuală și imparțială, a luat decizia sa doar pe baza faptului că opinia publică poate fi influențată de utilizarea unui adjectiv, fără să demonstreze că în circumstanțele acestui caz termenul în discuție putea dezechilibra prezentarea unei teme de interes public.

50. Curtea ține seama de argumentul companiei petente, susținut și în fața curților interne, că descrierea *Jobbik* ca fiind un partid „de extremă dreaptă” era suficient de familiară pentru audiență; era o categorie general acceptată în mass media, discursul științific și limbajul de zi cu zi ca referitoare la *Jobbik*. Curt consideră convingător și argumentul mai general susținut de compania petentă în fața curților interne potrivit căruia partidele politice sunt des definite prin adjective (partidul verde, partidul conservator, ș.a.m.d.) care doar se referă la obiectivele și programele lor politice și nu reprezintă o opinie sau judecată de valoare care ar putea crea o prejudecată în cadrul audienței (a se vedea paragraful 13 de mai sus).

51. Compania petentă s-a referit și la circumstanțele factuale ale cazului, și anume că termenul în discuție a fost exprimat în legătură cu de o demonstrație stărnită de un comentariu anti-semitic al unui membru *Jobbik*. În aceste circumstanțe, Curtea consideră că astfel de elemente factuale erau relevante pentru argumentul că termenul „extrema dreaptă” nu reprezenta o evaluare morală a unui comportament, sau opinia personală a vorbitorului, ci poziția unui partid în spectrul politic în general și în Parlament în particular. Cu toate acestea, curțile interne nu au luat în considerare circumstanțele din jurul informației care a făcut obiectul prezentării, ci Curtea Constituțională a decis că prevederile Legii Media nu impun ca o opinie să aibă bază factuală (a se vedea paragraful 14 de mai sus), considerând implicit că orice apărare a companiei petente bazată pe veridicitatea și acuratețea factuală a termenului folosit este irelevantă.

52. Luând în considerare abordările diferite ale curților interne în a diferenția între fapte și opinii, scopul prevederilor relevante ale Legii Media și circumstanțele acestui caz, Curtea hotărăște că petenta nu putea să prevadă că termenul „extrema dreaptă” va fi considerat o opinie. Nu ar fi putut nici să prevadă că interzicerea utilizării acestuia în cadrul programelor de știri ar fi necesară pentru a proteja imparțialitatea reportajelor.

53. Astfel, restricționările aplicate companiei petente în utilizarea termenului în discuție reprezintă o ingerință disproporționată în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare și astfel nu sunt „necesare într-o societate democratică” în sensul Articolului 10 § 2 din Convenție.

54. În cele din urmă, Gvernul s-a bazat pe blândețea sancțiunii impuse, dar în lumina concluziei anterioare Curtea nu are nevoie să evalueze acest argument (a se vedea *Castells c. Spaniei*, 23 aprilie 1992, § 49, Seria A nr. 236).

55. Prin urmare, a avut loc o încălcare a articolului 10 din Convenție.

II. APLICAREA ARTICOLULUI 41 DIN CONVENȚIE

56. Articolul 41 din Convenție prevede:

dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al Înaltei Părți Contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.

A. Prejudiciul

57. Compania petentă a pretins 10.000 euro (EUR) pentru prejudiciul moral.

58. Guvernul a contestat pretenția.

59. Curtea consideră că constatarea încălcării constituie o satisfacție echitabilă suficientă pentru întregul prejudiciu moral pe care compania petentă l-ar fi putut suporta.

B. Costuri și cheltuieli

60. De asemenea, compania petentă a pretins o sumă de 550 EUR pentru costuri și cheltuielile angajate în fața curților interne și 6.000 EUR plus TVA pentru cele angajate în fața Curții. Suma din urmă reprezintă treizeci de ore de activitate juridică facturată de avocatul său.

61. Guvernul a contestat aceste pretenții.

62. Conform jurisprudenței Curții, un reclamant are dreptul la rambursarea costurilor și cheltuielilor doar dacă el poate demonstra că acestea au fost reale și necesare și au fost rezonabile. În această speță, ținând cont de informația deținută și de criteriile de mai sus, Curtea consideră că este rezonabil de a acorda întreaga sumă pretinsă.

C. Penalități

63. Curtea consideră că este rezonabil ca penalitățile de întârziere să fie calculate în funcție de rata minimă a dobânzii la creditele acordate de Banca Centrală Europeană, la care se vor adăuga trei procente.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE,

1. *Declară* cererea admisibilă;
2. *Hotărăște* că a avut loc o încălcare a articolului 10 din Convenție;
3. *Hotărăște* că, constatarea încălcării constituie o satisfacție echitabilă suficientă pentru orice prejudiciu moral pe care compania petentă l-ar fi putut suferi;
4. *Hotărăște*
 - (a) că Statul pârât trebuie să plătească companiei petente, în termen de trei luni de

la data la care hotărârea va deveni definitivă, în conformitate cu articolul 44 § 2 din Convenție, o sumă de 6.550 EUR (șase mii cinci sute cincizeci de euro), plus orice taxă datorată cu titlu de impozit de compania petentă, cu titlu de costuri și cheltuieli, care va fi convertită în valuta națională a Statului pârât conform ratei aplicabile la data executării hotărârii;

- (b) că, din momentul expirării celor trei luni menționate mai sus până la executarea hotărârii, la această sumă menționată mai sus se va adăuga o dobândă egală cu rata minimă a dobânzii la creditele acordate de Banca Centrală Europeană aplicabilă pe parcursul perioadei de întârziere, la care se vor adăuga trei procente;
5. *Respinge* restul pretențiilor reclamanților cu privire la satisfacția echitabilă.

Redactată în limba engleză și comunicată în scris la 28 aprilie 2020, în conformitate cu articolul 77 §§ 2 și 3 din Regulamentul Curții.

Andrea Tamietti
Grefier

Ganna Yudkivska
Președinte

În conformitate cu articolul 45 § 2 din Convenție și articolul 74 § 2 din Regulamentul Curții, opinia separată a judecătorului Pinto de Albuquerque este anexată acestei hotărâri.

G.Y
A.N.T.

OPINIA CONCURRENTĂ A JUDECĂTORULUI PINTO DE ALBUQUERQUE [fără note și referințe]

Introducere

Cazul *ATV ZRT c. Ungariei* privește prima dată când autoritățile ungare au trebuit să interpreteze Articolele 12(3) și (4) ale Legii nr CLXXXV din 2010 privind Serviciile de Media și Comunicații de Masă („Legea Media”), prevederi care impun posturilor de radio și televiziune o obligație de a diferenția între fapte și opinii în cadrul știrilor și reportajelor politice. Acest caz reprezintă și prima dată când Curtea Europeană a Drepturilor Omului („Curtea”) a avut de-a face specific cu impunerea unor astfel de obligații asupra mass media. Curtea ar fi putut utiliza această oportunitate ca să influențeze legile mass media din Ungaria și alte Părți Contractante efectuând o analiză aprofundată a legii relevante și oferind principii directoare. Nu a făcut-o. Această opinie are scopul de a umple acest gol.

Această opinie susține că, dată fiind lipsa de predictibilitate cât și lipsa unor măsuri de protecție suficiente împotriva abuzului, ingerința în exercitarea dreptului companiei petente la libertatea de exprimare nu a fost adecvat „prevăzută de lege”. Majoritatea, pe de altă parte, deși a recunoscut natura potențial problematică a prevederilor relevante din Legea Media, a optat să evalueze ingerința prin prisma „necesității sale într-o societate

democratică”. Totuși, numeroase instrumente internaționale, unele dintre acestea privind specific legea pentru mass media din Ungaria, au demonstrat că legea relevantă este cel puțin în detrimentul, dacă nu categoric incompatibilă, cu standardele de libertate a mass media. În urma unei analize amănunțite a legii în lumina principiilor stabilite de instrumentele internaționale și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului („Convenția”), această opinie propune o alternativă la astfel de reglementări dure ale conținutului.

Obiectivitatea jurnalistică

Dreptul companiei petente în temeiul Articolului a fost încălcat prin aplicarea articolelor 12(3) și 12(4) ale Legii Media din Ungaria. Potrivit acestor prevederi, prezentatorii, crainicii sau corespondenții „nu trebuie să adauge nicio opinie sau explicație evaluativă în cadrul știrilor politice” care apar în „programe care transmit știri și informație politică”. Dacă mass media dorește să adauge „o opinie sau o explicație evaluativă” știrilor, acestea trebuie să fie diferențiate de știri, trebuie indicat că reprezintă o opinie sau explicație evaluativă și autorul lor trebuie să fie identificat. Articolul 12 din Legea Media impune o obligație de a furniza informații obiective, care ar putea fi formulată ca „o datorie de a fi imparțială”. Această datorie trebuie evaluată în lumina obiectivelor prevederii în discuție, care are scopul de a garanta „dreptul la o informare echilibrată și imparțială privind teme de interes public în cadrul programelor de știri”. Obligația de imparțialitate trebuie considerată în conexiune cu obligația de „informare echilibrată” în sensul articolului 13 al Legii privind Libertatea Presei, prezentată de Guvern ca principiul primar care are ca scop furnizarea de „informații obiective” publicului.

Imparțialitatea, alături de acuratețe și echitate, sunt principii larg acceptate ale eticii jurnalismului. Uniunea Europeană de Radio și Televiziune enumeră imparțialitatea, echitatea și acuratețea printre Principiile sale Editoriale care atrag încrederea audienței, aceasta „fiind baza existenței” membrilor săi. În cuvintele Raportului Special al Națiunilor Unite (ONU) pentru promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și exprimare, „credibilitatea presei depinde de devotamentul acesteia pentru adevăr și urmărirea acurateței, echității și obiectivității”.

Aceste principii nu sunt doar simple interese ale jurnaliștilor. Potrivit legislației internaționale și europene privind drepturile omului, Statele au o obligație pozitivă de a garanta pluralitatea și diversitatea mass media, care sunt strâns legate de imparțialitate, echitate și acuratețe. Curtea a considerat că „ține de esența democrației să fie permisă propunerea și dezbaterăa unor diverse programe politice” la televiziune și că Statele au „o obligație pozitivă de a crea un cadru legislativ și administrativ adecvat care să garanteze un pluralism efectiv”. Și anume, Declarația Comună privind Libertatea de Expresie și „Știrile False”, Dezinformarea și Propaganda a Raportului Special al ONU pentru libertatea de opinie și exprimare, Reprezentantul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) pentru Libertatea Presei, Raportorul Special al Organizației Statelor Americane (OAS) pentru Libertatea de Exprimare și Raportorul Special al Comisiei Africane pentru Drepturile Omului și ale Popoarelor (ACHPR) pentru Libertatea de Exprimare și Accesul la Informație afirmă că obligația pozitivă de a „promova un mediu de comunicație liber,

independent și divers, inclusiv diversitatea mass media” este și un „mod cheie de a soluționa problema dezinformării și a propagandei”. Prin urmare, limitele și condițiile impunerii unor restricții asupra mass media cu scopul de a avansa diversitatea mass media trebuie explorate.

Obligația de a diferenția între fapte și opinii

Una din manifestările obiectivității jurnalistice este obligația de a diferenția între fapte și opinii. Deși nu apare în general în legislația internă, așteptarea ca o deosebire să fie făcută între fapte și opinii nu este fără precedent. Ea se regăsește în legislația internațională, legislația internă a Statelor membre ale Consiliului European și, cel mai des, în codurile deontologice jurnalistice. În evaluarea impactului acestei obligații asupra libertății presei, este important a se lua în considerare atât domeniul său de aplicație cât și mecanismul de implementare prevăzut al fiecărui instrument care introduce o astfel de obligație.

Convenția Europeană privind Televiziunea Transfrontalieră, la care Ungaria este parte din 1997, stabilește datoriile Statelor și responsabilitățile posturilor de radio și televiziune. În această convenție se regăsesc mai multe principii ale diversității mass media. În privința echității, Articolul 7 § 3 prevede că „Postul de radio sau televiziune se va asigura că jurnalele televizate prezintă în mod echitabil faptele și evenimentele și favorizează libera formare a opiniilor.” Această prevedere nu obligă posturile de radio și televiziune să diferențieze între fapte și opinii, ci are scopul de a „garanta pluralitatea surselor de informație și independența programelor de știri”. În mod semnificativ, Raportul Explicativ observă legat de Articolul 7 § 3 că jurnaliștii au o responsabilitate morală față de audiență atât în raportarea știrilor cât și în „comentariile privind evenimentele și evoluția acestora”. În pofida responsabilităților media privind echitatea, pluralismul și independența, convenția stabilește și o datorie importantă concomitentă a Statelor Părți. Articolul 6, intitulat „Furnizarea de informație”, prevede că „responsabilitățile postului de radio sau televiziune vor fi specificate de o manieră clară și adecvată în autorizarea eliberată de autoritatea competentă a fiecărei Părți în contractul încheiat cu aceasta”. În consecință, dacă un Stat Parte dorește să impună media o datorie de imparțialitate, această datorie trebuie să fie „specificată clar și adecvat” în legea relevantă.

În Rezoluția sa privind etica jurnalistică, care enumerează principiile etice ale jurnalismului, Adunarea Parlamentară a Consiliului European (PACE) afirmă că diferențierea clară a știrilor și opiniilor într-un mod care le face „imposibil de confundat” este „un principiu de bază al oricărei etici a jurnalismului”. În final, Declarația privind principiile de conduită ale ziariștilor adoptată de Federația Internațională a Jurnaliștilor, care a fost susținută de Raportorul Special al ONU pentru libertatea de opinie și exprimare și de Consiliul European, prevede că jurnaliștii trebuie „să facă în mod clar deosebirea între informația factuală și comentariile și criticile”.

Drept Comparat

Mai multe State membre ale Consiliului Europei obligă mass media privată și publică să urmeze principiile acurateței, imparțialității și echității. În afară de Ungaria, și alte State membre impun o obligație de a diferenția între fapte și opinii în prezentarea știrilor.

În Regatul Unit (UK), două obligații de imparțialitate sunt stabilite de paragraful 320 „Obligații speciale de imparțialitate” al Legii Comunicațiilor din 2003. Una dintre acestea este stabilită în paragraful 320(1)(a) și 320(2), care prevede că televiziunile sunt obligate în toate programele lor să excludă „orice exprimare a punctelor de vedere sau opiniilor persoanei care oferă serviciul” dacă programul vizează „teme controversate politic sau industrial” și „teme care privesc politici publice actuale”. Biroul pentru Comunicații (Ofcom), autoritatea UK de reglementare a radiodifuziunii, a elaborat Codul Ofcom pentru Radiodifuziune în temeiul Legii Comunicațiilor, în care paragraful 320(1)(a) apare ca „excluderea punctelor de vedere și a opiniilor”, alături de definiții pentru „teme controversate politic sau industrial” și „teme care privesc politici publice actuale”. Ofcom oferă îndrumare suplimentară în privința excluderii punctelor de vedere și a opiniilor în Nota sa Orientativă (Articolul 5.4). Nota Orientativă se referă și la hotărâri ale Ofcom, care are o jurisprudență considerabilă pe tema obligației de a exclude puncte de vedere și opinii.

Germania și Slovacia sunt printre Statele care impun crearea unei diferențieri între comentarii și fapte în emisiunile de știri. Tratatul Inter-Statal German privind Radiodifuziunea (*Rundfunkstaatsvertrag*), elaborat de *Medienanstalten* german (o asociație a 14 autorități regionale pentru media), stabilește o obligație similară cu cea din articolul 12(3) din Legea Media ungară: „Comentariile trebuie să fie în mod clar separate de reportaje și trebuie să fie identificate astfel, specificându-se numele autorului”. Legea slovacă privind Radiodifuziunea și Redifuzarea impune posturilor de radio și televiziune o datorie similară și precizează că în scopul „obiectivității și imparțialității programelor de știri și de politică, opiniile și comentariile evaluative trebuie să fie separate de informația de tipul știrilor”. Încălcarea acestei prevederi nu se pedepsește cu amendă, ci „printr-o avertizare sau obligația de a difuza o înștiințare privind încălcarea legii”.

Este crucial să se sublinieze că nu este întotdeauna posibil transferul reglementărilor media dintr-o țară într-o altă țară. Așa cum observă Comisia de la Veneția, funcționalitatea legii media depinde de contextul politic și economic specific al fiecărei țări. În privința Ungariei, Comisia de la Veneția s-a referit la „cvasi-monopolul coaliției la putere în sfera politică, puterea și structura organismelor de reglementare ale Statului [și] dimensiunea și nivelul de concentrație al pieței media” ca factori care fac din Ungaria un caz inadecvat pentru transferul „mecanic” al legii media. Curtea ia și ea în considerare acești factori când evaluează diversitatea/pluralismul media.

Critici la adresa legislației media și a articolului 12 al Legii Media

Pachetul de legi privind media din Ungaria, compus din Legea Libertății Presei și Legea Media, a fost puternic criticat și a atras cereri de revocare din momentul în care a fost propus de guvernul ungar în 2010. Diverse organizații internaționale, cum ar fi ONU,

Consiliul European, OSCE și Uniunea Europeană (UE), cât și societatea civilă, au cerut guvernului ungar să modifice sau să retragă multe prevederi ale legislației propuse privind media. O porțiune importantă a criticilor referitoare la prevederile de reglementare a conținutului privesc amplitudinea excesivă și formularea vagă a propunerilor. Pachetul de legi privind media a fost criticat în mod constant pentru acest din urmă motiv deoarece legislația este considerată în general ca fiind neclară. De exemplu, Parlamentul European a observat că legislația propusă „utilizează definiții neclare care pot fi interpretate greșit”, și a cerut guvernului ungar să introducă „o legislație precisă”. În urma negocierilor cu Comisia Europeană, unele prevederi ale legislației au fost modificate în martie 2011, iar altele au fost modificate în mai 2012 în urma hotărârii Curții Constituționale din decembrie 2011.

În acest caz, obligația serviciilor de media liniare de a furniza „informații exhaustive, factuale, la zi, obiective și echilibrate” în sensul articolului 13 al Legii privind Libertatea Presei a fost limitată la „informarea echilibrată”, care rămâne controversată. Mai mult, obligația de a diferenția între opinii și explicații evaluative și știrile politice în sensul articolului 12 al Legii Media (prevederea relevantă în cazul prezent), care rezultă din obligația de informare echilibrată în sensul articolului 13 al Legii privind Libertatea Presei, a rămas.

Obligația de a diferenția între fapte și opinii, cât și obligația mai generală de „informare echilibrată” din legislația media, au fost criticate în mod constant pentru neclaritate și posibilele efecte de reprimare. În urma vizitei sale în Ungaria din aprilie 2011, Raportorul Special ONU pentru libertatea de opinie și exprimare („Raportorul Special”) a criticat obligația de „informare echilibrată” pentru ambiguitatea, amplitudinea și lipsa ei de precizie. Potrivit Raportorului Special, aceste deficiențe împiedică furnizorii de media să prevadă dacă acțiunile lor respectă această cerință. Important, el a observat că astfel de „concepte imprecise” pot produce „un climat de auto-cenzură” în media. Raportorul Special a trimis încă o scrisoare guvernului ungar în 2012, în care și-a reiterat îngrijorările și, în particular, a subliniat că legislația privind media „acordă un nivel ridicat de putere discreționară Autorității pentru Media în interpretarea” obligațiilor de reglementare a conținutului. Mai mult, el a observat că astfel de obligații ar putea în practică să compromită „pluralitatea și diversitatea punctelor de vedere și informației transmise prin media”. Similar, Comisia pentru Drepturile Omului a remarcat recent că „Autoritatea Națională pentru Media și Comunicații și Consiliul Media nu au suficientă independență pentru a-și îndeplini sarcinile și au puteri de reglementare și sancționare excesiv de largi”.

Critici similare la adresa legislației media ungare au fost exprimate de UE și de Reprezentantul OSCE pentru Libertatea Presei. Parlamentul European și-a exprimat îngrijorarea privind compatibilitatea dintre legislația media ungară și Directiva Serviciilor Mass-Media Audiovizuale, precum și *acquisul* comunitar. În particular, Parlamentul European a adoptat mai multe rezoluții care subliniază necesitatea existenței unor reglementări clare, care permit previzibilitate în interpretarea legii. Reprezentantul OSCE pentru Libertatea Presei a arătat în mai multe ocazii că legislația media ungară este incompatibilă cu independența editorială și pluralismul mass media. Reprezentantul OSCE pentru Libertatea Presei a ordonat și realizarea unor analize detaliate a legislației pentru

mass media, care au găsit că sistemul de reglementare a conținutului vizat de legislație este inacceptabil „prin amplitudinea și zelul său” și că „pune în pericol independența editorială și pluralismul mass media”. În particular, analiza care a urmat modificărilor din 2011 a cerut ca prevederile privind conținutul să fie eliminate din lege deoarece erau „neclare” din punct de vedere al implementării și nu aveau nici „certitudine juridică”.

Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei („Comisarul”) a cerut de asemenea în mod repetat guvernului ungar să elimine sau reformuleze obligația de informare echilibrată și imparțialitate din legislația pentru mass media. În privința obligației de informare echilibrată, Comisarul a arătat că termenul în sine nu este suficient de precis pentru a permite furnizorilor de media să prevadă implementarea sa și poate avea de aceea un „profund efect de reprimare”. În mod semnificativ, referindu-se explicit la hotărârea Curții Constituționale ungare împotriva companiei petente în prezentul caz, Comisarul și-a exprimat punctul de vedere că „obligațiile impuse de [articolul] 12 sunt dificil de aplicat și pot determina anumite părți ale mass media să evite în practică să prezinte știrile politice”. În consecință, Comisarul a cerut guvernului ungar să „elimine sau reformuleze” articolul 12 al Legii Media. Asemenea Comisarului pentru Drepturile Omului, autorii raportului grupului de experți ai Consiliului Europei au concluzionat de asemenea că obligația de a diferenția între informație și opinie rezultă într-o „incertitudine juridică importantă” și poate fi „utilizată pentru a pedepsi exercitarea efectivă a independenței editoriale de către mass media”.

În final, în urma cererilor Consiliului Europei de a identifica prevederi ale legislației media ungare care „pun în pericol” dreptul la libertatea de exprimare, Comisia de la Veneția a emis o opinie care analiza legislația. În mod semnificativ, Comisia de la Veneția a arătat că legea trebuie să fie suficient de clară și implementarea sa trebuie să fie previzibilă. În particular, subliniind neclaritatea articolului 12 din Legea Media, Comisia de la Veneția a considerat că „« faptele » nu pot fi întotdeauna deosebite de « opinii »”. Evidențiind această situație, Comisia de la Veneția a observat că inclusiv utilizarea unui adjectiv, care poate fi cu greu evitată de un reporter de știri, poate fi interpretată cu ușurință ca exprimarea unei opinii. Comisia de la Veneția a arătat de asemenea că formularea neclară a prevederii o poate transforma „într-un instrument de reprimare ... a libertății de exprimare” și a cerut Consiliului Media ungar să adopte „instrucțiuni clare” de implementare a obligației de imparțialitate și informare echilibrată.

Opiniile menționate mai sus ale diverselor organizații internaționale cu expertiză în privința libertății presei demonstrează natura problematică a articolului 12 din Legea Media. Criticile constante la adresa legii privind lipsa sa de claritate și susceptibilitatea la abuz ar trebui să fie considerații prioritare în evaluarea compatibilității legii cu Articolul 10 din Convenție.

Principiile Convenției aplicabile în acest caz

Aplicarea Convenției în acest caz reprezintă o situație inedită, care nu permite aplicarea directă a unei norme din jurisprudența Curții. Curtea a abordat problema echității și a acurateței în contextul prezentării știrilor zilei, dar nu a tratat specific imparțialitatea

din punctul de vedere al impunerii de către Stat a unei obligații de a diferenția între „știri” și „opinii”. Cu toate acestea, principiile aparente în jurisprudența amplă a Curții privind libertatea presei sunt relevante în prezentul caz. În general, evaluarea Curții depinde de natura exprimării și de modul în care aceasta este comunicată.

În primul rând, atunci când prezentarea știrilor (sau a temelor zilei) privește „teme de interes public” și „teme de interes public legitim”, libertatea de exprimare primește cel mai înalt nivel de protecție în temeiul Articolului 10 din Convenție. Mediul utilizat este de asemenea foarte relevant pentru evaluarea Curții. Curtea a considerat media audiovizuală, care include televiziunea, ca fiind una dintre cele mai influente tipuri de media, cu „puterea de a comunica mesaje” și cu un „efect imediat și puternic”. Tocmai datorită influenței mediei audiovizuale, Curtea a hotărât în *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano c. Italiei* că, alături de obligația negativă de a nu interveni în propunerea și dezbaterăa unor „programe politice diverse”, Statul are o obligație pozitivă de a adopta „un cadru legal și administrativ care garantează un pluralism efectiv”. De exemplu, în contextul publicității politice, aceasta se poate manifesta ca „dorința [Statului] de a proteja dezbaterăa și procesul democratic de distorsionări create de grupuri financiare puternice cu un acces preferențial la mass media influentă”. Cum a recunoscut Curtea în *Manole și alții c. Moldovei*, obligația Statului de a garanta pluralismul media servește dreptul publicului de a avea acces prin intermediul media audiovizuală la „informație imparțială și corectă”, care ar trebui să reflecteze diversitatea de opinii din țara în discuție.

Alături de obligația de a promova dreptul publicului de acces la informație prin intermediul media audiovizuale, Statele au o obligație pozitivă de a garanta că cei care muncesc în media audiovizuală nu sunt împiedicați să comunice această informație și să o comenteze. În legătură cu drepturile aferente ale media audiovizuale în temeiul Articolului 10, Curtea a recunoscut marja de discreție acordată media în determinarea „metodelor de a transmite informație într-un mod obiectiv și echilibrat” și a subliniat că nici Curtea nici autoritățile interne nu pot impune „tehnici de transmitere a informației [care] ar trebui să fie adoptate de jurnaliști”. Deși Statele se bucură de o anumită marjă de apreciere în îndeplinirea obligațiilor lor pozitive privind serviciile de media audiovizuală, acestea au mai puțină libertate în a impune cerințe de diversitate posturilor de radio și televiziune private. Mai mult, Curtea a subliniat în mod special autonomia editorială a jurnaliștilor în răspândirea informației și ideilor pe teme de interes public. Rezultă din aceste principii că prin Convenție se conferă o autonomie amplă jurnaliștilor care abordează teme de interes public; acesta a fost în mod clar cazul companiei petente, care a prezentat informații despre o demonstrație de masă împotriva unui partid politic ungar.

În temeiul Articolului 10 din Convenție, jurnaliștii au și anumite „datorii și responsabilități” în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare. Impactul puternic al media audiovizuale este unul din factorii relevanți în evaluarea datoriilor și responsabilităților jurnaliștilor care utilizează astfel de media. Datoria jurnaliștilor de „atenție deosebită” este în special relevantă în această privință. Curtea a considerat că jurnaliștilor li se poate „pretinde să arate o atenție deosebită în evaluarea riscurilor” asociate activității lor profesionale deoarece este de așteptat ca aceștia să fie „obișnuiți să acționeze cu multă prudență în îndeplinirea sarcinilor profesionale”. Reiese din

jurisprudența Curții că această autonomie în prezentarea temelor de interes public există doar atunci când jurnaliștii acționează cu bună-credință pe baza unor informații factuale corecte și furnizează „informații « credibile și precise » în conformitate cu deontologia jurnalistică”.

Trebuie de asemenea observat că, deoarece prevederea în discuție din Legea Media privește prezentarea știrilor, poziția consacrată a Curții privind știrile ca și „comoditate perisabilă” este aplicabilă: amânarea publicării știrilor le poate șterge „întreaga valoare și relevanță”. Acest lucru este relevant pentru că dacă reporterii sunt obligați să muncească în condițiile unei sarcini „imposibile” de a diferenția între fapte și judecăți de valoare, aceștia în mod necesar petrec mult timp în acest scop, ceea ce amplifică riscul ca știrile să își piardă valoarea. Este în mod special relevant în situația „știrilor de ultimă oră”, când jurnaliștii trebuie să acționeze cu rapiditate în transmiterea știrilor.

Aplicarea Principiilor Convenției în acest caz

Aspectul problematic principal al legii este dificultatea de a diferenția clar între fapte și opinii sau „explicații evaluative”, care se manifestă în două moduri. În primul rând, la nivel teoretic, definițiile termenilor „fapt” și „opinie”, adică ce reprezintă un „fapt” sau o „opinie”, sunt probabil subiect de controversă. De aceasta depinde modul în care un anumit concept poate fi clasificat ca și „fapt” sau „opinie”. Desigur, pot fi formulate principii generale pentru diferențierea celor doi termeni, dar nu poate fi găsită o regulă unică, care să fie aplicabilă oricărui concept. Mai mult, clasificarea unui anumit concept ca și „fapt” sau „opinie” poate fi și ea subiect de dispută, cum a fost în cazul acestei plângeri. Această neclaritate a fost subliniată și de Comisia de la Veneția, cum s-a menționat mai sus.

Interpretările contrastante ale autorităților ungare dovedesc neclaritatea legii. Trebuie observat că legea nu a fost aplicată anterior, și astfel nu exista o îndrumare judiciară anterioară. Autoritatea Ungară pentru Media și Comunicații nu a furnizat instrucțiuni privind implementarea, deși Comisia de la Veneția i-a cerut să emită instrucțiuni „dată fiind neclaritatea acestor concepte și riscul de interpretare abuzivă” a prevederilor relevante. Într-adevăr, patru autorități diferite au abordat cazul din patru perspective diferite. În primul rând, Autoritatea Națională pentru Media și Comunicații a observat că nu contează dacă termenul „extremă dreaptă” avea o conotație pozitivă sau negativă sau dacă partidul Jobbik era considerat de mulți ca fiind de „extremă dreaptă”; aceasta nu era o afirmație factuală ci o judecată de valoare. Consiliul Media al Autorității Naționale pentru Media și Comunicații a respins și el opinia generală a publicului ca și criteriu de diferențiere. În contrast, curtea de primă instanță a observat apariția termenului în documentul fondator al partidului Jobbik și faptul că expresia „de extremă dreaptă” reprezintă o terminologie larg acceptată, subliniind în același timp că acesta nu avea conotații extremiste. *Kúria* a introdus argumentul că un termen care este subiect al dezbaterii politice și sociale nu poate fi un fapt, observând în același timp că partidul Jobbik nu se considera pe sine ca fiind de extremă dreaptă, un termen cu conotații negative. În final, Curtea Constituțională a considerat utilizarea „adjectivelor descriptive” și a „comentariilor explicative” și a

referințelor la „clasificări folosite în științele politice și limbajul de zi cu zi” ca indicând natura unei opinii. Curtea Constituțională a hotărât ca nici auto-definirea țintei afirmației, nici opinia publicului nu sunt criterii determinante.

Diversele abordări ale autorităților interne demonstrează că obligația de a diferenția între fapt și opinie, introdusă de articolul 12 al Legii Media, poate duce la interpretări divergente. Legea nu oferă instrucțiuni privind aplicarea de către autoritățile interne a acestei obligații, punând astfel media într-o poziție precară. Diversele interpretări ale autorităților interne privind natura unei opinii sau „explicații evaluative”, cât și scopul legii, reliefează lipsa de precizie a acesteia din urmă și susceptibilitatea sa la interpretări arbitrare. Aceasta este și poziția majorității, care a concluzionat că, date fiind „diversele abordări aplicate de către curțile interne pentru a determina natura termenului în discuție”, petenta nu ar fi putut în mod rezonabil să știe că afirmația „de extremă dreaptă” va fi considerată ca fiind o opinie. Dat fiind faptul că până și autoritățile relevante nu înțelegeau clar cerințele legii, se poate concluziona cu ușurință că legea nu era formulată cu „suficientă precizie” încât să permită companiei petente să își controleze comportamentul.

Deși majoritatea este de acord că legea în discuție este imprecisă, ea consideră totuși că această deficiență este justificată. În particular, o parte semnificativă a analizei majorității privește exact faptul că ingerința nu era în mod adecvat „prevăzută de lege” deoarece legea nu avea nici predictibilitate, nici suficiente măsuri de protecție împotriva abuzului. Refuzând să analizeze cazul din acest punct de vedere, majoritatea a indicat că tema relevantă era dacă compania petentă ar fi putut ști că termenul pe care l-a folosit „reprezenta o « opinie » în acele circumstanțe” (și nu dacă articolul 12 al Legii Media era suficient de predictibil în utilizarea termenului de `opinie`). Aceasta este o distincție artificială și inutilă. Faptul că petenta nu putea prevedea că termenul „extrema dreaptă” va fi considerat ca reprezentând o opinie provine tocmai din lipsa de claritate a legii, care nu a oferit nici un fel de recomandări companiei petente despre cum să diferențieze între un fapt și o opinie. În mod similar, pe parcursul motivării, majoritatea s-a referit la lipsa de predictibilitate a legii pentru a-și susține analiza, concluzionând în final că petenta „nu putea să prevadă că termenul ‘extrema dreaptă’ va fi clasificat ca opinie”.

Trebuie observat și că abordarea Curții Constituționale exemplifică a doua manifestare a dificultății de a diferenția între fapte și opinii. La nivel practic, poate fi foarte solicitant, și aproape imposibil, ca prezentarea știrilor să excludă utilizarea unor „adjective descriptive” sau „comentarii explicative”, o problemă indicată și de Comisia de la Veneția. Faptul că legea nu oferă instrucțiuni privind consecințele unor astfel de exprimări scoate în evidență și mai mult lipsa sa predictibilitate.

Alături de neclaritatea legii în privința imparțialității, sancțiunile ambigue prevăzute de Legea Media crează un risc suplimentar de abuz. Potrivit articolului 186, Consiliul Media este investit cu autoritatea de a „stabili condițiile” în care este respectată legea. În același articol, Consiliul Media poate „interzice comportamentul ilicit” și chiar „stabili obligații care garantează respectarea” Legii Media, și poate să „aplice sancțiuni legale”. În mod clar, pericolul creat de articolul 12 al Legii Media nu este „teoretic”, și este exacerbât suplimentar de autoritatea virtual nelimitată atribuită Consiliului Media de a impune sancțiuni. În prezentul caz, compania petentă nu a trebuit decât să plătească

costurile procedurilor interne, dar s-ar fi putut confrunta cu oricare dintre sancțiunile severe și variate stabilite în articolul 187 al Legii Media. În consecință, legea nu poate fi privită ca oferind măsuri de protecție adecvate deoarece compania petentă nu putea „prevedea în mod adecvat consecințele” exprimării unei posibile „opinii” sau „explicații evaluative”. Mai mult, o astfel de măsură este, în sine, capabilă să creeze un efect de reprimare a dreptului la libertatea de exprimare.

În final, și cel mai important, faptul că legea nu prevede o evaluare cumulativă a transmiterii de informații de către media și poate fi utilizată pentru a alege preferențial afirmații care servesc anumite persoane sau interese demonstrează susceptibilitatea legii la abuz. Această implementare selectivă a legii a fost subliniată și de Comisia de la Veneția, care a observat că cerințele de imparțialitate nu erau la fel de „strict aplicate” în cazul mass media publice ca în cazul mass media private. O astfel de lege atrage după sine riscul ca Statul să acționeze ca un „Minister al Adevărului”, dictând modul în care media trebuie să prezinte știrile, ceea ce nu este compatibil cu dreptul fundamental al presei la autonomie editorială. Așa cum indică Comisia de la Veneția, neclaritatea termenilor din lege poate transforma prevederea într-un „instrument de reprimare ... a libertății de exprimare”. Acest pericol se reflectă și în poziția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei față de propunerea de a crea un „Avocat al Poporului European pentru Media” care ar verifica acuratețea informației, Comitetul observând că „... aceasta ar duce la crearea unui fel de autoritate europeană a informației, cu sarcina de a decide acuratețea și imparțialitatea informației” ceea ce „ar fi complet opusul rolului Consiliului Europei de gardian al libertății presei”. În consecință, o lege cu astfel de posibile ramificații, care s-au materializat până la un punct în prezentul caz, est în mod clar opusul esenței libertății presei.

Pentru un model de reglementare alternativ care este compatibil cu Convenția

Statul nu trebuie să dicteze cum sunt prezentate știrile chiar dacă acționează cu cele mai bune intenții. Guvernul a susținut că scopul legii în discuție era să garanteze formarea liberă a unei opinii publice democratice. Cu toate acestea, impunerea unor obligații asupra jurnaliștilor ar putea avea efectul opus: ar putea de fapt să limiteze circulația informațiilor către public și să rezulte în restricționări arbitrare ale presei. În cuvintele Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, „legile restrictive și alte măsuri de control al presei au tendința să aibă un efect de reprimare asupra comunității mass media dar și un impact negativ asupra întregii societăți, inclusiv asupra întregului spectru de drepturi ale omului”. Acest lucru a fost indicat și de Raportorul Special ONU pentru libertatea de opinie și exprimare în legătură cu criticile sale privind legislația ungară pentru mass media; Raportorul Special și-a exprimat îndoielile privind modul în care impunerea unei maniere de prezentare a știrilor prin intermediul legii ar promova libertatea de exprimare. În consecință, Statele trebuie își reexamineze eforturile de creare a unor obligații de imparțialitate cu putere juridică, mai ales când acestea sunt însoțite de sancțiuni care ar putea avea efecte de reprimare.

Dacă un Stat – cum este de așteptat – dorește să fie mai proactiv în garantarea diversității și imparțialității media, acesta ar trebui fie să opteze pentru modelul de co-

reglementare, fie să susțină activ auto-reglementarea presei, în loc să impună prin lege o obligație însoțită de sancțiuni administrative sau legale. Astfel de modele de reglementare au fost susținute de Raportorul Special ONU pentru libertatea de opinie și exprimare, de Re prezentantul OSCE pentru Libertatea Presei, și în particular de Consiliul Europei. În acest context, trebuie remarcat că deontologia jurnalistică este recunoscută de Curte ca principiu relevant în sensul Articolului 10.

PACE recunoaște auto-reglementarea presei „ca o modalitate de a reduce influența Statului și a altor sectoare ale societății asupra conținutului mass media”. În particular, în Rezoluția sa privind deontologia jurnalistică, PACE a cerut presei să organizeze organisme de auto-reglementare sau mecanisme de supraveghere a implementării principiilor de deontologie jurnalistică. Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei a subliniat și importanța auto-reglementării mass media pentru prevenirea abuzurilor. Potrivit Comisarului, scopul auto-reglementării mass media este de a demonstra Statului că nu este necesară intervenția sa deoarece presa se poate organiza în așa fel încât să fie protejată de abuz din partea persoanelor individuale sau al grupurilor de interese, și prin intervenția Statului.

Raportorul Special ONU pentru libertatea de opinie și exprimare și-a exprimat recent punctul de vedere că procesele democratice dintr-o țară depind de existența unei „prese libere, independente, auto-reglementate, profesionale”. Similar, Declarațiile Comune ale Raportorului Special al ONU pentru libertatea de opinie și exprimare, Re prezentantului OSCE pentru Libertatea Presei, Raportorul Special al OAS pentru Libertatea de Exprimare și Raportorului Special al ACHPR pentru Libertatea de Exprimare și Accesul la Informație au subliniat în mod repetat meritele auto- și co-reglementării mass media. Potrivit acestor declarații comune, auto- și co-reglementarea pot fi esențiale realizării diversității de conținut și abordării unor teme dificile cum ar fi discursul urii, și pot chiar ajuta în rezolvarea unor probleme inedite ridicate de noile tipuri de media. Re prezentantul OSCE pentru Libertatea Presei a observat de asemenea beneficiile auto-reglementării media, care sunt următoarele: menținerea autonomiei editoriale, limitarea ingerinței Statului, promovarea calității și responsabilității media, și accesul mai ușor pentru audiență. În special, ca parte a susținerii de către Consiliul Europei a mecanismelor de auto- și co-reglementare pentru adoptarea principiilor jurnalismului, Adunarea Parlamentară a promovat auto-reglementarea presei ca și caracteristică a guvernelor democratice, și a cerut legislaturilor să încurajeze în mod active auto-reglementarea media. Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei a cerut de asemenea promovarea „unui sistem de auto-reglementare efectivă bazat pe un cod etic comun”.

Modul compatibil cu Convenția prin care Statele își pot îndeplini obligațiile pozitive privind libertatea presei este fie de a opta pentru un model de auto-reglementare, fie de a adopta un model de co-reglementare. Privind legea ungară pentru mass media, Raportorul Special al ONU pentru libertatea de opinie și exprimare a cerut explicit adoptarea voluntară a principiilor pentru transmiterea informației de către organizațiile de presă prin „coduri de conduită” care nu numai că ar promova dreptul la libertatea de exprimare ci și „un standard comun de etică și responsabilitate a media”. Instrumentele juridice cu caracter neobligatoriu menționate mai sus, cât și experiența prezentului caz,

demonstrează clar că reglementarea strictă de către Stat nu este adecvată reglementării presei, și mai ales a conținutului. Printre alte resurse, rezoluțiile PACE oferă instrucțiuni utile Statelor privind adoptarea modelelor de auto- și co-reglementare. În ambele cazuri, diverse organisme „care includ edituri, jurnaliști, asociații ale utilizatorilor de media, experți din lumea academică și judecători” ar fi o combinație ideală de reprezentanți ai diverselor grupuri de interese din societate. În privința garantării imparțialității presei, tema relevantă în prezentul caz, PACE a recomandat ca organismele de auto- (sau co-) reglementare să publice rapoarte periodice privind „veridicitatea informației transmise în presă, comparând știrile și faptele”. În loc ca Statul să fie arbitru al adevărului, aceste rapoarte au permite publicului să compare puncte de vedere diferite și să decidă pentru el însuși dacă un o organizație de presă este credibilă.

Dacă este preferat un model de co-reglementare, Comisia de la Veneția a recomandat ca instrucțiunile de implementare a politicilor care explică cum trebuie aplicată cerința de imparțialitate să fie „formulate de Consiliul Media împreună cu organismele de auto-reglementare”. Dacă este preferată auto-reglementarea, ea nu trebuie impusă cu forța, ci trebuie să fie adoptată voluntar de presă. Este esențial ca auto-reglementarea să nu fie „suprareglementată” pentru a împiedica presa să creeze și direcționeze sistemul ea însăși. Cum a afirmat ACHPR într-un caz faimos, auto-reglementarea oferă cel mai bun mecanism de menținere a standardelor etice ale jurnaliștilor și de confruntare a știrilor manipulate și „false” într-o societate democratică, ceea ce necesită gradul cel mai ridicat de informare și gradul cel mai redus de control și ingerință din partea Statului.

Concluzii

În pofida co-reglementării limitate prevăzute de articolul 6 al Legii Media ungare, legea ar trebui să fie reformulată pentru a transfera cerința de imparțialitate unui regim de auto-reglementare. În acest caz, această datorie ar trebui interpretată ca o încredere implicită în alegerile editoriale și autonomia jurnaliștilor, care limitează puterea Statului de a dicta cum sunt prezentate știrile. Atingerea imparțialității în transmiterea știrilor este o problemă ce ține de calitatea conținutului care ar trebui să rămână în sfera independenței editoriale a jurnaliștilor.