

---

## **ANEXA II.**

---

### **ORDONAȚA DE URGENȚĂ NR. 31 PRIVIND INTERZICEREA ORGANIZAȚIILOR ȘI SIMBOLURILOR CU CARACTER FASCIST, RASIST SAU XENOFOB**

Norma juridică care a devenit, o dată cu adoptarea ei, pilonul combaterii extremismului de dreapta în România este Ordonanța de urgență nr. 31 și a fost adoptată la 13 martie 2002 de către guvernul României<sup>1</sup>. Comisia pentru cultură a Senatului a avizat-o favorabil, la 28 mai, propunând introducerea în text a definiției Holocaustului: „exterminarea sistematică în masă a evreilor europeni în lagărele de exterminare naziste, în timpul celui de-al doilea război mondial” (definiția dicționarului Webster)<sup>2</sup>.

Ordonanța este cel mai radical act normativ de după 1989 în materia libertății de expresie și a dreptului de asociere, deci a două valori esențiale pentru funcționarea unei democrații. Ordonanța ar trebui să aibă, în principiu, un impact puternic asupra vieții asociative, politice și asupra discursului public. Devenind piesa centrală a instrumentelor îndreptate împotriva extremismului de dreapta, ea impune o evaluare detaliată. Această analiză pleacă de la observația că instrumentele legislative în lupta împotriva extremismului, dorite eficiente și de lungă durată, trebuie să fie precise, legitime și să aibă putere de discriminare. Altfel, arbitrariul lor poate împiedica punerea în aplicare a legii iar în timp, crează o reacție contrară.

Ordonanța de urgență nr. 31 definește organizațiile cu caracter fascist, rasist sau xenofob grupurile care au ca scop „promovarea ideilor, concepțiilor sau doctrinelor fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie, recurgerea la

1 Publicată în „Monitorul Oficial” din 28.03.2002.

2 O altă propunere a fost introducerea ca subiect al legii și a manifestărilor naziste.

violență pentru schimbarea ordinii constituționale sau a instituțiilor democratice, naționalismul extremist” (art. 2, (1)). Constituirea unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob se pedepsește cu închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi (art. 3 (1)). Răspândirea, vânzarea sau confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe se pedepesc cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi (art. 4, (1)). Promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unei infracțiuni contra păcii și omenirii sau promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe, prin propagandă, săvârșită prin orice mijloace, în public, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi (art. 5). Contestarea sau negarea în public a Holocaustului ori a efectelor acestuia se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi. Se interzice ridicarea sau menținerea în locuri publice a unor statui, grupuri statuare, plăci comemorative referitoare la persoanele vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii (art. 12), ca și acordarea numelor acestora unor străzi, bulevarde, scuaruri, piețe, parcuri sau altor locuri publice.

Ne oprim la prevederile de mai sus. Cu privire la acestea, vom face o analiză a „calității” actului normativ, prin asta înțelegând atât coerența sa, cât și raportul prevederilor sale cu alte principii și uzanțe de drept.

O primă întrebare are în vedere caracterul de „urgență” al actului normativ. Ordonanțele de urgență sunt o excepție de la regula legislativă, care dă Parlamentului statutul de „unică autoritate legiuitoare a țării” (Constituția României: art. 58, (1)). Guvernul capătă abilitatea de a legifera doar prin excepție. Activitatea legislativă a guvernului este supravegheată prin transmiterea acestei abilități în urma unui vot parlamentar. În plus, ordonanțele guvernamentale nu pot reglementa domeniul legilor organice, măsură evidentă pentru a sublinia reținerea la care este dator guvernul în privința legiferării.

Ordonanța de urgență nr. 31 reglementează în domeniul infracțiunilor, iar acestea sunt de domeniul legilor organice. Guvernul s-a prevalat de art. 114 (4)/ Constituția României, privind ordonanțele de urgență, care nu mai pune condiții privind natura organică a domeniilor reglementate. Cu atât mai mult, într-o atare situație, adoptarea actului normativ de către Guvern trebuie să se bazeze pe o argumentare substanțială în privința „urgenței” sale. Formularea constituțională care abilitază Guvernul în materie subliniază de altfel condiția: „în cazuri excepționale”. Condiția o subliniază și Curtea Constituțională în decizia nr. 65/1995, unde se spune că „legiferarea” prin ordonanțe de urgență, inclusiv în domenii care fac obiectul legilor organice, se poate justifica „numai în cazuri excepționale”, pentru „adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public”. Este semnificativă și declararea în anul 1997, de către Curtea Constituțională, a

neconstituționalității Ordonanței de urgență privind administrația publică locală pe motivul absenței „urgenței”.

Mai multe referiri apărute în presă sugerează că Guvernul României a considerat „urgentă” rezolvarea unei solicitări externe, condiționarea integrării României în Alianța Nord-Atlantică. Această motivare ar fi legitimă, în măsura în care integrarea în NATO reprezintă, în conformitate cu programul guvernamental și cu atitudinea majorității populației din România, expresia interesului național. Un contraargument ar fi că Guvernul a depășit cu mult sfera măsurilor anti-extremiste care pot reprezenta condiționări ale integrării Nord-Atlantice. În privința reglementărilor care interferează cu drepturile și libertățile omului este în mod special necesar ca Parlamentul să își afirme statutul său de „organ reprezentativ suprem al poporului român”.

În privința coerenței actului normativ, aceasta trebuie privită ca problemă a consecvenței sale interne, dar și din perspectiva acordului cu legislația generală. O primă chestiune este ridicată de prevederea 3 (1), prin care se pedepsește „constituirea unei organizații de tip fascist, rasist și xenofob”. Or, criteriul prim ar trebui să fie *activitățile* fasciste, rasiste și xenofobe, nu *intenția* din momentul constituirii lor. Aceasta, întrucât, pe de o parte, se poate imagina întrunirea unor grupuri care să fi expus, inițial, un obiectiv de natură extremistă, dar care să nu fi activat în nici un fel în această direcție. Pe de altă parte, o organizație fondată fără intenții fasciste poate să fie orientată ulterior, de către unii membri ai ei, în sensul manifestărilor incriminate. Ar rezulta, conform art. 3 (1), pedepsirea unor persoane care nu au avut niciodată manifestări rasiste, xenofobe etc, și la fel, pedepsirea unor fondatori care nu sunt în nici un fel răspunzători de evoluția organizației lor. E adevărat că prevederea privind dizolvarea persoanelor juridice are în vedere activitățile specifice organizațiilor, nu constituirea lor. Dar articolele Ordonanței tot nu discern suficient.

O altă problemă ridică art. 9 (1) al cărui conținut arată în felul următor: „Pot fi dizolvate prin hotărâre judecătorească persoanele juridice care desfășoară una sau mai multe dintre următoarele activități:

a) activități specifice organizației cu caracter fascist, rasist sau xenofob în sensul art. 2 lit. a);

b) răspândirea, vânzarea sau confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe, în vederea răspândirii, a unor astfel de simboluri ori utilizarea lor în public;

c) promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii sau promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe, prin propagandă săvârșită prin orice mijloace, în public...”

Formularea „pot fi dizolvate” arată că instanțele judecătorești au și competența să refuze desființarea persoanelor juridice în cauză, chiar

dacă le-au găsit pe acestea autoare ale infracțiunilor. Cu alte cuvinte, deși persoanele juridice sunt găsite vinovate pentru activități ilegale atât de grave încât membrii lor primesc pedepse cu închisoare de la cinci ani la 15 ani, totuși ele pot fi lăsate să ființeze. Pentru a fi coerentă cu mărimea pedepselor, Ordonanța ar fi trebuit să enunțe art. 9 (1) sub forma imperativă: „*Se dizolvă* prin hotărâre judecătorească persoanele juridice care...”. Asta, întrucât dacă sunt verificate infracțiunile în urma unui proces echitabil, atunci instanța *trebuie* să dizolve, nu doar să *poată* dizolva o organizație pentru a cărei constituire membrii ei sunt pedepsiți cu cel puțin cinci ani de închisoare.

Ce sens mai are păstrarea unei asociații ai cărei membri ispășesc, pentru constituirea ei, ani de închisoare? Legea asociațiilor și fundațiilor intrată în vigoare în anul 2000 indică drept motiv al dizolvării imposibilitatea realizării scopului pentru care asociația a fost constituită; imposibilitatea constituirii adunării generale; faptul că scopul ori activitatea asociației au devenit ilicite sau contrare ordinii publice. De vreme ce toate acestea sunt prezente implicit în actul condamnării membrilor asociației, Ordonanța de urgență nr. 31 ar fi trebuit să introducă o formulare imperativă privind dizolvarea persoanelor juridice respective. Legiuitorul utilizează expresiile „se poate”, „pot fi” atunci când cere instanțelor măsuri de oportunitate.<sup>3</sup>

În concluzie, Ordonanța de urgență înzestrează instanțele cu dreptul subiectiv de a dizolva sau nu organizațiile fasciste. Nu doar de a stabili caracterul fascist al acestor organizații, ci și de a hotărî asupra *oportunității dizolvării lor*. Or, în context, aceasta ar fi o competență firească a organului legiuitor.

### Comparația cu alte norme juridice

În ceea ce privește „coerența externă”, trebuie avută în vedere, în primul rând, Ordonanța 137/2000 împotriva fenomenului discriminării. Ultima consideră drept contravenții actele care, în logica unei ideologii de extremă dreaptă, împiedică participarea unor oameni la piața muncii, acordarea drepturilor sociale, accesul la serviciile publice, administrative și juridice, accesul la sănătate, la educație, libertatea de circulație, libera alegere a domiciliului. Se are în vedere și discriminarea față de demnitatea persoanei, considerând ca atare actele de *instigare* la ură rasială ori națională, *ori crearea unei atmosfere intimidante*, ostile, împotriva unei per-

---

<sup>3</sup> Ca în expresia „instanța poate dispune (...) încredințarea supravegherii minorului unei persoane sau instituții” (art. 110, C.p.)

soane sau a unui grup. Pedepsele pentru astfel de *contravenții* ating sume de la 1 milion la 10 milioane, în cazul persoanelor fizice, și dublu, pentru persoane juridice. Evident, sancțiunile Ordonanței de urgență nr. 31/2002 sunt cu totul disproporționate în raport cu Ordonanța nr. 137/2000.

La aceasta se adaugă două prevederi din Codul penal. Articolul 317 enunță: „Propaganda naționalist-șovină, ațâțarea urii de rasă sau naționale, dacă fapta nu constituie infracțiunea prevăzută în art. 166, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani”. Articolul 247 prevede: „Îngrădirea, de către un funcționar public, a folosinței sau a exercițiului drepturilor vreunui cetățean, ori crearea pentru acesta a unor situații de inferioritate pe teme de naționalitate, rasă, sex sau religie, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani”.

În sensul art. 317, propagandă naționalist-șovină are sensul de „incitare” (legiuitorul a folosit cuvântul „ațâțare”) iar art. 247 are în vedere un act efectiv de îngrădire a drepturilor – în cazul agravant, al acțiunii unui funcționar public – pe motive rasiale. Cele două prevederi acoperă parțial prevederile art. 1 și 2, dar limitele pedepselor sunt mult mai mici.

În acest sens, putem spune că Ordonanța de urgență nr. 31 are o problemă de compatibilitate cu alte prevederi ale legislației românești, pe care le extinde mult și cărora le mărește substanțial pedepsele.

Totuși, tema principală a Ordonanței de urgență rămâne confruntarea ei cu alte principii și valori, în primul rând cu drepturile și libertățile fundamentale.

### **Cultul personalităților vinovate și reglementarea spațiului public**

Una dintre prevederile Ordonanței care a și fost pusă în aplicare aproape imediat privește ridicarea sau menținerea în locuri publice a unor statui, grupuri statuare, plăci comemorative referitoare la persoane vinovate de săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii. Nu se pot acorda numele acestor persoane unor străzi, scuaruri ș.a. Formulările legii au un subtext foarte precis. De mai mulți ani, în mai multe localități din țară, a fost dat numele Mareșalului Ion Antonescu, vinovat de crime împotriva umanității, unor străzi și piețe și i s-au ridicat statui. Dintre acestea – statui fiind ridicate în Piatra Neamț, Slobozia, Lețcani (Iași), Călărași, Jilava, Sărmași, București – șase au fost date jos.

Măsurile amintite reglementează exclusiv spațiul public, care poate și trebuie ferit de simbolurile cu caracter extremist. Necesitatea unor reglementări de acest gen poate fi cu greu contestată. Reglementarea acoperă și cazurile în care un proprietar privat expune pe teritoriul său obiecte comemorative vizibile din spațiul public ori în locuri unde există

un acces public. Exemplul tipic este statuia lui Ion Antonescu ridicată în curtea Bisericii ctitorite chiar de către Mareșal. Se pune și întrebarea dacă Ordonanța de urgență nr. 31 nu violează raportul dintre autonomia locală și puterea centrală, mai ales în contextul faptului că memoria Mareșalului Antonescu a fost promovată de către anumite autorități locale – un exemplu: primarul din Piatra Neamț. Cel puțin în cadrul constituțional românesc, administrația publică locală este văzută ca instrument al serviciilor publice (art. 119). În acest sens, valorile politice generale slujite prin activitatea Parlamentului și Guvernului nu sunt atacabile de către autoritatea administrației publice locale.

Promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unei infracțiuni contra păcii și omenirii este și subiectul art. 5 al Ordonanței de urgență, cei vinovați fiind pasibili cu pedeapsă de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi. În acest caz nu mai este vorba despre reglementarea spațiului public, ci despre o situație în care apare un conflict cu drepturile și libertățile individuale.

Având în vedere obiectul Ordonanței de urgență, care circumscrie manifestările fasciste, dictatori precum Gheorghiu-Dej ori Stalin par să nu facă parte dintre subiecții acoperiți de lege, cu atât mai mult cu cât nu există oricum sentințe în acest sens, și din acest punct de vedere, articolul țintește, limpede, cultul Mareșalului Ion Antonescu. Se pune problema în ce măsură promovarea cultului Mareșalului nu este protejată de către libertatea de expresie. Întrebarea are loc pe fundalul unei dezbateri relativ largi și nicidecum terminate, referitoare la fostul șef al statului. O discuție liberă asupra responsabilităților Mareșalului Ion Antonescu a putut avea loc de abia după 1990, iar informațiile, ca și cercetările au început să pătrundă în opinia publică de abia în ultimii ani.

Analiza cazului Antonescu beneficiază de hotărârea pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a luat-o în cazul *Léhideux et Isorni v. France* (1998) și datorită paralelei care se poate face, până la un punct, între Ion Antonescu și Philippe Pétain.

Justiția franceză îi condamnase pe Léhideux și Isorni pentru apariția în „Le Monde” a unui grupaj publicitar care prezenta drept salutare anumite acțiuni ale lui Philippe Pétain, grupaj interpretat drept „apologie a crimelor de război sau a crimelor ori delictelor de colaboraționism”. Grupajul repeta francezilor că au memorie scurtă dacă nu-și amintesc fapte pe care autorii le interpretau drept favorabile lui Pétain și negative pentru alte personalități franceze ale perioadei. Înșiruirea de date și evaluări a fost contestată de instanțele franceze în ce privește atât acuratețea faptelor, cât și a interpretărilor.

În analiza sa, Curtea a susținut că „nu îi revine ei sarcina să rezolve această chestiune [privind rolul lui Pétain], care ține de o dezbatere în curs între istorici asupra desfășurării și interpretării evenimentelor

despre care este vorba. Din acest punct de vedere, ea iese din categoria faptelor istorice clar stabilite – precum Holocaustul – a cărui negare sau revizuire ar cădea sub prevederile art. 17 privind protejarea articolului 10 [libertatea de expresie].

Curtea a mai notat „gravitatea unei condamnări penale pentru apologia crimelor sau a delictului de colaborare, având în vedere existența și altor mijloace de intervenție..., cum ar fi căile civile”. În concluzie, ea a condamnat Franța pentru încălcarea art. 10 printr-o măsură disproporționată și ne-necesară.

Paralela dintre cazul Antonescu și Pétain merge destul de departe și din faptul că ambii au fost condamnați pentru crime împotriva păcii și omenirii. O altă analogie decurge din caracterul controversat ori chiar contradictoriu al celor doi conducători. Desigur, aceasta nu înseamnă introducerea unor dubii asupra principalei lor responsabilități istorice. Dar arată că dezbaterea istorică și publică în această materie trebuie să fie liberă. Ea nu poate și nu trebuie să fie tranșată prin deciziile unui tribunal.

În acest sens, susținem că Ordonanța de urgență nr. 31 face un pas remarcabil prin reglementarea spațiului public, nepermițând ca spațiul să fie folosit pentru cultul unor persoane responsabile pentru crime de război și împotriva omenirii. Dorind să limiteze cât mai sever cultul personalităților vinovate, Ordonanța de urgență nr. 31 intră însă și în terenul unor drepturi și libertăți fundamentale, ceea ce ridică o problemă serioasă de legitimitate. Comentariile Curții Europene asupra cazului *Léhideux et Isorni v. France* sunt valabile, după opinia noastră, și în ce privește dezbaterea din jurul Mareșalului Ion Antonescu. Asigurarea caracterului liber al dezbaterii publice în cazul unor astfel de personaje istorice este o condiție a sănătății unei societăți democratice.

### **Limbajul urii și distincțiile/indistincțiile Ordonanței de urgență nr. 31**

Un test important al Ordonanței de urgență nr. 31 sunt prevederile internaționale în materie, restricțiile pe care acestea le permit cu privire la drepturile și libertățile fundamentale. Atunci când discutăm restricțiile față de libertatea de exprimare, avem câteva referințe, printre care art. 20 (2) al Pactului Internațional privind Drepturile Civice și Politice care cere statelor interzicerea limbajului urii:

„Orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzis prin lege”.

Aceeași formulare folosește și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Dreptul la exprimare este legitim până în momentul când „incită la discriminare, ostilitate și violență”.

Convenția Internațională privind Interzicerea Tuturor Formelor de Discriminare a adăugat la criteriul „incitare” și „difuzarea de idei bazate pe superioritate sau ură rasială” și acoperă și libertatea de asociere (art. 4, a). De notat că această extindere a dus la introducerea de rezerve din partea Australiei, Austriei, Belgiei, Franței, Italiei, Maltei, Monaco, Elveției, Marii Britanii, Irlandei de Nord, Statelor Unite – ca să numim o parte din ele – și la o dezbatere încă neîncheiată chiar în cadrul Comitetului ONU privind eliminarea discriminării rasiale.<sup>4</sup> În ce privește Statele Unite, acestea sunt cunoscute pentru fermitatea lor de a apăra libertatea de exprimare și de asociere, din perspectiva „Primului amendament”. Totuși, pentru prisma oară în anul 2000, anumite limitări de manifestare au fost impuse Ku Klux Klan-ului, introducând o firavă jurisprudență și numai cu privire la „momentul, locul și la maniera” manifestărilor rasiste ale acestei organizații<sup>5</sup>.

O distincție relevantă, în acest sens, a făcut Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, în cazul *Jersild. Vs. Denmark*. Curtea a dat dreptate inculpatului separând cazurile de „prezentare” a rasismului de „promovarea” lor.

Raportorul Special ONU, Reprezentantul OSCE și Raportorul Special al Organizației Statelor Americane au definit un număr de condiții pe care ar trebui să le îndeplinească *cel puțin* legile privind limbajul urii<sup>6</sup>:

- să nu penalizeze enunțurile adevărate;
- să nu penalizeze diseminarea limbajului urii fără să se fi demonstrat că aceasta nu a avut ca intenție incitarea la discriminare, ostilitate sau violență;
- să fie respectat dreptul ziariștilor de a hotărî asupra modului în care ar fi bine să disemineze informația;
- nimeni nu trebuie supus unei cenzuri prealabile;
- orice pedeapsă trebuie să fie în strictă conformitate cu principiul proporționalității.

Organizația britanică Article 119 – prestigioasă pentru atitudinile și analizele ei în domeniul libertății de expresie – a sintetizat principiile aplicabile manifestărilor rasiste în felul următor<sup>7</sup>:

---

4 „Memorandum on Freedom of Expression and Racism for the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance”, ARTICLE 19, London, August 2001: <http://www.article19.org/docimages/1235.htm>.

5 Victor C. Romero, *Restricting Hate Speech Against 'Private Figures'*, în „Columbia Human Rights Law Review”, vol. 33, No. 1, p.2.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.



- dreptul internațional permite restrângerea libertății de expresie în scopul prevenirii incitării la discriminare, ostilitate sau violență;
- legile care pedepsesc negarea Holocaustului sunt permise numai în măsura în care intenția manifestărilor negaționiste este distrugerea unor drepturi și libertăți și negarea faptelor;
- rămâne disputată măsura în care diseminarea de idei bazate pe superioritate rasială poate fi interzisă –, dar nu și în privința incitării la discriminare, la ostilitate sau la violență;
- diseminarea de idei rasiste ale unei a treia părți este garantată de libertatea de expresie dacă nu are un scop rasial și servește interesului public;
- legile împotriva limbajului urii trebuie să se supună standardelor minime ale celor trei oficiali internaționali.

Dintre limitările dreptului de asociere și exprimare introduse de către Ordonanța de urgență nr. 31, una vizează „recurgerea la violență pentru schimbarea ordinii constituționale sau a instituțiilor democratice” (art. 2 a). Aceasta reprezintă o restricție clasică a normelor CEDO ori PIDCP, preluată de Constituția României și de Legea partidelor politice. Reluarea ei în cadrul Ordonanței de urgență nr. 31 este firească și binevenită.

În alte privințe însă, textul actului normativ pune probleme. „Incitarea la xenofobie” nu este același lucru cu „incitarea la discriminare, ostilitate sau violență”, ultimul tip de incitare – pe care Article 19 îl consideră o restricție legitimă –, având în vedere acte, fapte, nu sentimente, precum xenofobia. Apoi, Ordonanța de urgență nr. 31 pedepsește „promovarea” de idei precum „superioritatea unor rase și inferioritatea altora”. Formula este oarecum sinonimă cu expresia „diseminarea de idei bazate pe superioritate rasială” al cărui statut de restricție legitimă este, așa cum am arătat, discutabil. Și mai ambiguă și deci discutabilă este formula „promovarea ideilor, concepțiilor sau doctrinelor fasciste”, dacă ea nu este redusă exclusiv la tipologia enumerată după exemplificativul „precum...”. Faptul că aceste formulări insuficient circumscrise constituie o limitare a înscrierii unor organizații aduce atingere și principiului că „nimeni nu trebuie supus unei cenzuri prealabile”.

Oricum, punerea limitei inferioare a sancțiunii pentru acest tip de delict la 5 ani închisoare (și a limitei superioare la 15 ani) încalcă flagrant principiul proporționalității. Reprezintă un alt indicator al caracterului arbitrar și disproporționat al actului normativ. Cu atât mai mult, în condițiile de imaturitate a sistemului românesc de justiție, formulările largi ale Ordonanței de urgență reprezintă un pericol pentru libertatea de exprimare și de asociere în România.

## Negaționismul

Tema negaționismului cere un capitol aparte. Negaționismul se pedepsește de legislațiile germană, franceză, belgiană și elvețiană. România este a treia țară fostă comunistă, după Polonia și Slovacia, care condamnă negaționismul<sup>8</sup>. Dar cu observația că în Polonia el acoperă atât crimele naziste cât și pe cele staliniste. În acest sens, se poate spune că țările europene au fost mai curând reticente în a promova legi anti-negaționiste. În ce privește rațiunile de principiu, reamintim poziția organizației Article 19: „legile privind Holocaustul sunt permise de dreptul internațional atunci când negaționismul are ca scop să distrugă drepturi și libertăți și să nege fapte”.

Or, formularea din legea română extinde deja sensul negaționismului. Se pedepsește nu doar negarea Holocaustului, ci și negarea „efectelor acestuia”. Să luăm ca exemplu comparativ legea franceză („loi Gaysot”<sup>9</sup>), al cărui articol 24 *bis* prevede închisoare de un an și o amendă de 300.000 Fr, sau numai una dintre aceste pedepse pentru cei care „au contestat existența uneia ori a mai multor crime împotriva umanității așa cum au fost acestea definite de către articolul 6 al statutului tribunalului militar internațional anexat acordului de la Londra din 8 august 1945 și care au fost comise fie de membrii unei organizații declarate criminale (...), fie de către o persoană recunoscută a fi vinovată de astfel de crime de către justiția franceză ori cea internațională”.

După cum se vede, legea franceză este mult mai circumscrisă în a defini negaționismul. Legea germană care a fost adoptată în 1995 și sancționează propagarea ideilor rasiste, fasciste și antisemite are în vedere „negarea ori bagatelizarea crimelor nazismului”. Legea belgiană intrată în vigoare în martie 1995 are ca scop „reprimarea negării, minimalizării, justificării sau aprobării genocidului comis de regimul național-socialist german”. În raport cu toate acestea, expresia din Ordonanța de urgență nr. 31: „contestarea... efectelor Holocaustului” este extrem de vagă, putând duce ușor la abuzuri. Având în vedere și nivelul de cunoaștere de către corpul judecătoresc a problematicii Holocaustului, se pot imagina tot felul de decizii absurde în acest sens. Cum se va pronunța instanța de judecată în cazul unei persoane care neagă că Holocaustul ar fi avut ca efect crearea statului Israel? Cum actul normativ nu conține nici un fel de referiri care să distingă acele contestații care au ca scop, conform Article 19, „să distrugă drepturi și libertăți și să nege fapte”, de cele care sunt urmarea sim-

---

<sup>8</sup> În cazul Slovaciei, printr-o amendare a Codului Penal (Michael Shafir, *Outright Holocaust Negation in Postcommunist East Central Europe: The Unexpected 'Globalization'*, în „East European Perspectives”, vol. 4, No. 12, June 2002, p. 3).

<sup>9</sup> Legea nr. 90-615 din 13 iulie 1990.

plă a necunoașterii ori a îndoielilor, negaționismul în variantă românească afectează grav libertatea de expresie.

### **Negaționismul într-o fostă țară comunistă**

Dincolo de aspectele invocate rezultând direct din actuala formulare pe care Ordonanța de urgență nr. 31 o dă negaționismului, apar alte două tipuri de chestiuni. Una, specifică României și țărilor foste comuniste, este apariția unei norme care sancționează crimele împotriva păcii și umanității ale extremismului de dreapta și nu face aceasta în raport cu crimele de aceeași natură ale extremismului de stânga (comunismului) indiferent dacă acestea au fost sau nu calificate ca atare de un tribunal.

Echivalarea celor două tipuri de crime, de stânga și de dreapta este vizibilă în Constituția României. În art. 30 (7), se interzice atât „îndemnul la ură națională, rasială”, cât și îndemnul la „ură de clasă”; o sintagmă nouă în materia limitării libertății de exprimare legată direct de experiența regimului comunist care făcuse din ura de clasă ceea ce fascismul făcuse din ura națională. Articolul 37 privind libertatea de asociere pune ca *primă* limitare a asocierii pe bază civică sau politică militantismul „împotriva pluralismului politic”, care este mai pregnant extremismului de stânga decât celui de dreapta.

Iată de ce se poate susține faptul că în spiritul Constituției României există o simetrie între atitudinea față de crimele fasciste și cele comuniste. Nevoia unei simetrii a fost resimțită și a fost codificată legislativ, cum s-a arătat, în Polonia. Am făcut referire anterior la legislația poloneză. La data de 9 noiembrie 1999, Seimul a adoptat Legea privind constituirea Institutului Rememorării Naționale, al cărui principal subiect era investigarea serviciilor secrete comuniste. Art. 55 a tratat și cazul negării publice a crimelor de război naziste și staliniste comise împotriva cetățenilor polonezi după data de 1 septembrie 1939. Sancțiunea poate fi amendă ori închisoarea până la trei ani. Ar fi de notat că gazeta „Wyborcza” și editorul ei, Adam Michnik, au condamnat pedepsirea negaționismului.<sup>10</sup>

Singurul caz judecat pe baza Legii din 9 noiembrie 1999 a fost cel al lui Dariusz Ratajczak, autor al unei ediții de buzunar a volumului „Protocoalele Înțelepților Sionului” și a unor materiale care negau Holocaustul. În decizia sa finală, Curtea a exclus aplicarea unei pedepse, considerând că, deși faptele inculpatului intrau în domeniul legii anti-

---

<sup>10</sup> Informație dezbătută în cadrul seminarului internațional „Monitoring and Combating Extremism in Central and Eastern Europe”, Riga, 7-8 iunie 2002, organizat de către Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies și Open Society Institute.

negaționiste, ele nu produc rău social. Situația arată una dintre problemele create de o astfel de sancțiune. Pentru a lua o hotărâre care să nu ducă la condamnare – văzută, se vede, de judecători, ca exagerată în raport cu manifestările de acest tip – s-a folosit un argument vicios, cu impact public negativ. În vreme ce invocarea libertății de expresie într-un caz precum cel al lui Dariusz Ratajczak ar întări respectul pentru valorile democratice, în schimb refuzul de a vedea în manifestările negaționiste vreun rău social duce la confuzii și înșeală.

Dacă pedepsirea negaționismului *numai* relativ la Holocaust introduce o asimetrie, se ridică întrebarea dacă asimetria în cauză poate fi sau nu interpretată în termenii unei discriminări.

O discriminare se produce când un serviciu public se asigură unei anumite categorii de persoane dar se refuză unei alte categorii, la fel de îndreptățită. Care ar fi tipul de serviciu public pe care negaționismul îl acordă și deci, duce la discriminarea celor pentru care nu operează sancționarea crimelor comuniste, în raport cu cei pentru care operează sancționarea crimelor fasciste? O sugestie ne oferă pronunțarea asupra eventualei violări a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice de către legea Gayssot. Comitetul pentru Drepturile Omului de la Geneva a fost sesizat în cazul lui Robert Faurisson care fusese condamnat în anul 1991 de un tribunal francez pentru scrierile sale care tratau camerele de gazare drept un mit. În anul 1996, Comitetul a respins plângerea reclamantului motivând în felul următor: „Având în vedere că opiniile autorului... erau de natură să nască sentimente antisemite, restricția [cu privire la libertatea de expresie] avea în vedere **dreptul comunității evreiești de a nu se teme** că trăiește într-un mediu antisemit” (s.n.)<sup>11</sup>.

În sensul acestei motivări, putem spune că serviciul public asigurat în cazul când statul pedepsește contestarea crimelor fasciste (și mai general, a manifestărilor fasciste) este „dreptul la siguranță al persoanei” – cu referire particulară la categoriile de persoane care sunt ținta predilectă a manifestărilor fasciste. De ce totuși statele europene au avut ca grijă sporirea instrumentelor de protecție a țăintelor predilecte pentru amenințările fasciste? Răspunsul îl găsim într-o altă analiză, de data asta a Curții Europene a Drepturilor Omului. În cazul *Hans Jörg Schimanek v. Austria* (Plângerea nr. 32307/96), Curtea a judecat cotestația celui condamnat (pentru activități profasciste incluzând crearea de tabere militare care urmăreau răsturnarea guvernului și includerea Austriei într-o mare națiune germană) remarcând: „interzicerea activităților implicând exprimarea ideilor național-socialiste este legală în Austria și, **din perspectiva trecutului său istoric** (...), poate fi justificată...” (s.n.).

---

11 *Négation de l'holocauste*, *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, vol. 9, No. 1-4, p.52.

Experiența nefastă a nazismului, directă, concretă și cu urme de neșters, explică în termeni practici, dar și în termeni de legitimitate, adoptarea de către diferite state europene a unei legislații antinegaționiste și, mai general, împotriva manifestărilor fasciste. Mulți autori explică refuzul Statelor Unite de a limita în același mod ca europenii libertatea de exprimare și dreptul de asociere prin faptul că America nu a suportat niciodată un regim fascist. Este fără doar și poate că experiența directă, concretă și cu urme de neșters a comunismului validează exact același tip de argumente și de raționamente pentru categoriile țintă cele mai sensibile la amenințarea comunistă în țările care au suportat sistemul prăbușit în anul 1989 – clase sociale, intelectualitate, grupuri definite prin ideologii anti-comuniste etc.. În acest sens, persoanele vulnerabile la amenințarea comunistă au deplină legitimitate să se plângă de „discriminarea” pe care o face statul în momentul în care condamnă negaționismul de tip fascist, dar nu sancționează negaționismul de sorginte comunistă. Pe baza unui astfel de raționament, Ordonanța de urgență nr. 31 poate fi contestată pentru punerea persoanelor vulnerabile la amenințarea comunistă într-o situație discriminată față de „beneficiarii” predilecți ai acestui act normativ.

În concluzie, o țară care a suferit consecințele tragice ale comunismului trebuie să le asocieze pe acestea cu manifestările tragice ale fascismului.<sup>12</sup> Altfel, aceasta poate funcționa ca o invitație la repetarea evenimentelor asemănătoare – de vreme ce ele nu ar avea caracterul criminal al altora, pentru care se pedepsește însăși negarea lor.

### **Este necesară adoptarea unei legi anti-negaționiste?**

Analiza anterioară a arătat de ce, dacă introducem în România, fostă țară comunistă, o lege anti-negaționistă relativ la crimele extremismului de dreapta, ea produce o discriminare prin ne-adăugarea unei legi anti-negaționiste relativ la crimele extremei stângi. Dar prin asta nu dăm un răspuns la întrebarea dacă în România este de adoptat sau nu o lege anti-negaționistă.

Ceea ce trebuie subliniat, din nou, este faptul că până astăzi legile Holocaustului nu sunt considerate, în anumite condiții, violări ale libertății de exprimare în raport cu dreptul internațional. Curtea Europeană a

---

<sup>12</sup> Ca un exemplu analog, dar inversat, a apărut problema asigurării de reparații victimelor fascismului, prin extinderea și pentru acestea a prevederilor Legii 118/1990, care avea în vedere victimele comunismului. Amendarea corespunzătoare a legii 118 a avut loc în anul 1998.

Drepturilor Omului s-a pronunțat de mai multe ori privind contestarea acestor legi și până acum răspunsul ei este negativ.<sup>13</sup>

Această jurisprudență nu obligă însă România – cum nu a obligat nici alte țări – să introducă o legislație anti-negaționistă. Necesitatea unui astfel de act normativ depinde de context, rezultând dintr-o evaluare a amenințărilor la nivel social și a echilibrului drepturilor. Pe urma acestei evaluări, ne exprimăm pentru neadoptarea unor legi anti-negaționiste, fie acestea de natura extremismului de stânga ori de dreapta.

Un prim motiv, este nevoia de a lăsa liberă, mai departe, discuția de ordin istoric asupra evenimentelor care au inclus crimele împotriva umanității a regimurilor având la bază fascismul și comunismul. În România, această discuție nu a putut fi liberă pe parcursul a circa 50 de ani, iar atmosfera de după anul 1990 nu a asigurat nici ea o dezbateră aprofundată, responsabilă. Un exemplu convingător este chiar poziția vicepreședintelui Comisiei de cultură a Senatului, senatorul PSD Grigore Zanc pe marginea Ordonanței de urgență nr. 31. Domnia sa a susținut că „nici definiția, nici articolele textului legislativ nu fac trimitere la existența Holocaustului în România” și că România „nu poate fi considerată țară în care a avut loc Holocaustul și nici părtașă la Holocaust”. În acest mod, Comisia pentru cultură a dorit să scoată de sub incidența legii contestarea responsabilității României pentru moartea a peste 100.000 de evrei (alte evaluări împing cifra spre 400.000) în Transnistria. Or, o asemenea atitudine înseamnă a anula substanța prevederii anti-negaționiste. Marea problemă în România este contestarea crimelor din Transnistria, nu a celor naziste. Atitudinea deputatului amintit, ca și a multor politicieni și mai general, a opiniei publice, arată necesitatea de a dezbate liber tema crimelor din Transnistria și responsabilitatea României pentru ele.

Un al doilea argument are în vedere importanta presiune care se exercită deja asupra ziariștilor și a dreptului la exprimare în România. Nenumăratele procese cu caracter penal împotriva ziariștilor și mai ales, numeroasele condamnări penale pentru delict de presă discutabile, au creat deja o atmosferă dificilă pentru ziariști. Cazurile respective au arătat și problemele de ordin deontologic și profesionale ale judecătorilor care stabilesc prin deciziile lor echilibrul drepturilor în raport cu cadrul legislativ al României. Arbitrariul multor decizii, tendința de a folosi legea conform unor interese de grup, amestecul politicului în sistemul de justiție pot transforma condamnarea negaționismului într-o armă. În loc să o sprijine, ea devine o amenințare la adresa democrației din România.

---

13 Vezi cazurile *Kuhnen vs. Germania*, *D.I. vs. Germania*, *Honsik vs. Austria* (Monica Macovei, Dan Mihai, Mircea Toma, *Ghid juridic pentru ziariști*, București, 2002).

În sfârșit, dintr-un punct de vedere mai general, considerăm că referirea la adevărul Holocaustului, oricât de indubitabil, nu este suficientă. Introducerea „adevărului” ca un criteriu reprezintă o operație extrem de riscantă. „Adevărul” este un „construct”, aproape niciodată un fapt. Dacă ne raportăm la „adevăr” pentru a sancționa opinii ce pot tulbura relațiile sociale, atunci ușor se poate institui o poliție a cunoașterii. Categoria cea mai amenințată o constituie, probabil, disputele istorice. Mitologiile naționale, frontierele dintre state, originea etnică, odată puse în discuție, pot genera conflicte și pericole. Astfel, o întrebare asupra legitimității frontierelor reprezintă un motiv teoretic de a îi face pe locuitorii teritoriului în litigiu să se teamă de viitorul lui. Acest lucru se întâmplă în fapt, are o bogată cazuistică istorică, nu reprezintă o simplă temere teoretică. Avem oare justificarea să oprim controversele privind unirea României cu Republica Moldova, ori fosta apartenență a „Transilvaniei” la Ungaria întrucât contestarea anumitor fapte „de necontestat” crează amenințări? Ce s-a întâmplat în Iugoslavia ar putea fi un argument pentru cei care vor să controleze discursul istoric. Practic, logica normelor anti-negaționiste constituie o invitație pentru regimurile autoritare care ar domina zona să folosească aceleași argumente împotriva contestărilor politice care citesc istoria într-un sens mai puțin mitologic ori mai puțin naționalist. Ei vor avea mereu la dispoziție „adevăruri” și „temeri” pentru a justifica sancționarea abordării neconvenționale a istoriei.

## Concluzii

Există mai multe atitudini legitime față de Ordonanța de urgență nr. 31. Una, maximală, ar avea ca obiectiv menținerea prevederilor actuale cât de mult posibil, dând prioritate luptei împotriva manifestărilor fasciste, asigurând, totuși, compatibilitatea cu legislația internațională și principiile recunoscute de drept. La capătul opus, atitudinea minimală ar păstra reglementările care ocupă spațiile albe ale legislației românești, dând întâietate libertății de expresie și dreptului de asociere, ca valori fundamentale ale democrației.

Dacă s-ar opta pentru soluția maximală, ar fi necesare următoarele amendări ale legii:

- impunerea de restricții asupra activităților organizațiilor extremiste care încearcă să schimbe prin violență instituțiile democratice, respectiv, care incită la discriminare, la ostilitate sau violență;
- în cazul sancționării negaționismului, referirea explicită la motivația acestor manifestări de a afecta drepturi și libertăți și la contestarea faptelor;
- excluderea cenzurii prealabile;

- reevaluarea pedepselor în strictă conformitate cu principiul proporționalității.

În cazul României, ca fostă țară comunistă, la aceasta se adaugă necesitatea introducerii unei norme cu privire la sancționarea negării crimelor comuniste, astfel încât să se salveze principiul non-discriminării.

Formula minimală ar menține doar reglementarea spațiului public care să nu permită cultul persoanelor vinovate de crime împotriva păcii și omenirii și preluarea, într-o formă coerentă, a ansamblului prevederilor actuale din legislația României ce privesc răstunarea prin violență a statului de drept, incitarea la discriminare, la ostilitate sau violență. Printr-o astfel de sinteză, actul normativ ar obține o mai mare coerență și eficacitate și, în acest fel, respectabilitate.

Dar problema principală a luptei împotriva manifestărilor fasciste, rasiste și xenofobe în România este aplicarea normelor deja existente. O multiplicare și radicalizare a normelor nu ajută statul de drept, ci face instituțiile cu atât mai arbitrare și ca urmare, cu atât mai puțin propice funcționării democratice. Deși Ordonanța de urgență nr. 31 a intrat în vigoare de la 31 mai 2002, totuși ea nu s-a aplicat într-o mulțime de situații care ar fi căzut clar sub acoperirea sa. În continuare, formațiuni politice cu caracter evident extremist – precum România Mare – funcționează ca și cum Ordonanța nu ar exista; incitări cu caracter rasist și xenofob apar fără nici un fel de replică. Situația actuală după adoptarea Ordonanței de urgență reprezintă un motiv serios să ne temem că actul normativ analizat mai sus va fi folosit mai curând în scopul luptei împotriva unor adversari cu interese de grup sau ideologici. Este încă un motiv ca să optăm pentru amendarea în sens minimalist a Ordonanței de urgență nr. 31 și să punem accentul pe aplicarea legilor în vigoare și dezvoltarea unor politici publice<sup>14</sup> menite să stăvilească extremismele.

Combaterea extremismului are nevoie de norme demne, pe care cetățenii să le respecte pentru justetea, echilibrul și raționalitatea lor. Orice exces în acest domeniu poate avea, pe termen lung, efecte contrare.

---

14 În cazul F.P. împotriva Germaniei (19.459/1992), un cetățean german a reclamat CEDO violarea art. 9 și 10 de către Curtea Militară – care, în decizia sa din anul 1989 îl condamnase pentru indisciplină la coborârea în grad – și de către Curtea Administrativă Federală – care a considerat că opiniile ofițerului german afectează atitudinea sa față de ordinea constituțională a Republicii Federale Germania și felul în care își îndeplinește datoria militară și l-a demis. FP. declarase, în prezența unor soldați germani și americani, la 15.09.1987, că Holocaustul este o minciună și că în realitate evreii nu au fost nici persecutați, nici uciși, că totul este o strategie sionistă și comunistă și alte enunțuri negaționiste de acest tip. Curtea Europeană a declarat plângerea neadmisibilă. Aceasta arată că acțiuni de ordin administrativ împotriva unor funcționari publici – corespunzând unor politici publice ale autorităților de stat – care au manifestări fasciste sunt legitime.



În acest sens aș invoca atitudinea lui Cas Mudde, unul dintre analiștii extremismului european cu ocazia seminarului privind extremismul din Europa Centrală și de Est, de la Riga, amintit anterior: „O democrație bună este o democrație în care există loc și pentru extremiști. O democrație bună este o democrație care se poate apăra împotriva extremismului respectând libertatea de expresie și asociere”.

