

Raccomandazione CM/Rec(2016)4^[1]
del Comitato dei Ministri agli Stati membri
sulla tutela del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media

*(Adottata dal Comitato dei Ministri il 13 aprile 2016
in occasione della 1253^a riunione dei Delegati dei Ministri)*

1. È allarmante e inaccettabile che i giornalisti e gli altri operatori dei media in Europa siano sempre più spesso minacciati, molestati, sottoposti a sorveglianza, intimiditi, privati arbitrariamente della libertà, aggrediti fisicamente, torturati e persino uccisi a causa della loro attività investigativa, delle loro opinioni o dei loro reportage, in particolare quando il loro lavoro si concentra sull'abuso di potere, sulla corruzione, sulle violazioni dei diritti umani, sulle attività criminali, sul terrorismo e sul fondamentalismo. Tali abusi e reati sono stati ampiamente documentati in rapporti autorevoli pubblicati da media, organizzazioni non governative e difensori dei diritti umani.

2. I giornalisti e gli altri operatori dei media vengono spesso presi di mira a causa del loro genere, della loro identità di genere, del loro orientamento sessuale, della loro etnia, della loro appartenenza a un gruppo minoritario, della loro religione o di altre particolari caratteristiche che possono esporli a discriminazioni e pericoli mentre svolgono il loro lavoro. Le giornaliste e le altre operatrici dei media sono soggette a specifici rischi legati al genere, tra cui abusi sessisti, misogini e degradanti, minacce, intimidazioni, molestie, aggressioni e violenze sessuali. Tali violazioni avvengono sempre più spesso online. Occorrono risposte urgenti, risolutive e sistemiche.

3. Gli abusi e i reati sopra descritti, che nella pratica sono commessi sia da attori statali che non statali, hanno un grave effetto dissuasivo sulla libertà di espressione, garantita dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Serie dei trattati europei n. 5, "la Convenzione"), e minano nella fattispecie la facoltà di accedere alle informazioni, il ruolo di controllo pubblico svolto da giornalisti e altri attori dei media e il dibattito pubblico aperto e vigoroso, tutti elementi essenziali in una società democratica. Spesso, inoltre, gli sforzi compiuti dalle autorità statali competenti per assicurare i responsabili alla giustizia risultano insufficienti, il che porta a una cultura dell'impunità che può alimentare ulteriori minacce e violenze, oltre che compromettere la fiducia del pubblico nello Stato di diritto.

4. Questa situazione allarmante non coinvolge esclusivamente i giornalisti professionisti e gli altri attori dei media tradizionali. Come infatti riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e da molti organismi intergovernativi, tra cui le Nazioni Unite nel "Piano d'azione sulla sicurezza dei giornalisti e sulla questione dell'impunità" e il Comitato per i diritti umani nel Commento generale n. 34, la definizione di operatori dei media si è ampliata a causa delle nuove tipologie di media presenti nell'era digitale. Essa include quindi altri soggetti che contribuiscono al dibattito pubblico e che svolgono attività giornalistiche o funzioni di controllo pubblico.

5. Data la portata e la gravità delle minacce e degli attacchi contro i giornalisti e gli altri operatori dei media in Europa e i loro effetti dannosi sul funzionamento della società democratica, è necessario adottare misure di ampia portata a livello internazionale e nazionale per rafforzare la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media e per porre fine all'impunità. La comunità internazionale ha più volte ribadito la necessità di un'attuazione più efficace degli standard internazionali e regionali esistenti e di un maggiore rispetto dei meccanismi e delle iniziative di monitoraggio già operanti. La protezione dei giornalisti e degli altri operatori dei media, nonché la lotta all'impunità degli autori di reati ai loro danni, sono priorità politiche urgenti in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, come affermato nella Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media.

6. Per creare e garantire un ambiente favorevole alla libertà di espressione, come stabilito dall'articolo 10 della Convenzione, gli Stati devono adempiere a una serie di obblighi, enunciati nei principi allegati alla presente raccomandazione e identificati nelle sentenze pertinenti della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tali obblighi devono essere adempiuti dagli organi dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario, nonché da tutte le altre autorità statali, comprese le agenzie che si occupano del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, a tutti i livelli - federale, nazionale, regionale e locale.

7. Ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa (Serie dei trattati europei n.1), il Comitato dei Ministri raccomanda ai governi degli Stati membri di:

- I. attuare con urgenza, attraverso tutti gli organi dello Stato, le Linee guida riportate nell'appendice alla presente Raccomandazione, rispettando appieno i principi ivi contenuti;
- II. riesaminare le leggi e le prassi nazionali pertinenti e, ove necessario, procedere alla loro revisione per assicurarne la conformità con gli obblighi assunti dagli Stati ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- III. promuovere gli obiettivi della presente Raccomandazione a livello nazionale e impegnarsi e cooperare con tutte le parti interessate per raggiungere tali obiettivi.

I. Linee guida

Le presenti Linee guida sono state concepite per rispondere alla sfida complessa di garantire l'effettiva protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media, il che richiede l'adozione di strategie coerenti e complementari da parte degli Stati membri. Esse sono basate sui principi enunciati nella presente Appendice e costituiscono parte integrante della Raccomandazione. Le Linee guida seguono quattro pilastri: prevenzione, protezione, azione penale (compresa un'attenzione specifica all'impunità) e promozione dell'informazione, dell'educazione e della sensibilizzazione. All'interno di ciascun pilastro, vengono fornite indicazioni dettagliate su come gli Stati membri possono adempiere ai propri obblighi, combinando misure giuridiche, amministrative e pratiche.

Prevenzione

1. Gli Stati membri dovrebbero, in conformità con le loro tradizioni costituzionali e giuridiche, garantire l'indipendenza dei media e salvaguardarne il pluralismo, compresa l'indipendenza e la sostenibilità dei media di servizio pubblico e dei media comunitari, che sono elementi cruciali di un contesto favorevole alla libertà di espressione.
2. Gli Stati membri dovrebbero istituire un quadro legislativo completo che consenta ai giornalisti e agli altri professionisti dei media di contribuire in modo efficace e senza timori al dibattito pubblico. Tale quadro dovrebbe tenere conto dei principi enunciati nel presente Allegato e garantire così l'accesso pubblico alle informazioni, il rispetto della privacy e la protezione dei dati, la riservatezza e la sicurezza delle comunicazioni, nonché la protezione delle fonti giornalistiche e degli informatori. Il quadro legislativo, comprese le disposizioni di diritto penale relative alla protezione dell'integrità fisica e morale delle persone, dovrebbe essere attuato in modo efficace, anche attraverso meccanismi amministrativi e riconoscendo il ruolo particolare svolto dai giornalisti e dagli altri operatori dei media in una società democratica. Il quadro legislativo e la sua attuazione dovrebbero garantire l'effettiva protezione delle giornaliste e delle altre professioniste dei media dai pericoli legati alle questioni di genere che si presentano nello svolgimento del loro lavoro. Particolare attenzione deve essere prestata allo sviluppo di leggi sul lavoro e sull'occupazione che proteggano i giornalisti e gli altri operatori dei media da licenziamenti arbitrari o ritorsioni, nonché da condizioni di lavoro precarie che potrebbero indurli a deviare dall'etica e dagli standard giornalistici accettati.
3. Questo quadro legislativo dovrebbe essere sottoposto a una revisione indipendente e sostanziale per verificare che le garanzie per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione siano solide ed efficaci nella pratica e che la legislazione sia sostenuta da un efficace sistema di applicazione delle norme. Dopo una prima rapida revisione, dovrebbero essere effettuate ulteriori revisioni a intervalli periodici regolari. Le revisioni delle leggi e delle pratiche dovrebbero valutare la conformità del quadro legislativo e della sua applicazione agli autorevoli standard europei e internazionali in materia di diritti umani, compresi tutti gli obblighi positivi degli Stati pertinenti, e contenere raccomandazioni basate sui risultati principali. Le revisioni dovrebbero riguardare la legislazione vigente e quella in fase di progettazione, inclusa quella relativa al terrorismo, all'estremismo e alla sicurezza nazionale, nonché qualsiasi altra legislazione che possa influire sul diritto dei giornalisti e degli altri operatori dei media alla libertà di espressione, oltre che qualsiasi altro diritto fondamentale affinché il diritto alla libertà di espressione possa essere esercitato in modo efficace.
4. Le revisioni possono essere condotte da uno o più organismi indipendenti, nuovi o esistenti, dotati di mandato ufficiale e risorse sufficienti. Le autorità nazionali sono invitate a creare condizioni favorevoli per tali revisioni, consentendo un controllo pubblico dettagliato e permettendo alle organizzazioni e agli esperti di formulare raccomandazioni indipendentemente da influenze governative, politiche, religiose, commerciali o di altri gruppi di interesse. L'organismo o gli organismi di monitoraggio potrebbero essere una commissione nazionale per i diritti umani, un difensore civico e/o un altro organismo indipendente appositamente istituito per questo scopo. Si raccomanda di conferire all'organismo o agli organismi di monitoraggio un chiaro mandato per raccogliere, ricevere e utilizzare informazioni da qualsiasi fonte, nonché un accesso ottimale a documenti e funzionari di tutti i dipartimenti governativi. Il processo di monitoraggio dovrebbe essere trasparente e includere udienze pubbliche per facilitare la piena e attiva partecipazione della società civile, compresi i rappresentanti delle organizzazioni di giornalisti, dei media e di altre parti interessate.

5. Si dovrebbe prevedere che i rapporti di revisione siano formalmente presentati alle autorità statali competenti, in particolare ai ministeri, richiedendo una risposta tempestiva da parte di tali autorità, comprese, se del caso, azioni correttive o altre azioni di follow-up ai risultati e alle raccomandazioni delle revisioni. I risultati e le raccomandazioni delle revisioni dovrebbero anche essere sistematicamente convogliati nelle attività di reporting, monitoraggio o condivisione delle informazioni in corso presso il Consiglio d'Europa, ad esempio per il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare e il Commissario per i diritti umani. Possono anche essere messi a disposizione di iniziative analoghe di altre organizzazioni intergovernative, come il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, l'Esame periodico universale del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, l'UNESCO, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e il Rappresentante dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) per la libertà dei media.

6. Nell'ambito della revisione della loro legislazione e delle loro prassi, gli Stati membri la cui legislazione comprende leggi sulla diffamazione dovrebbero garantire che tali leggi forniscano garanzie per la libertà di espressione in linea con le norme europee e internazionali sui diritti umani, comprese garanzie per la difesa della verità, dell'interesse pubblico o della correttezza dei commenti, nonché garanzie in linea con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con il principio di proporzionalità contro gli abusi, come sviluppato nelle sentenze pertinenti della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, dato l'effetto dissuasivo esercitato dalla legislazione che criminalizza alcune forme di espressione sull'esercizio delle libertà di espressione e sul dibattito pubblico, gli Stati dovrebbero esercitare una certa moderazione nell'applicazione di tale legislazione, laddove essa esista. A questo proposito, gli Stati dovrebbero essere guidati dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui la detenzione per reati di stampa è ammissibile solo in circostanze eccezionali, in particolare quando vi è una grave violazione di altri diritti fondamentali, ad esempio nel caso di discorsi di odio o di incitamento alla violenza. Tale legislazione dovrebbe essere sottoposta a un analogo esame critico nel contesto delle revisioni di leggi e prassi.

7. Gli Stati membri dovrebbero chiarire le basi giuridiche della sorveglianza e dell'intercettazione dei dati relativi alle comunicazioni da parte degli organi dello Stato e le garanzie procedurali contro l'uso improprio e l'abuso, come la possibilità di revisione da parte di un'autorità giudiziaria competente, il giusto processo e la notifica agli utenti. Gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento efficace dei meccanismi di controllo della sorveglianza statale delle comunicazioni, assicurando trasparenza e responsabilità riguardo alla portata e alla natura di tali pratiche. Tali organi di controllo dovrebbero essere composti da diverse parti interessate, tra cui i giornalisti e le loro organizzazioni, nonché esperti legali e tecnici.

Protezione

8. La legislazione che criminalizza la violenza contro i giornalisti dovrebbe essere sostenuta da efficaci meccanismi di applicazione della legge e di risarcimento per le vittime (e le loro famiglie). Dovrebbero essere previste disposizioni chiare e adeguate ad assicurare forme efficaci di protezione provvisoria ingiuntiva e cautelare per le persone che subiscono minacce di violenza.

9. Le autorità statali hanno il dovere di prevenire o reprimere i reati ai danni della persona qualora siano a conoscenza, o avrebbero dovuto essere a conoscenza, dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita o l'integrità fisica di tale persona a causa di atti criminali di terzi, nonché di adottare, nell'ambito dei loro poteri e secondo il loro giudizio, misure che potrebbero ragionevolmente evitare tale rischio. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero adottare adeguate misure operative preventive, come la fornitura di protezione da parte delle forze dell'ordine, soprattutto su richiesta di giornalisti o altri operatori dei media, o l'evacuazione volontaria in un luogo sicuro. Tali misure devono essere efficaci e tempestive e devono tenere conto dei rischi specifici di genere a cui sono sottoposte le giornaliste e le altre operatrici dei media di sesso femminile.

10. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la creazione e sostenere il funzionamento di meccanismi di allerta precoce e di risposta rapida, come linee telefoniche dirette, piattaforme online o punti di contatto di emergenza operanti 24 ore su 24, da parte delle organizzazioni dei media o della società civile, al fine di garantire che i giornalisti e gli altri operatori del mondo dell'informazione abbiano accesso immediato a misure di protezione in caso di minaccia. Se istituiti e gestiti dallo Stato, tali meccanismi dovrebbero essere sottoposti a una significativa supervisione da parte della società civile e garantire la protezione delle fonti e degli informatori che desiderano rimanere anonimi. Gli Stati membri sono invitati a sostenere con convinzione la piattaforma del Consiglio d'Europa per promuovere la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, contribuendo così a rafforzare la capacità degli organismi del Consiglio d'Europa di segnalare e rispondere efficacemente

alle minacce e alla violenza contro i giornalisti e gli altri operatori dei media.

11. In tutti i casi di privazione della libertà di giornalisti o altri operatori dei media da parte della polizia o di altre forze dell'ordine, devono essere rispettate adeguate garanzie procedurali per prevenire detenzioni illegali o maltrattamenti. Tali garanzie devono includere: il diritto di informare, o di far informare, una terza parte di loro scelta della privazione di libertà, della propria ubicazione e di eventuali trasferimenti; il diritto di contattare un avvocato; il diritto di accedere a cure mediche; il diritto di contestare la legittimità della detenzione davanti a un tribunale. Le persone arrestate o detenute in relazione alla commissione di un reato devono essere prontamente portate dinanzi a un giudice e hanno diritto di essere processate entro un termine ragionevole o di essere rilasciate in attesa del processo, in conformità con l'articolo 5 della Convenzione (diritto alla libertà e alla sicurezza).

12. Gli Stati membri sono invitati a elaborare protocolli e programmi di formazione per tutte le autorità statali responsabili dell'adempimento degli obblighi dello Stato in materia di protezione dei giornalisti e degli altri operatori dei media. Tali protocolli dovrebbero essere adattati alla natura e al mandato del personale delle suddette agenzie, ad esempio giudici, pubblici ministeri, agenti di polizia, personale militare, guardie carcerarie, funzionari dell'immigrazione e altre autorità statali, a seconda dei casi. I protocolli e i programmi di formazione dovrebbero essere utilizzati per garantire che il personale di tutte le agenzie statali sia pienamente consapevole degli obblighi statali rilevanti ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto umanitario e dell'effettiva implicazione di tali obblighi per ciascuna agenzia. I protocolli e i programmi di formazione dovrebbero basarsi sull'apprezzamento del ruolo cruciale svolto dai giornalisti e dagli altri operatori dei media in una società democratica e delle questioni specifiche di genere.

13. Gli Stati membri devono vigilare affinché la legislazione e le sanzioni non siano applicate in modo discriminatorio o arbitrario nei confronti dei giornalisti e degli altri operatori dei media. Devono inoltre adottare le misure legislative e/o di altro tipo necessarie per prevenire l'uso infondato, vessatorio o doloso della legge e del processo legale per intimidire e mettere a tacere i giornalisti e gli altri operatori dei media. Gli Stati membri dovrebbero esercitare un'analoga vigilanza per garantire che le misure amministrative, come i meccanismi di registrazione, accreditamento e tassazione, non siano utilizzate per molestare i giornalisti e gli altri operatori dei media o per ostacolare la loro capacità di contribuire efficacemente al dibattito pubblico.

14. Gli Stati membri dovrebbero tenere conto della natura specifica e del valore democratico del ruolo svolto dai giornalisti e dagli altri operatori dei media in contesti particolari, come nei periodi di crisi, durante le campagne elettorali, nelle manifestazioni pubbliche e nelle zone di conflitto. In tali contesti, in particolare, è importante che le autorità preposte all'applicazione della legge rispettino il ruolo dei giornalisti e degli altri operatori dei media che seguono manifestazioni e altri eventi. Le tessere stampa o sindacali, i relativi accreditamenti e le insegne che identificano un giornalista come tale dovrebbero essere accettati dalle autorità statali come credenziali giornalistiche. Inoltre, laddove non sia possibile per i giornalisti o gli altri operatori dei media produrre documentazione professionale, le autorità statali dovrebbero compiere ogni sforzo possibile per accertarne lo status. Si incoraggia inoltre il dialogo tra le autorità statali e le organizzazioni dei giornalisti, al fine di prevenire attriti o scontri tra polizia e membri dei media.

15. I funzionari statali e le personalità pubbliche non devono minare o attaccare l'integrità dei giornalisti e degli altri operatori dei media, ad esempio sulla base del loro genere o della loro etnia, né accusarli di diffondere propaganda, mettendo così a repentaglio la loro sicurezza. Non dovrebbero nemmeno richiedere, costringere o fare pressione, attraverso violenza, minacce, sanzioni finanziarie, incentivi o altre misure, su giornalisti e altri operatori dei media affinché deroghino agli standard giornalistici accettati e all'etica professionale, impegnandosi nella diffusione di propaganda o disinformazione. I funzionari statali e le personalità pubbliche devono condannare pubblicamente e inequivocabilmente tutti i casi di minacce e violenza contro i giornalisti e gli altri operatori dei media, indipendentemente dalla loro origine.

16. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le organizzazioni dei media, senza interferire con la loro autonomia editoriale o operativa, ad adempiere alle loro responsabilità istituzionali nei confronti di tutti i giornalisti e gli altri operatori dei media che lavorano per loro, in qualità di dipendenti, freelance o in qualsiasi altra veste. Ciò può includere l'adozione di linee guida e procedure interne per l'impiego di giornalisti e altri operatori dei media in incarichi difficili o pericolosi, come ad esempio in zone di conflitto. Tale impiego dovrebbe essere volontario e informato. Le responsabilità istituzionali comprendono anche la fornitura ai giornalisti e agli altri operatori dei media

di informazioni adeguate sui rischi connessi e la formazione necessaria in materia di sicurezza, sicurezza digitale e privacy, nonché la predisposizione di un'assicurazione sulla vita, sulla salute e sui viaggi come parte di un pacchetto completo ed equo di condizioni di lavoro. Queste responsabilità istituzionali comprendono, se del caso, anche la fornitura di assistenza, rappresentanza legale e assistenza in caso di trauma al ritorno dalle missioni.

Azione penale

17. È essenziale che tutti coloro che sono implicati in omicidi, attacchi e maltrattamenti nei confronti di giornalisti e altri operatori dei media siano assicurati alla giustizia. Le indagini su tali reati e il perseguimento dei responsabili devono quindi soddisfare una serie di requisiti generali. Laddove i responsabili di tali reati non vengono assicurati alla giustizia, può svilupparsi una cultura dell'impunità che richiede azioni specifiche.

Requisiti generali

18. Le indagini relative a omicidi, attacchi e maltrattamenti devono essere efficaci e quindi rispettare i requisiti essenziali di adeguatezza, completezza, imparzialità e indipendenza, tempestività e controllo pubblico.

19. Le indagini devono essere efficaci, nel senso che devono condurre all'accertamento dei fatti e all'identificazione dei responsabili, e se del caso alla loro punizione. Le autorità devono compiere ogni ragionevole sforzo per raccogliere tutte le prove relative ai fatti. Le conclusioni dell'indagine devono basarsi su un'analisi approfondita, obiettiva e imparziale di tutti gli elementi rilevanti, compreso l'accertamento dell'esistenza di un legame tra le minacce e le violenze contro i giornalisti e gli altri operatori dei media e l'esercizio della professione giornalistica o il contributo al dibattito pubblico. Le autorità statali sono inoltre tenute a indagare l'esistenza di un possibile legame tra atteggiamenti razzisti e atti di violenza. Dovrebbe essere indagata anche la rilevanza delle questioni di genere.

20. Affinché un'indagine sia efficace, le persone incaricate devono essere indipendenti e imparziali, di diritto e di fatto. Ogni persona o istituzione che sia in qualche coinvolta in un caso deve essere esclusa dal partecipare alle indagini. Inoltre, le indagini devono essere condotte da unità specializzate all'interno dei dipartimenti governativi competenti, il cui personale deve aver ricevuto un'adeguata formazione sugli standard e le garanzie internazionali in materia di diritti umani. Le indagini devono essere efficaci per preservare la fiducia dell'opinione pubblica nella capacità delle autorità di assicurare lo stato di diritto, per evitare qualsiasi percezione di collusione o tolleranza di comportamenti illegali e, nei casi in cui siano coinvolti agenti o organi dello Stato, per garantire che siano chiamati a rispondere dei decessi avvenuti sotto la loro responsabilità. Le indagini devono anche essere sottoposte a un controllo pubblico e, in ogni caso, i parenti della vittima devono essere coinvolti nel procedimento, qualora ciò sia necessario per salvaguardare i loro legittimi interessi.

21. Gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per assicurare alla giustizia gli autori di reati contro i giornalisti e altri operatori dei media, siano essi attori statali o meno. Le indagini e le azioni penali devono considerare tutti i diversi ruoli, effettivi e potenziali, ricoperti in tali reati, come autori, istigatori, esecutori e complici, e la responsabilità penale che deriva da ciascuno di essi.

22. Gli Stati membri devono garantire l'integrità dei procedimenti giudiziari e assicurare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Inoltre, devono garantire la sicurezza di giudici, pubblici ministeri, avvocati e testimoni coinvolti nei procedimenti giudiziari per reati contro i giornalisti e altri attori dei media.

23. Gli Stati membri devono garantire che le vittime, e se del caso le loro famiglie, dispongano di mezzi efficaci e adeguati per ottenere risarcimento, compresa l'assistenza legale, il risarcimento finanziario, l'assistenza medica e psicologica, l'assistenza per il ricollocamento e l'alloggio. Tali disposizioni devono tenere debitamente conto degli aspetti culturali, etnici, religiosi, di genere e di altro tipo. Le vittime non dovrebbero essere private della possibilità di intraprendere azioni civili a causa del fatto che i procedimenti penali siano in corso o in attesa di giudizio.

Impunità

24. Quando i procedimenti penali per i reati contro i giornalisti e gli altri operatori dei media non vengono avviati o vengono ostacolati in vari modi, si creano ritardi inaccettabili nell'amministrazione della giustizia e si finisce per garantire l'impunità ai responsabili dei reati stessi. Pertanto, quando un agente dello Stato è accusato di reati che prevedono maltrattamenti, è essenziale che il procedimento penale e la sentenza non vadano in prescrizione. Per mantenere la fiducia dell'opinione pubblica nel sistema giudiziario, non si dovrebbero prevedere

o accettare misure come la concessione di un'amnistia o di un indulto senza ragioni convincenti. La legge dovrebbe prevedere pene aggiuntive o più severe per i funzionari pubblici che, per negligenza, complicità o dolo, agiscono in modo da impedire o ostacolare le indagini, il perseguimento o la punizione dei responsabili di reati contro i giornalisti o altri operatori dei media a causa del loro lavoro o del loro contributo al dibattito pubblico.

25. Quando le indagini e le azioni penali non portano all'individuazione degli autori di omicidi di giornalisti o di altri operatori dell'informazione o di altri gravi reati contro di loro, gli Stati membri possono prendere in considerazione l'istituzione di speciali inchieste giudiziarie o non giudiziarie su casi specifici o di organismi specializzati e indipendenti per condurre tali inchieste in modo continuativo. Tali organismi possono essere dotati di un'autorità speciale e prevedere la partecipazione o la guida di autorevoli esponenti dei media e/o della società civile, al fine di promuovere l'accertamento dei fatti, senza pregiudicare la responsabilità delle autorità statali preposte all'azione penale e alle indagini di assicurare i colpevoli alla giustizia.

26. Gli Stati membri dovrebbero rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni, competenze e migliori pratiche con altri Stati ogniqualvolta i reati contro i giornalisti e altri operatori dei media coinvolgono una dimensione transfrontaliera o online, fatte salve le garanzie per i diritti alla privacy, alla protezione dei dati e alla presunzione di innocenza.

27. Gli Stati membri dovrebbero perseguire in modo proattivo e vigoroso le priorità della protezione dei giornalisti e degli altri operatori dei media e della lotta all'impunità in tutti i forum intergovernativi regionali e internazionali pertinenti e, più in generale, nella loro politica estera e nelle loro relazioni. Ciò potrebbe comportare la piena collaborazione con la raccolta di informazioni, la sensibilizzazione e altre iniziative coordinate dalle organizzazioni intergovernative internazionali e regionali in materia di sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media, in particolare i processi di rendicontazione periodica degli Stati, ad esempio al Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nell'ambito dell'Esame periodico universale del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, e al Direttore generale dell'UNESCO sulle azioni intraprese per prevenire l'impunità dei colpevoli e sullo stato delle indagini giudiziarie su ciascuno dei casi di omicidio di giornalisti condannati dall'UNESCO. Ciò includerebbe anche il ruolo e la responsabilità degli Stati membri nella supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la fornitura di risposte rapide e complete alle richieste ad hoc del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e del Rappresentante dell'OSCE per la libertà dei media.

Promozione dell'informazione, dell'educazione e della sensibilizzazione

28. Gli Stati membri dovrebbero promuovere la traduzione della presente Raccomandazione nelle lingue nazionali e minoritarie del Paese e garantirne la più ampia diffusione possibile, nonché sensibilizzare l'opinione pubblica sul suo contenuto attraverso una varietà di materiali pubblicitari. Le strategie di informazione e sensibilizzazione dovrebbero includere campagne specifiche volte a sfruttare le opportunità pubblicitarie offerte dalle giornate designate a livello internazionale, come la Giornata mondiale della libertà di stampa (3 maggio), la Giornata internazionale per porre fine all'impunità dei reati contro i giornalisti (2 novembre) e la Giornata internazionale del diritto alla conoscenza (28 settembre). Gli Stati membri dovrebbero cooperare pienamente con la raccolta di informazioni, la sensibilizzazione e altre iniziative coordinate da organizzazioni intergovernative internazionali e regionali riguardanti la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media. Nel fare ciò, dovrebbero evidenziare in modo proattivo, come appropriato, le questioni specifiche di genere e quelle riguardanti motivi inammissibili di discriminazione.

29. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli organismi competenti a dare rilievo a questa raccomandazione - e ai materiali educativi che trattano tutte le questioni in essa affrontate, comprese quelle specifiche di genere - nei programmi di formazione delle scuole di giornalismo e nell'ambito della formazione continua dei giornalisti, nonché nelle iniziative di alfabetizzazione sui media e sull'informazione.

30. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare un partenariato con la società civile e i media per promuovere un'economia di mercato basata su buone pratiche per la protezione dei giornalisti e degli altri attori dei media e per contrastare l'impunità. Ciò dovrebbe comportare l'attuazione dei principi di governo aperto e di giustizia aperta e l'adozione di un atteggiamento costruttivo e reattivo nei confronti della società civile e dei media che riferiscono di minacce e violenze contro i giornalisti e altri attori dei media, evidenziando le questioni specifiche di genere e di altro tipo, a seconda dei casi. Dovrebbe inoltre prevedere una cooperazione attiva nella

pubblicizzazione e nell'educazione alle questioni e agli standard pertinenti.

II. Principi

La presente raccomandazione, ivi comprese le sue Linee guida, si basa su un ampio corpus di principi ancorati alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle relative sentenze e decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Una selezione di questi principi è illustrata e contestualizzata nei paragrafi seguenti. I principi sono stati raggruppati nelle seguenti categorie: libertà di espressione; ambiente favorevole; sicurezza, protezione, contributo al dibattito pubblico e dissuasione.

Libertà d'espressione

1. Il diritto alla libertà di espressione, sancito dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dall'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e da altri strumenti internazionali e regionali, è un diritto umano fondamentale di cui tutti godono senza alcuna discriminazione, sia online che offline. Si tratta di un diritto misto che comprende la libertà di opinione e la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo, senza interferenze e indipendentemente dalle frontiere.

31. Il diritto alla libertà di espressione e di informazione, garantito dall'articolo 10 della Convenzione, è uno dei pilastri fondamentali di una società democratica e una delle condizioni imprescindibili per il progresso e lo sviluppo di ogni individuo. La libertà di espressione non si applica solo alle "informazioni" o alle "idee" che sono accolte favorevolmente, considerate inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, scioccano o disturbano lo Stato o qualsiasi settore della popolazione. È in questo modo che la libertà di espressione consente l'emergere di un solido dibattito pubblico, che è un altro prerequisito per una società democratica pluralista, tollerante e aperta. Qualsiasi interferenza con il diritto alla libertà di espressione dei giornalisti e degli altri attori dei media ha quindi ripercussioni sulla società, in quanto costituisce anche un'interferenza con il diritto degli altri di ricevere informazioni e idee, e interferisce con il dibattito pubblico.

32. L'esercizio del diritto alla libertà di espressione comporta doveri e responsabilità, come previsto dall'articolo 10, paragrafo 2. Nel contesto del giornalismo, tali doveri e responsabilità comprendono l'obbligo di agire in buona fede per fornire informazioni accurate e affidabili, in conformità con l'etica del giornalismo.

33. Sebbene il diritto alla libertà di espressione non sia assoluto, un'interferenza con tale diritto è consentita solo se prevista dalla legge, se persegue uno degli scopi legittimi di cui all'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione, se è necessaria in una società democratica, il che implica che corrisponda a un bisogno sociale pressante, e se è proporzionata agli scopi legittimi perseguiti. Tali finalità sono: la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o la pubblica sicurezza, la prevenzione di disordini o reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, la prevenzione della divulgazione di informazioni ricevute in via confidenziale e il mantenimento dell'autorità e dell'imparzialità del potere giudiziario.

34. Inoltre, alcuni tipi di discorsi d'odio che incitano alla violenza o all'odio rientrano nell'articolo 17 della Convenzione (divieto di abuso dei diritti) e quindi non godono di protezione, in quanto il loro scopo è distruggere alcuni dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione.

35. Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e correlati e vi è un'importante interazione tra il diritto alla libertà di espressione e altri diritti umani, come il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, il diritto alla libertà di riunione e associazione e il diritto di voto in elezioni libere ed eque.

36. Altri diritti umani associati alle questioni relative alla sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media e alla lotta contro l'impunità includono: il diritto alla vita (articolo 2), il divieto di tortura (articolo 3), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5), il diritto a un processo equo (articolo 6), nessuna punizione senza legge (articolo 7), il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13).

37. La Convenzione è uno strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali e in modo da assicurare che tutti i diritti che garantisce non siano teorici o illusori, ma pratici ed effettivi, sia in termini di sostanza di tali diritti che di rimedi disponibili in caso di loro violazione.

2. I continui sviluppi tecnologici hanno trasformato l'ambiente dei media tradizionali, come descritto, *inter alia*, nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2011)7 su una nuova nozione di media, portando a nuove concezioni dei media e a nuove comprensioni dell'ecosistema mediatico in evoluzione. I progressi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno reso più facile la partecipazione al dibattito pubblico di una gamma sempre più ampia e diversificata di attori. Di conseguenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che i singoli individui, le organizzazioni della società civile, gli informatori e gli accademici, oltre ai giornalisti professionisti e ai media, possono dare un contributo prezioso al dibattito pubblico, svolgendo così un ruolo simile o equivalente a quello tradizionalmente svolto dai media istituzionalizzati e dai giornalisti professionisti.

3. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha analogamente affermato che "il giornalismo è una funzione condivisa da un'ampia gamma di attori, tra cui reporter e analisti professionisti a tempo pieno, nonché blogger e altri che si impegnano in forme di autopubblicazione su stampa, Internet o altrove". L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha inoltre riconosciuto che il giornalismo è in continua evoluzione e include i contributi delle istituzioni mediatiche, dei privati e di una serie di organizzazioni che cercano, ricevono e diffondono informazioni e idee di ogni tipo, sia online che offline, contribuendo così a formare il dibattito pubblico. Secondo il Piano d'azione delle Nazioni Unite sulla sicurezza dei giornalisti e sulla questione dell'impunità, "la protezione dei giornalisti non dovrebbe essere limitata a coloro che sono formalmente riconosciuti come tali, ma dovrebbe riguardare anche altri soggetti, tra cui gli operatori dei media comunitari e gli esponenti del giornalismo associativo nonché tutti coloro che utilizzano i nuovi media per raggiungere il proprio pubblico".

4. L'obbligo per gli Stati di garantire l'effettivo esercizio dei diritti umani comporta non solo obblighi negativi di non ingerenza, ma anche obblighi positivi per garantire tali diritti a tutti coloro che rientrano nella loro giurisdizione.

5. L'esercizio effettivo e autentico della libertà di espressione può richiedere diverse misure positive di protezione, anche nel contesto delle relazioni tra individui. Questi obblighi positivi includono, tra l'altro: la creazione di un ambiente favorevole alla partecipazione di tutti al dibattito pubblico e alla libera espressione di idee e opinioni; l'istituzione di un sistema efficace di protezione per gli autori e i giornalisti; la protezione contro la violenza fisica e le intimidazioni; la protezione della vita; le indagini sui casi di morte; il dovere di prevenire la tortura e i maltrattamenti.

Contesto favorevole

6. Un contesto favorevole alla libertà di espressione comprende una serie di caratteristiche essenziali che, nel loro insieme, creano le condizioni in cui la libertà di espressione, di informazione e un vigoroso dibattito pubblico possono prosperare. Il diritto di ricevere informazioni comprende il diritto di accesso alle informazioni e il diritto del pubblico di ricevere informazioni e di ascoltare idee su questioni di interesse pubblico che i giornalisti e gli altri operatori dei media hanno il compito di diffondere. La raccolta di informazioni è una fase preparatoria essenziale dell'attività giornalistica e una componente intrinseca e protetta della libertà di stampa. La partecipazione dei giornalisti e degli altri professionisti dei media al dibattito su questioni di interesse pubblico non dovrebbe essere scoraggiata, ad esempio con misure che renderebbero più difficile l'accesso alle informazioni o con restrizioni arbitrarie che potrebbero trasformarsi in una forma di censura indiretta.

7. L'ecosistema dei media è plasmato dall'interazione di influenze legali, politiche, socioculturali, economiche, tecnologiche e di altro tipo e la sua vitalità è fondamentale per garantire un ambiente favorevole alla libertà di espressione e di informazione nella società democratica. Una delle caratteristiche dell'ecosistema dei media è che gli individui hanno acquisito potere grazie alle nuove tecnologie che hanno ampliato la loro capacità di partecipare al dibattito pubblico. Un'altra caratteristica dell'ecosistema mediatico è che gli intermediari online possono svolgere un'influente funzione di mediazione rispetto al dibattito pubblico condotto attraverso le loro reti private, come i social media. Va ricordato che gli intermediari online sono indirettamente tenuti a rispettare il diritto alla libertà di espressione dei loro utenti e altri diritti umani.

8. Il pluralismo dei media e la diversità dei contenuti mediatici sono essenziali per il corretto funzionamento di una società democratica e costituiscono il corollario del diritto fondamentale alla libertà di espressione e di informazione, garantito dall'articolo 10 della Convenzione. Gli Stati hanno l'obbligo di garantire il pluralismo nel settore dei media, assicurando che una varietà di opinioni, comprese quelle critiche, possa essere ascoltata. Le autorità di regolamentazione dei media indipendenti possono svolgere un ruolo importante nel sostenere la libertà e il pluralismo dei media e gli Stati dovrebbero quindi salvaguardare la loro indipendenza. A tale scopo, è fondamentale anche l'adozione e l'effettiva attuazione di una normativa sulla proprietà dei media. Tale regolamentazione dovrebbe garantire la trasparenza della proprietà dei media e prevenirne la concentrazione laddove questa sia dannosa per il pluralismo. Tale regolamentazione dovrebbe affrontare questioni come la proprietà indiretta e trasversale dei media e le restrizioni appropriate alla proprietà dei media da parte di persone che ricoprono cariche pubbliche.

9. Nel corso del loro lavoro, i giornalisti e gli altri operatori dei media si trovano spesso ad affrontare rischi specifici, pericoli e discriminazioni legati al genere, all'identità di genere, all'orientamento sessuale, alla razza, al colore della pelle, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o di altro tipo, all'origine nazionale o sociale, all'appartenenza a una minoranza nazionale, alla proprietà, alla nazionalità o ad altri status. Inoltre, la ricerca su determinate storie e l'affrontare specifiche questioni (come argomenti politici, religiosi, economici o sociali sensibili, quali l'abuso di potere, la corruzione e le attività criminali) possono esporre i giornalisti e gli altri operatori dei media a minacce, attacchi, abusi e molestie da parte di attori statali e/o non statali. Tra gli attori non statali, ad esempio, possono figurare gruppi terroristici o criminali. Queste situazioni specifiche dovrebbero essere prese in considerazione quando si adottano efficaci misure preventive o protettive.

10. Le giornaliste e le altre operatrici dei media devono affrontare rischi specifici legati al genere nel corso del loro lavoro, come minacce, aggressioni (sessuali) e violenze, in particolare nel contesto di violenze sessuali legate alla mafia o di abusi sessuali durante la detenzione. Questi pericoli sono spesso aggravati da vari fattori, come la mancata segnalazione, la mancata documentazione, la mancanza di accesso alla giustizia, le barriere sociali e i vincoli relativi alla violenza di genere, tra cui la stigmatizzazione, il mancato riconoscimento della gravità del problema e gli atteggiamenti discriminatori da parte di settori estremisti della società. È necessario un approccio sistematico e sensibile alle questioni di genere per prevenire e combattere questi pericoli specifici, nonché per contrastare le consuetudini sociali, le pratiche, gli stereotipi di genere, i pregiudizi e la discriminazione che li alimentano. La responsabilità primaria per sviluppare tali strategie spetta alle autorità statali, ma anche i media, la società civile e le organizzazioni aziendali hanno un ruolo importante da svolgere: una prospettiva specifica di genere dovrebbe essere una caratteristica centrale di tutte le misure e i programmi che si occupano della protezione dei giornalisti e degli altri attori dei media e della lotta contro l'impunità.

11. Esercitare il diritto alla libertà di espressione senza paura significa, quantomeno, garantire a tutti, in particolare ai giornalisti e agli altri operatori dei media, la sicurezza, l'incolumità e la protezione necessarie per poter contribuire al dibattito pubblico senza timore e senza dover modificare il proprio comportamento a causa della paura. La paura può derivare da molestie online, minacce e attacchi informatici, nonché da altri comportamenti illegali quali il trolling, il cyberstalking e l'hacking di account di posta elettronica e social media, di archivi elettronici, di siti web e di telefoni cellulari o altri dispositivi. Le molestie online, le minacce, gli abusi e le violazioni della sicurezza digitale colpiscono in particolare le giornaliste e gli altri operatori dei media di sesso femminile, richiedendo risposte specifiche di genere. Le minacce e la violenza non sono tuttavia le uniche fonti di paura. La paura può essere generata anche da (una minaccia o una ragionevole aspettativa di) una serie di pressioni legali, politiche, socioculturali ed economiche, che possono essere esacerbate in periodi di crisi economica e austerità finanziaria.

12. Le minacce e le intimidazioni nei confronti di giornalisti e altri operatori dei media possono spesso essere considerate indicatori o segnali di allarme di minacce più ampie o crescenti alla libertà di espressione nella società. In quanto tali, indicano un deterioramento più generale dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

Sicurezza, protezione e tutela

13. Lo Stato deve garantire la sicurezza e l'integrità fisica di tutti coloro che rientrano nella sua

giurisdizione e ciò comporta non solo l'obbligo negativo di astenersi dall'uccisione intenzionale illegale, ma anche l'obbligo positivo di adottare misure adeguate a salvaguardare la vita di tali persone. Questo obbligo positivo ha implicazioni sia sostanziali che procedurali.

14. La dimensione sostanziale implica l'obbligo primario per lo Stato di garantire il diritto alla vita, adottando disposizioni penali efficaci per scoraggiare la commissione di reati contro il prossimo e predisponendo meccanismi di applicazione della legge per prevenire, reprimere e punire le violazioni di tali disposizioni. Ciò si estende anche, in circostanze appropriate, all'obbligo positivo per le autorità di adottare misure operative preventive per proteggere gli individui la cui vita è a rischio a causa degli atti criminali di un altro individuo. Tenendo conto delle difficoltà operative delle forze dell'ordine nelle società moderne, dell'imprevedibilità della condotta umana e delle scelte in materia di priorità e risorse, la portata dell'obbligo positivo deve essere interpretata in modo da non imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità. Tuttavia, le autorità dovrebbero prestare attenzione alla posizione vulnerabile in cui si trovano i giornalisti che si occupano di temi politicamente sensibili *vis-à-vis* di chi detiene il potere.

15. L'azione non regolamentata e arbitraria degli agenti dello Stato è incompatibile con il rispetto effettivo dei diritti umani. Ciò significa che, oltre a essere autorizzate dalla legge nazionale, le operazioni di polizia, comprese quelle relative alle manifestazioni pubbliche, devono essere sufficientemente regolamentate dalla legge, all'interno di un sistema di garanzie adeguate ed efficaci contro l'arbitrarietà e l'abuso della forza, e persino contro gli incidenti evitabili. Ciò implica la necessità di prendere in considerazione non solo le azioni degli agenti delle forze dell'ordine che utilizzano effettivamente la forza, ma anche tutte le circostanze, inclusi aspetti quali la pianificazione e il controllo delle azioni in questione. Un quadro giuridico e amministrativo dovrebbe definire i casi limitati in cui gli agenti delle forze dell'ordine possono usare la forza e le armi da fuoco, alla luce degli standard internazionali sviluppati al riguardo. A questo proposito, è necessaria una chiara catena di comando, unita a linee guida e criteri chiari; una formazione specifica sui diritti umani può aiutare a formulare tali linee guida e criteri. In ogni caso, le innegabili difficoltà insite nella lotta contro il crimine non possono giustificare l'imposizione di limiti alla tutela dell'integrità fisica degli individui e l'articolo 3 della Convenzione non consente alle autorità di ponderare l'integrità fisica di un individuo con l'obiettivo di mantenere l'ordine pubblico.

16. La dimensione procedurale implica l'obbligo positivo per lo Stato di condurre indagini efficaci, indipendenti e tempestive su presunti omicidi o maltrattamenti illegali, da parte di attori statali o non statali, al fine di perseguire gli autori di tali reati e consegnarli alla giustizia. L'articolo 13 della Convenzione richiede inoltre che gli Stati garantiscano la disponibilità di un rimedio efficace in caso di violazione di uno qualsiasi dei diritti sostanziali previsti dalla stessa.

17. L'assenza di tali misure efficaci dà luogo all'esistenza di una cultura dell'impunità, che porta alla tolleranza di abusi e reati contro i giornalisti e altri operatori dei media. Quando la prospettiva di essere perseguiti è scarsa o nulla, gli autori di tali abusi e reati non temono la punizione. Questo infligge ulteriori sofferenze alle vittime e può portare alla ripetizione di abusi e reati.

18. Lo Stato ha l'obbligo di garantire la libertà sostanziale di tutti coloro che rientrano nella sua giurisdizione e, a tal fine, deve assicurare che i giornalisti e gli altri operatori dei media non siano soggetti ad arresti arbitrari, detenzioni illegali o sparizioni forzate.

19. Lo Stato non dovrebbe limitare indebitamente la libera circolazione dei giornalisti e degli altri operatori dei media, compresi gli spostamenti transfrontalieri e l'accesso a particolari aree, zone di conflitto, siti e forum, a seconda dei casi, in quanto tale mobilità e accesso sono importanti per la raccolta di notizie e informazioni.

20. L'efficacia di un sistema di protezione può essere influenzata da fattori contestuali, come ad esempio in situazioni di crisi o di conflitto, in cui i giornalisti e gli altri operatori dei media corrono rischi maggiori per la loro sicurezza e la loro indipendenza e in cui le autorità statali possono incontrare difficoltà nell'esercitare un controllo di fatto sul territorio. Tuttavia, gli obblighi dello Stato si applicano *mutatis mutandis* anche in tali contesti specifici, che sono sempre soggetti al diritto internazionale sui diritti umani e al diritto internazionale umanitario.

21. Garantire l'incolumità e la sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media è una condizione essenziale per consentire loro di partecipare efficacemente al dibattito pubblico. Il persistere di intimidazioni, minacce e violenze nei confronti di giornalisti e altri operatori dei media, insieme all'incapacità di assicurare alla giustizia gli autori di tali reati, genera timori e ha un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione e sul dibattito

pubblico. Gli Stati hanno l'obbligo positivo di proteggere i giornalisti e gli altri operatori dei media da intimidazioni, minacce e violenze, indipendentemente dalla loro fonte, che sia di natura governativa, giudiziaria, religiosa, economica o criminale.

Contributo al dibattito pubblico

22. I giornalisti e gli altri attori dei media svolgono un ruolo essenziale nel dibattito pubblico e nel processo di formazione delle opinioni in una società democratica, in quanto agiscono in veste di guardiani con valenze pubbliche o sociali, creando spazi condivisi per lo scambio di informazioni e idee e per la discussione. Il loro ruolo di vigilanza comprende, *inter alia*, quello di informare il pubblico su questioni di interesse pubblico, analizzare tali questioni, chiederne conto alle autorità pubbliche e ad altri rappresentanti dei poteri forti della società e denunciare la corruzione e gli abusi di potere.

23. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che, affinché i giornalisti e gli altri operatori dei media possano svolgere le proprie funzioni in una società democratica, il loro diritto alla libertà di espressione deve essere tutelato in modo molto ampio. Tale tutela comprende una serie di libertà specificamente necessarie per lo svolgimento delle loro attività, come la protezione dei metodi di raccolta delle informazioni, la riservatezza delle fonti, la protezione dalle perquisizioni nei luoghi di lavoro e nelle abitazioni private e dal sequestro delle attrezzature, nonché l'autonomia editoriale e di redazione.

24. Le libertà operative o funzionali di cui godono i giornalisti e gli altri operatori dei media che si occupano della raccolta, dell'elaborazione e della diffusione di notizie e informazioni sono necessarie per l'esercizio pratico ed effettivo del loro diritto alla libertà di espressione, sia online che offline.

25. L'articolo 10 della Convenzione protegge non solo le idee e le informazioni espresse, ma anche il modo in cui vengono trasmesse. Ciò implica che i giornalisti e gli altri operatori dei media hanno la libertà di scegliere il proprio stile e la propria tecnica per riferire su questioni di interesse pubblico, inclusa la possibilità di ricorrere a un certo grado di esagerazione o addirittura di provocazione. Oltre al reportage, altri generi contribuiscono al dibattito pubblico in modi diversi e dovrebbero, di conseguenza, essere protetti, come la satira, che è una forma di espressione artistica e di critica sociale e, per le sue caratteristiche intrinseche di esagerazione e distorsione della realtà, mira naturalmente a provocare e scuotere.

Effetto dissuasivo

26. Un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione si verifica quando un'interferenza con questo diritto provoca paura, portando all'autocensura e, in ultima analisi, all'impovertimento del dibattito pubblico, a scapito della società nel suo complesso. Di conseguenza, le autorità statali devono evitare di adottare misure o imporre sanzioni che abbiano l'effetto di scoraggiare la partecipazione al dibattito pubblico.

27. La normativa e la sua applicazione pratica possono avere un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione e sul dibattito pubblico. Le interferenze che assumono la forma di sanzioni penali hanno un effetto dissuasivo maggiore rispetto a quelle che si configurano come sanzioni civili. Pertanto, la posizione dominante delle istituzioni statali richiede che le autorità mostrino moderazione nel ricorrere a procedimenti penali. Un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione può derivare non solo da una sanzione, sia essa sproporzionata o meno, ma anche dal timore di una sanzione, anche in caso di eventuale assoluzione, se si considera la probabilità che tale timore possa indurre una persona a non fare dichiarazioni simili in futuro.

28. Sebbene le sentenze siano in linea di principio di competenza dei tribunali nazionali, l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa sarà compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'articolo 10 della Convenzione solo in circostanze eccezionali, in particolare quando altri diritti fondamentali sono stati gravemente compromessi, come, ad esempio, nel caso di discorsi di odio o di incitamento alla violenza.

29. L'uso improprio, l'abuso o la minaccia di usare diverse tipologie di normative per impedire il contributo al dibattito pubblico, quali le leggi sulla diffamazione, l'antiterrorismo, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, l'incitamento all'odio, la blasfemia e la memoria, possono rivelarsi efficaci come mezzi per intimidire e mettere a tacere i giornalisti e gli altri operatori dei media che riferiscono su questioni di interesse pubblico. L'uso infondato,

vessatorio o doloso della legge e del processo a essa connesso, caratterizzato da costi legali elevati per le cause intentate, può trasformarsi in un mezzo di pressione e molestia, soprattutto nel contesto di cause multiple. Le molestie possono risultare particolarmente pesanti quando riguardano giornalisti e altri operatori dei media che non godono della stessa protezione legale o dello stesso sostegno finanziario e istituzionale offerto dalle grandi organizzazioni media. A questo proposito, è importante ricordare che, nei procedimenti civili come in quelli penali, il concetto di processo equo richiede che al contendente non venga negata la possibilità di presentare efficacemente il proprio caso davanti al giudice e che questo possa godere della parità di armi con la controparte. Gli Stati sono pertanto tenuti a adottare misure adeguate che potrebbero includere l'istituzione di un programma di assistenza legale per garantire a ciascuna parte una ragionevole opportunità di presentare il proprio caso.

30. Un effetto dissuasivo si produce anche a causa dell'uso arbitrario di misure amministrative come i meccanismi di registrazione e accreditamento per giornalisti, blogger, utenti di Internet, corrispondenti stranieri, ONG, ecc., e come i regimi fiscali, al fine di molestare i giornalisti e gli altri attori dei media o di ostacolare la loro capacità di contribuire efficacemente al dibattito pubblico. L'assegnazione discriminatoria di sussidi pubblici o di introiti pubblicitari statali ai media o alla stampa può anche produrre un effetto dissuasivo rispetto alle linee editoriali critiche perseguite dai media, in particolare per le organizzazioni mediatiche più piccole e in contesti economici instabili.

31. La sorveglianza dei giornalisti e di altri operatori dei media e il monitoraggio delle loro attività online possono compromettere il legittimo esercizio della libertà di espressione se effettuati senza le necessarie garanzie. Possono anche mettere a repentaglio la sicurezza delle persone interessate e compromettere la protezione delle fonti dei giornalisti. La sorveglianza e il tracciamento sono facilitati quando l'integrità delle comunicazioni e dei sistemi è compromessa, ad esempio quando i fornitori di servizi o i produttori di hardware o software inseriscono sistemi di sorveglianza o backdoor nei loro servizi o dispositivi, o quando i fornitori di servizi sono coinvolti in pratiche di sorveglianza statale. Per essere compatibili con l'articolo 8 della Convenzione, i sistemi di sorveglianza devono contenere garanzie adeguate ed efficaci contro gli abusi, compresa una supervisione indipendente, poiché tali sistemi, progettati per proteggere la sicurezza nazionale, comportano il rischio di minare o addirittura distruggere la democrazia.

32. Gli attacchi e le intimidazioni ai giornalisti e agli altri operatori dei media hanno un impatto estremamente negativo sulla libertà di espressione, soprattutto se si considera che alla prevalenza di attacchi e intimidazioni si aggiunge una cultura di impunità legale per i loro autori. Tale cultura di impunità legale è un indicatore di abuso endemico dei diritti umani.

[1] Nell'adottare questa Raccomandazione, il Rappresentante permanente della Federazione Russa ha indicato che, in conformità con l'articolo 1 0.2c del Regolamento interno delle riunioni dei Deputati dei Ministri, si riservava il diritto del suo governo di conformarsi o meno alla Raccomandazione, nella misura in cui essa si riferiva ad altri attori dei media.