

**REPUBLICA MOLDOVA,  
al treilea ciclu al Evaluării Periodice Universale**

**Cea de-a 40-a sesiune a Grupului de Lucru privind EPU  
Consiliul Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului**

[ianuarie – februarie, 2022]

**DISCURSUL DE URĂ ȘI INSTIGAREA  
LA DISCRIMINARE ÎN  
REPUBLICA MOLDOVA**

**Document elaborat de  
Asociația Promo-LEX și  
Federația Internațională pentru  
Drepturile Omului**

**Asociația Promo-LEX** este o organizație neguvernamentală, care are drept scop dezvoltarea democrației în Republica Moldova, inclusiv în regiunea transnistreană, prin promovarea și apărarea drepturilor omului, monitorizarea proceselor democratice și consolidarea societății civile.

Asociația Promo-LEX a fost constituită în anul 2002 și înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova pe data de 19 iulie 2002. Numărul înregistrării: 2278. Asociația Promo-LEX este o organizație apolitică și non-profit. Asociația Promo-LEX deține Certificat de Utilitate Publică. Asociația Promo-LEX este o organizație de nivel național și își desfășoară activitatea pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Promo-LEX este o organizație care deține titlul de organizație cu statut consultativ special al ECOSOC din anul 2014.

**FIDH (Federația Internațională pentru Drepturile Omului)** este un ONG internațional pentru drepturile omului, care include 192 de organizații din 117 țări. Începând cu anul 1922, FIDH s-a dedicat apărării tuturor drepturilor civile, politice, economice, sociale și culturale, așa cum sunt prevăzute în Declarația Universală a Drepturilor Omului.

FIDH activează la nivel național, regional și internațional, oferind asistență organizațiilor sale membre și parteneri pentru abordarea situațiilor de abuz a drepturilor omului și pentru consolidarea proceselor democratice. Acțiunile sale sunt orientate spre state și cei aflați la putere, cum ar fi grupurile armate de opoziție și corporațiile multinaționale. Beneficiarii săi principali sunt instituțiile naționale pentru apărarea drepturilor omului care sunt membre ale Mișcării și – prin intermediul acestora – victimele încălcării drepturilor omului. FIDH cooperează, de asemenea, cu alte organizații locale parteneri și factori ai schimbării. În anul 2022, FIDH își va sărbători cea de-a 100-a aniversare.

#### Date de contact:

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

Irina Corobcenco  
**Asociația Promo-LEX**  
[irina.corobcenco@promolex.md](mailto:irina.corobcenco@promolex.md)  
GSM: +373 69 38 80 65  
Strada Mitropolit Petru Movilă 23/13  
Chișinău, MD-2004  
Republica Moldova



Ilya Nuzov  
**FIDH**  
[eeac@fidh.org](mailto:eeac@fidh.org)  
GSM: +33 1 43 55 25 18  
17 Passage de la Main d'Or  
75011 Paris  
France

## I. DATE GENERALE

---

1. În urma celui de-al doilea ciclu al evaluării periodice universale, Republica Moldova a întreprins mai multe acțiuni pentru implementarea recomandărilor pentru realizarea dreptului la egalitate și nediscriminare, inclusiv a drepturilor femeii și egalității de gen.
2. În acest sens, în perioada 2016-2020, Guvernul Republicii Moldova a inițiat procesul de modificare a legislației naționale pentru sancționarea infracțiunilor motivate de prejudecată și negării Holocaustului, precum și a Codului Electoral, pentru a interzice folosirea discursului de ură în campaniile electorale. De asemenea, în anul 2016 a fost introdusă cota minimă de 40% de reprezentare a unui sex pe listele electorale pentru alegerile locale și cele parlamentare. În anul 2018, legislația privind finanțarea partidelor din bugetul de stat a fost modificată așa încât să fie facilitată implementarea cotei de gen.
3. Cu toate acestea, în urma monitorizării discursului de ură în spațiul public și în mass-media, precum și a examinării legislației naționale, s-a constatat, pe de o parte, că nivelul de utilizare a discursului de ură și instigarea la discriminare este în creștere, iar pe de altă parte – neadoptarea în lectură finală a modificărilor legislative propuse în 2016 și 2020 – cadrul legal în acest domeniu rămâne incomplet, nu corespunde standardelor internaționale și nu permite sancționarea acestui tip de discurs.
4. În perioada anilor 2018-2020, au avut loc patru scrutine electorale, dintre care trei la nivel național (alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, alegerile locale generale din 20 octombrie 2019 și cele prezidențiale din 1 (15) noiembrie 2020), iar datele monitorizării au demonstrat faptul că dinamica discursului de ură crește în perioadele pre-electorale și electorale și descrește odată cu încheierea acestora. Discursul de ură și discursul sexist împotriva femeilor determină neimplicarea acestora în viața politică și contribuie la răspândirea stereotipurilor și a prejudecăților de gen.
5. Discursul de ură și instigarea la discriminare, utilizate pe durata campaniilor electorale, dar și în afara acestora, afectează tot mai multe grupuri sociale, în special femeile, politicienii, persoanele LGBTI și persoanele cu dizabilități.
6. Astfel, autorii acestui raport au realizat o analiză a acestor constatări, dar și o evaluare calitativă a procesului de implementare, de Guvernul Republicii Moldova, a recomandărilor prezentate în anul 2016. În Capitolul al II-lea se pune accentul pe următoarele trei aspecte: lacunele din cadrul legal, lipsa mecanismelor naționale de colectare a datelor dezagregate privind discursul de ură și infracțiunile motivate de prejudecată și impactul discursului de ură asupra implicării femeilor în viața politică. Capitolul III al raportului conține mai multe recomandări referitoare la implementarea integrală a recomandărilor EPU, precum și acțiunile ce trebuie întreprinse pentru asigurarea egalității și nediscriminării în Republica Moldova.

## II. ANALIZA ACȚIUNILOR ÎNTREPRINSE ÎN URMA CELUI DE-AL DOILEA CICLU AL EVALUĂRII PERIODICE UNIVERSALE

---

### II.1. Informații generale. Domeniul egalității și nediscriminării

7. Prin aderarea la tratatele internaționale: Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1993), Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (1993), Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (1993), Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (1994) și Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2010), Republica Moldova și-a asumat angajamentul să întreprindă toate acțiunile necesare pentru promovarea egalității și prevenirea oricărei forme de discriminare.
8. În cel de-al doilea ciclu al evaluării periodice universale, Republica Moldova a acceptat trei recomandări privind discursul de ură și infracțiunile motivate de prejudecată. Astfel, Republica Moldova urma să:
  - asigure colectarea de date statistice privind cazurile de antisemitism, xenofobie și discriminare rasială (Federația Rusă);
  - adopte proiectul de lege de modificare și completare a Codului penal și a Codului contravențional în ceea ce privește infracțiunile motivate de prejudecată și incidentele bazate pe orientarea sexuală, identitatea de gen și exprimarea de gen ca criterii pentru infracțiuni motivate de prejudecată (Suedia);
  - adopte un cadru legislativ care să asigure protecție împotriva tuturor infracțiunilor motivate de ură și prejudecată (Coasta de Fildeș).
9. Totodată, în anul 2016, Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării rasiale (CEDR) a reamintit Guvernului Republicii Moldova, în Observațiile finale<sup>i</sup>, despre Recomandarea generală nr. 35 (2013) care a inclus și a făcut un apel către stat să acorde prioritate *adoptării unei legislații cuprinzătoare care să incrimineze infracțiunile motivate de prejudecată*.
10. În anul 2018, autoritățile au inclus în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022<sup>ii</sup>, două acțiuni importante pentru implementarea recomandărilor menționate mai sus. Prima acțiune se referă la *incriminarea faptelor ilegale motivate de prejudecăți, dispreț sau ură* (domeniul de intervenție 5, obiectiv I, pct. 6 din PNADO), urmând ca aceasta să se realizeze prin modificarea legislației penale și contravenționale în vederea introducerii criteriilor de prejudecată, dispreț sau ură pentru săvârșirea de infracțiuni și contravenții pe baza listei de criterii protejate de legislația națională și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).
11. Cea de a doua acțiune este de a *institui mecanismul de colectare a datelor dezagregate privind infracțiunile și contravențiile motivate de prejudecăți, dispreț sau ură* (domeniul de intervenție 6, obiectivul I, pct. 8). Această acțiune urmează să fie realizată prin: a) modificarea cadrului normativ privind metodologia de colectare a datelor dezagregate privind numărul și tipul infracțiunilor și contravențiilor motivate de prejudecăți, dispreț sau ură și b) punerea în aplicare a mecanismului de colectare a datelor dezagregate.
12. La nivel național nu există o definiție uniformă a discursului de ură. Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare<sup>iii</sup> definește discursul instigator la ură ca fiind „orice formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță”.
13. Definiția din lege este incompletă și nu corespunde realității și nici nu poate oferi claritate în privința la ce înseamnă discursul de ură. Astfel, pe de o parte, definiția este mai degrabă permisivă decât restrictivă, din cauza sintagmei „orice formă de exprimare” și „alte forme de ură fondate pe

intoleranță”. Pe de altă parte, definiția este vagă și poate duce la restrângerea dreptului la libertatea de exprimare. Chiar și așa, în contextul lipsei unor reglementări adiționale și a unui cadru legislativ corespunzător, dar și al înțelegerii insuficiente a fenomenului discursului de ură în Republica Moldova, definiția nu întrunește necesitățile practice ale cadrului legal și al sancțiunilor. Definiția conține, de asemenea, o listă limitată de criterii protejate.

14. Codul contravențional nu conține nicio prevedere care să reglementeze, în mod cuprinzător, discursul de ură.
15. Codul penal include o clasificare limitată a unor forme periculoase de exprimare, în art. 346<sup>iv</sup>: „Acțiunile intenționate, îndemnul public, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte, cetățenilor în funcție de apartenența lor națională, etnică, rasială sau religioasă.”
16. Această prevedere este neclară și limitativă. Sintagmele „înjosirea onoarei și demnității naționale” și „limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje” sunt abstracte, mai ales în contextul lipsei de înțelegere practică a acestora. De asemenea, această prevedere este în contradicție cu art. 19 al ICCPR, potrivit căruia „Nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale”. Art. 346 din Codul penal nu poate întruni necesitățile actuale; în special, nu poate oferi protecție majorității grupurilor afectate de discursul de ură din cauza limitării caracteristicilor protejate la: apartenență națională, etnică, rasială și religioasă. Chiar dacă aceste caracteristici protejate corespund art. 20 al ICCPR, lista poate fi completată pe baza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), a jurisprudenței naționale, a jurisprudenței Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE) etc. (cum ar fi starea civilă, statutul de migrant și de solicitant de azil etc.).
17. În ceea ce privește infracțiunile motivate de prejudecată, art. 77 (1) din Codul penal prevede ura socială, națională, rasială sau religioasă printre circumstanțele agravante. Această prevedere nu respectă principiile de bază privind infracțiunile motivate de prejudecată, și anume faptul că aceste fapte reprezintă fapte penale care au ca specific un motiv determinat parțial sau total de prejudecată.

### **Cadrul legal incomplet**

18. La 8 decembrie 2016, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, în primă lectură, proiectul de lege nr. 301<sup>v</sup> pentru modificarea și completarea unor acte legislative privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată și proiectul de lege nr. 277 din 20.06.2016 privind negarea Holocaustului. Parlamentul a decis să comaseze cele două proiecte de lege (*denumit în continuare proiectul de lege nr. 301*).
19. Proiectul de lege nr. 301 reprezintă un set de amendamente legislative la Codul penal și la Codul contravențional, care se referă, în primul rând, la definirea criteriilor de prejudecată, revizuirea infracțiunilor de bază și a circumstanțelor agravante legate de acte de ură și prejudecată.
20. La data de 13 decembrie 2016, Curtea Constituțională (CC), în contextul validării rezultatelor alegerilor prezidențiale din 2016, prin Hotărârea nr. PCC-01/139e-34/5<sup>vi</sup>, a constatat implicarea reprezentanților Bisericii Ortodoxe în campania electorală pentru alegerile prezidențiale prin utilizarea discursului homofob, xenofob și sexist. Astfel, CC a transmis Parlamentului o Adresă prin care a solicitat revizuirea legislației și crearea unor mecanisme de control și sancționare a implicării cultelor religioase în campaniile electorale.
21. În contextul crizei politice și al schimbării Guvernului Republicii Moldova în urma alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relații interetnice a organizat la 22 octombrie 2019 consultări publice<sup>vii</sup> cu reprezentanți ai societății civile,

membri ai comisiilor parlamentare (Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice și Comisia juridică, numiri și imunități) și reprezentanți ai Ministerului Justiției. În urma consultărilor publice, modificările aduse proiectului de lege nr. 301 urmau să fie prezentate și discutate în comisiile și fracțiunile parlamentare, pentru a se ajunge la un consens general, ceea ce nu s-a întâmplat.

22. În perioada noiembrie 2019 – februarie 2020, Asociația Promo-LEX, împreună cu alte organizații ale societății civile, CPPEDAE și Oficiul Avocatului Poporului (OAP), au solicitat prin Apeluri Publice<sup>viii</sup> revenirea asupra proiectului de lege și finalizarea acestuia pe baza recomandărilor propuse în luna octombrie 2019, precum și a standardelor internaționale.
23. În luna februarie 2020, s-a constatat că recomandările și modificările propuse pentru definitivarea proiectului de lege nr. 301 în cadrul consultărilor din anul 2019, nu au fost introduse. Astfel, la 5 martie 2020, la solicitarea Promo-LEX, Comisia juridică, numiri și imunități a organizat o nouă consultare publică<sup>ix</sup> cu privire la proiectul de lege nr. 301, la care au fost reiterate modificările propuse de societatea civilă<sup>x</sup> și CPPEDAE.
24. Acestea au vizat: a) excluderea alin. (2) din art. 346 al Codului penal, din versiunea actualizată a proiectului, deoarece limitează sfera de aplicare a normei de bază și creează neclarități de interpretare, astfel încât menținerea alin. (2) din art. 346 al Codului penal nu va permite realizarea obiectivelor urmărite și reglementarea eficientă a faptelor motivate de prejudecată; b) completarea Codului contravențional, la categoria contravențiilor care încalcă drepturile politice, de muncă și alte drepturi constituționale ale persoanei fizice, cu o nouă normă, care să reglementeze separat faptele care pot fi calificate drept discurs de ură și care nu reprezintă o infracțiune.
25. În urma acestor consultări, Comisia urma să definitiveze versiunea finală a proiectului de lege în termen de 10 zile, ținând cont de modificările propuse de organizațiile societății civile și de CPPEDAE, și în conformitate cu standardele internaționale.
26. Asociația Promo-LEX a prezentat două opinii<sup>xi</sup> cu privire la proiectul de lege, iar împreună cu CPPEDAE, OAP și alte organizații neguvernamentale, a cerut reluarea procesului de consultare publică și definitivarea proiectului de lege.
27. Din luna martie 2020 și până la dizolvarea Parlamentului prin decret prezidențial<sup>xii</sup>, la 28 aprilie 2021, Comisia juridică, numiri și imunități nu a răspuns apelurilor societății civile<sup>xiii</sup> privind finalizarea proiectului de lege și prezentarea acestuia în plenul Parlamentului, motivele amânării nefiind cunoscute.
28. În luna decembrie 2020, în contextul validării rezultatelor alegerilor prezidențiale din 1 (15) noiembrie 2020, CC, prin Hotărârea nr. 30 din 2020<sup>xiv</sup>, a constatat că „discursul de ură împotriva oponenților politici, în special pe platformele online, este condamnat, deoarece poate să depășească libertatea de exprimare pe internet”. Astfel, Curtea a formulat o nouă Adresă către Parlament prin care a solicitat reglementarea mecanismelor de control și sancționare pentru prevenirea și combaterea discursului de ură în rândul concurenților electorali, inclusiv online.
29. Astfel, legislația națională rămâne incompletă. Codul penal conține o prevedere care este nefuncțională din cauza terminologiei neclare, a formulării ambigue, a domeniului de aplicare limitat și a listei restrânse de caracteristici protejate. Codul Contravențional nu conține nicio prevedere expresă privind discursul de ură, ci doar prevederi referitoare la simbolurile extremiste sau la instigarea la intoleranță religioasă. În același timp, prevederile din legislația națională sunt prea vaste și sunt deschise interpretărilor care ar putea limita discursul ce ar trebui protejat.
30. Din anul 2016, când proiectul de lege a fost votat în primă lectură, până în luna octombrie 2019, Parlamentul nu a mai revenit asupra acestuia. După consultările publice din luna octombrie 2019 până

în prezent, Parlamentul Republicii Moldova a tergiversat procesul de definitivare a proiectului de lege, precum și adoptarea acestuia în lectură finală.

31. **În concluzie, considerăm că autoritățile competente ale statului au mimit un proces de consultări și negocieri.** În perioada 2016-2021, deși au avut la dispoziție recomandările Comitetelor ONU, opiniile și recomandările OSCE/ODIHR, ale Consiliului Europei și ale societății civile, dar și toate pârghiile legale pentru definitivarea și adoptarea proiectului de lege nr. 301/2016, autoritățile nu au luat nicio măsură. Astfel, până în prezent, cadrul legal rămâne incomplet. Infracțiunile motivate de prejudecată nu pot fi evaluate și sancționate corespunzător. Totodată, impunitatea discursului de ură determină folosirea acestui tip de discurs în continuare, iar victimele lui, dar și ale infracțiunilor motivate de prejudecată, rămân neprotejate. **În acest sens, considerăm că recomandările 122.21 și 122.22 nu sunt îndeplinite.**

### **Lipsa mecanismelor naționale de monitorizare**

32. Potrivit rapoartelor de monitorizare a discursului de ură și instigare la discriminare ale Asociației Promo-LEX<sup>xv</sup>, din perioada 2018-2020, cu excepția CPPEDAE, celelalte autorități publice cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discursului instigator la ură, nu colectează date dezagregate.
33. În anul 2019, Procuratura a elaborat Instrucțiunile Metodologice „Ghid privind cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor motivate de ură”, însă Procuratura și instanțele judecătorești nu dispun de un mecanism de dezagregare a datelor privind discursul de ură și infracțiunile motivate de prejudecată<sup>xvi</sup>.
34. Potrivit unei analize a Consiliului Europei<sup>xvii</sup>, la expedierea dosarului către instanțe, procurorii decid dacă aplică sau nu circumstanțe agravante „în baza urii sociale, naționale, rasiale sau religioase”, iar datele privind infracțiunile motivate de ură nu sunt dezagregate în mod specific, ci trebuie extrase manual. În cazul hotărârilor privind cazurile de infracțiuni motivate de ură, instanțele nu colectează date specifice, iar informațiile pot fi extrase doar manual.
35. În ceea ce privește mecanismul de colectare a datelor dezagregate la poliție, remarcăm că din același raport rezultă că fișa statistică utilizată de către ofițerii de poliție care înregistrează o infracțiune motivată de ură conține circumstanța agravantă „pe baza urii sociale, naționale, rasiale sau religioase”, iar criteriile de dezagregare sunt foarte limitate. În acest sens, Serviciul de Tehnologii Informaționale al Ministerului Afacerilor Interne nu indică sau marchează în mod distinct incidentele privind infracțiunile motivate de ură, astfel încât acestea sunt tratate drept cazuri obișnuite
36. Deși Codul serviciilor media audiovizuale definește discursul de ură în mass-media audiovizuală și stabilește prin articolul 84 alineatul (9) sancțiuni exprese pentru utilizarea acestui tip de discurs, Consiliul Audiovizualului nu dispune de un mecanism intern de monitorizare al discursului de ură și de colectare a datelor dezagregate cu privire la acest tip de discurs în mass-media audiovizuală. Includerea datelor generale privind deciziile Consiliului și sancțiunile aplicate se regăsesc în rapoartele anuale, dar datele specifice se pot extrage doar manual din decizii.
37. Totodată, în perioada 2018-2020 (cumulativ fiind 16 luni de monitorizare), Asociația Promo-LEX a monitorizat manifestarea discursului de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media (TV, Radio, mass-media online etc.) și a înregistrat 1740 de cazuri de discurs de ură<sup>xviii</sup>, dintre care 148 de cazuri – în emisiuni TV. Discursul de ură s-a manifestat pe criterii de: sex, apartenență politică, opinie politică, orientare sexuală și dizabilitate.
38. **În concluzie, singura instituție care furnizează constant date dezagregate este CPPEDAE.** Baza de date a Ministerului Afacerilor Interne nu permite marcarea infracțiunilor motivate de prejudecată sau a contravențiilor privind cazurile legate de discursul de ură. În cazul Procuraturii și al instanțelor judecătorești, datele sunt limitate de prevederile legislației naționale (circumstanță agravantă și criterii protejate), iar datele pot fi extrase doar manual. Consiliul Audiovizualului monitorizează

discursul de ură doar în cazuri de autosesizare sau sesizare, iar lipsa mecanismului de monitorizare duce la lipsa datelor dezagregate. **Astfel, considerăm că recomandarea 121.61 este una parțial implementată.**

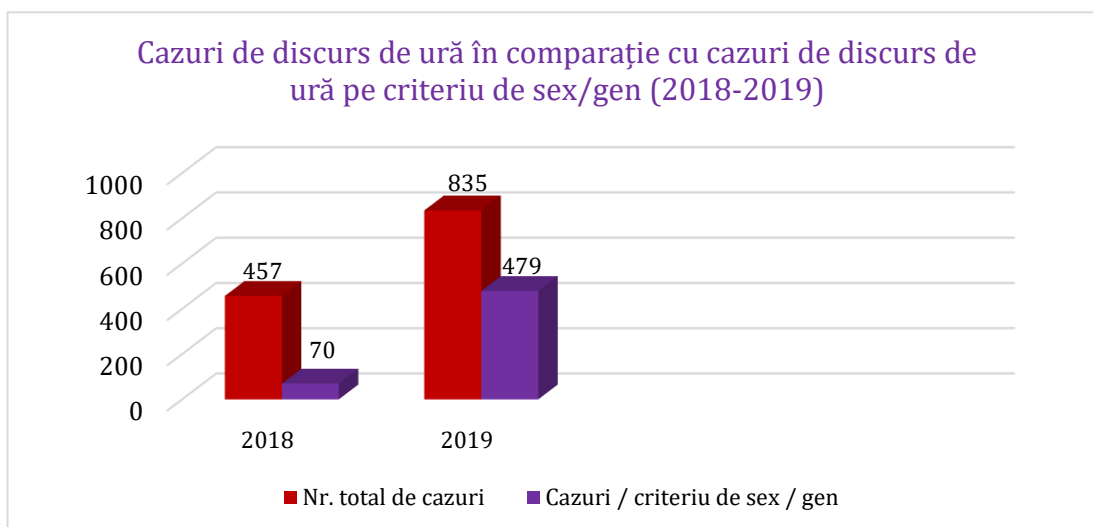
## **II.2. Informații generale. Informații generale. Domeniul drepturilor femeii și al egalității de gen**

39. Prin aderarea la Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, Republica Moldova și-a asumat angajamentul să ia toate măsurile necesare pentru asigurarea egalității de gen.
40. În cel de-al doilea ciclu al evaluării periodice universale, Republica Moldova a acceptat două recomandări privind eliminarea discriminării împotriva femeilor pentru a asigura participarea acestora la viața socială și politică. Astfel, Republica Moldova urma să:
  - *consolideze reprezentarea femeilor în Parlament și Guvern (Grecia);*
  - *ia măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți participarea femeilor în cadrul organelor de decizie (Letonia).*
41. De asemenea, la 2 martie 2020, Comitetul ONU pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor (CEDAW) a recomandat, în Observațiile sale finale<sup>xix</sup> privind cel de-al 6-lea raport periodic al Republicii Moldova, *adoptarea Legii privind discursul de ură și sporirea protecției femeilor de acest tip de discurs, inclusiv prin campanii de sensibilizare în rândul politicianilor și prin monitorizarea utilizării stereotipurilor discriminatorii și a limbajului sexist în discursul politic, dar și prin asigurarea remediilor eficiente pentru victime.*
42. La nivel național, în vederea asigurării egalității de gen și a respectării drepturilor femeilor, Guvernul Republicii Moldova a inclus în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, trei acțiuni legate de monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2018-2022, precum și integrarea recomandărilor făcute de Comitetul ONU.
43. În acest sens, începând cu anul 2016, la nivel național se implementează cota minimă de reprezentare de 40% a unui sex pe listele electorale pentru alegerile locale și parlamentare. În anul 2018, legislația privind finanțarea partidelor politice de la bugetul de stat a fost modificată pentru a crea condiții favorabile pentru accesul femeilor în politică. Astfel, 10% din buget se alocă în funcție de respectarea cotei de cel puțin 40% de femei candidate la alegerile parlamentare, iar 5% – în funcție de numărul de femei efectiv alese în funcția de deputat.

### **Discursul de ură și discursul sexist împotriva femeilor**

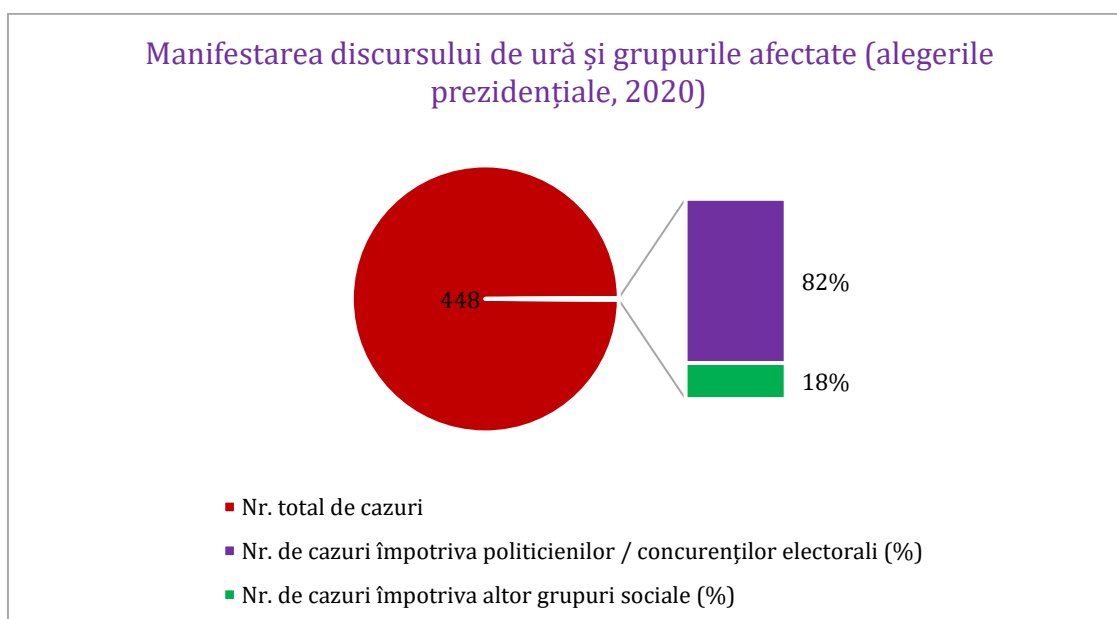
44. Contextul politic favorizează apariția cazurilor de discurs de ură și instigare la discriminare. În anul 2016, Igor Dodon a câștigat alegerile prezidențiale împotriva Maiei Sandu, obținând cu 67.448 de voturi mai mult decât aceasta (4,22%), iar campania electorală a fost marcată de agresiune verbală, multiple acte de denigrare și discriminare la adresa candidatului feminin (utilizarea agresivă a stereotipurilor și a rolurilor de gen), inclusiv din partea reprezentanților Bisericii Ortodoxe.
45. În anul 2018, Promo-LEX înregistra, în medie, 2 cazuri de discurs instigator la ură pe zi, în timp ce în anul 2019 numărul de cazuri noi pe zi crescuse până la o medie de 4,2. Astfel, dacă în anul 2018 din 457 de cazuri 15% s-au bazat pe criteriul de sex, atunci în 2019, din 835 de cazuri – 57% s-au bazat pe criteriul de sex (a se vedea Graficul 1).

**Graficul 1**



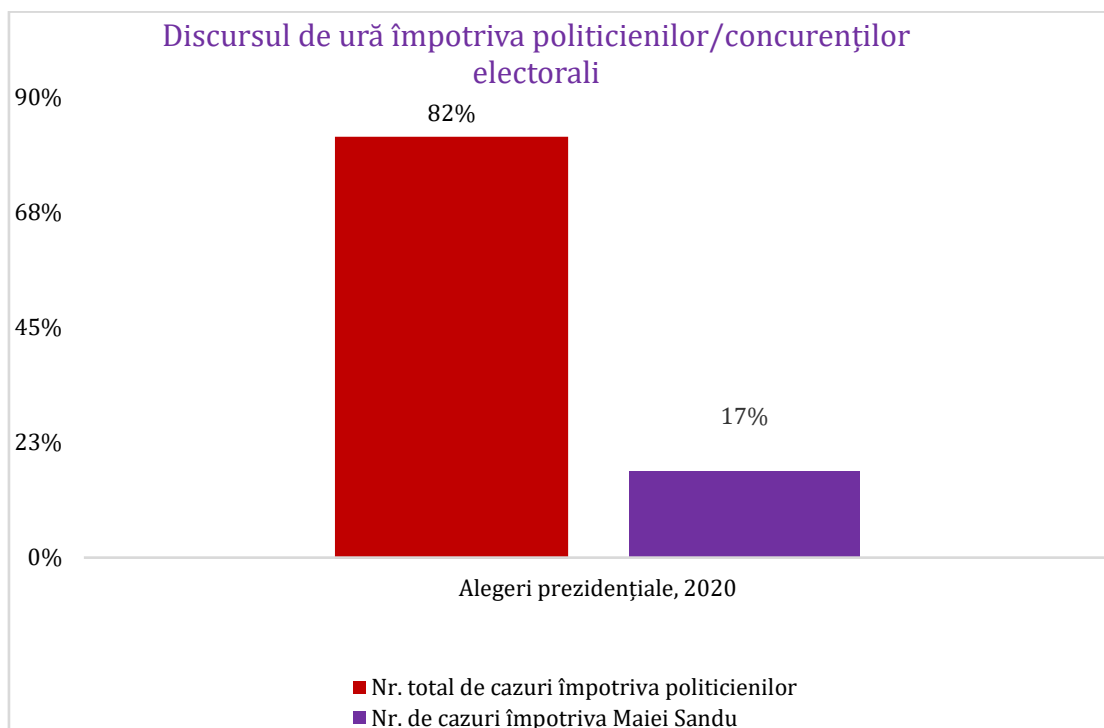
46. Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 au fost caracterizate de subreprezentarea femeilor, situație care ar fi putut fi cauzată de mai mulți factori, printre care schimbarea sistemului electoral (trecerea de la sistemul proporțional la cel mixt); accesul limitat al femeilor la produsele TV (din 154 de buletine informative, femeile au fost prezente la televizor doar între 9% și 21%<sup>xx</sup>) și descurajarea femeilor prin discurs de ură și sexism. Prin urmare, din 101 deputați aleși, doar 25 erau femei. La alegerile locale generale din 20 octombrie / 3 noiembrie 2019, din 898 de primari aleși, doar 195 au fost femei, ceea ce reprezintă 22%<sup>xxi</sup>. Femeile au fost vizate în 455 de cazuri din cele 835 de cazuri de discurs de ură identificate în perioada celor două scrutine.
47. Campania electorală pentru alegerile prezidențiale din anul 2020 a fost, de asemenea, marcată de discursuri de ură și instigare la discriminare. Conform raportului de monitorizare al Asociației Promo-LEX<sup>xxii</sup>, în 82% din 448 de cazuri identificate au fost vizați candidați, politicieni și membri ai partidelor politice (a se vedea Diagrama nr. 1).

**Diagrama nr. 1**



48. Din totalul de 371 de cazuri de discurs de ură împotriva politicienilor/concurenților electorali, într-o proporție de 17% a fost vizată candidata la funcția de președinte, Maia Sandu, fiind al doilea cel mai afectat candidat de discursul de ură (a se vedea Diagrama nr. 2).

### Diagrama nr. 2



49. Conform art. 28<sup>1</sup> alin. (4) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională<sup>xxiii</sup>, adresele CC sunt obligatorii, iar în perioada 2016-2020, Parlamentul Republicii Moldova a ignorat adresa CC formulată în anul 2016, privind prevenirea și sancționarea implicării cultelor religioase în campania electorală și utilizarea discursului instigator la ură.

50. Totodată, în perioada decembrie 2020 – aprilie 2021, Parlamentul nu a inițiat nicio acțiune pentru crearea mecanismelor de control și sancționare în scopul prevenirii și combaterii discursului de ură între concurenții electorali, inclusiv online, așa cum s-a solicitat în Adresa CC elaborată în 2020.

51. În luna mai 2020, Comisia Electorală Centrală (CEC) a inițiat procesul de modificare a Codului Electoral. Proiectul de lege nr. 263/2020<sup>xxiv</sup> care conține prevederi privind interzicerea folosirii și sancționarea discursului de ură în campaniile electorale a fost votat în primă lectură de Parlamentul Republicii Moldova la 9 iulie 2020. În lipsa consensului, proiectul de lege a fost transmis Comisiei de la Veneția, care a prezentat o opinie<sup>xxv</sup> în acest sens. Până la dizolvarea Parlamentului Republicii Moldova prin decret prezidențial<sup>xxvi</sup> la 28 aprilie 2021, Parlamentul nu a mai revenit asupra acestui proiect de lege și nu l-a votat în lectură finală.

52. Aplicarea cotei de gen (40%) la alegerile parlamentare, precum și organizarea de programe de abilitare a femeilor sunt binevenite și importante, dar conform art. 3 din CEDAW, statul va lua în toate domeniile – în special în domeniul politic – toate măsurile adecvate în scopul de a garanta femeilor exercitarea și realizarea drepturilor omului. Totodată, pe baza datelor de monitorizare ale Promo-LEX, constatăm că discursul de ură încurajează promovarea stereotipurilor și prejudecăților de gen, descurajează femeile de la implicare în viața politică, iar în anumite situații poate duce la justificarea și aprobarea violenței bazată pe gen, inclusiv a violenței electorale<sup>xxvii</sup>.

53. **În concluzie, autoritățile naționale nu au întreprins măsuri în privința discursului sexist prin intermediul căruia se perpetuează prejudecățile împotriva femeilor, mai ales în context politic și cel electoral.** Totodată, indiferent de impactul discursului de ură asupra procesului electoral și asupra reprezentării femeilor în Parlament și Guvern, precum și de participarea acestora la procesul decizional, Codul electoral nu prevede mecanisme de combatere a acestui fenomen. **Astfel, Asociația Promo-LEX consideră că recomandările 121.145 și 121.146 sunt implementate parțial.**

### **III. PROPUNERI DE RECOMANDĂRI PENTRU REPUBLICA MOLDOVA**

#### **Parlamentul Republicii Moldova trebuie să:**

- adopte proiectul de lege nr. 301/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată în conformitate cu standardele internaționale.
- finalizeze și să adopte proiectul de lege nr. 263/2020 pentru modificarea unor acte normative (Codul electoral și Codul contravențional) în vederea definirii discursului de ură în campaniile electorale și prevederii unei modalități de descurajare și sancționare a acestuia.

#### **Guvernul Republicii Moldova trebuie să:**

- elaboreze o strategie complexă de prevenire și combatere a discursului de ură. Strategia ar trebui să includă crearea unui mecanism de monitorizare a discursului de ură și colectare de date dezagregate, cooperarea dintre organele de drept și alte instituții relevante pentru a facilita urmărirea penală a cazurilor de discurs de ură și a infracțiunilor motivate de prejudecată, precum și îmbunătățirea mecanismelor de sancționare.
- pregătească și să desfășoare cu regularitate campanii de sensibilizare privind prevenirea și combaterea discursului de ură și a infracțiunilor motivate de prejudecată, în colaborare cu organele de drept, instituțiile naționale pentru drepturile omului, Consiliul Audiovizualului, Consiliul de Presă, Comisia Electorală Centrală și societatea civilă.

#### **Inspectoratul General de Poliție și Procuratura Generală a Republicii Moldova trebuie să:**

- creeze instrumente interne pentru optimizarea procesului de identificare și sancționare a discursurilor de ură și a infracțiunilor motivate de prejudecată (regulamente, instrucțiuni, ghiduri etc.).
- creeze mecanisme interne de monitorizare și colectare a datelor dezagregate privind infracțiunile motivate de prejudecată și discursurile de ură.
- organizeze instruirii interne de formare continuă privind identificarea cazurilor de discurs de ură, sexism, rasism, homofobie și a manifestărilor acestora, precum și privind criteriile protejate și prejudecata în societate, criteriile protejate și modalități de sancționare pe baza standardelor internaționale și a celor mai bune practici.

#### **Consiliul Audiovizualului trebuie să:**

- creeze un mecanism intern pentru monitorizarea discursului de ură și colectarea de date dezagregate privind discursul de ură în mass-media audiovizuală.
- organizeze instruirii de formare continuă privind identificarea cazurilor de discurs de ură, sexism, rasism, homofobie și a formelor lor de manifestare, precum și privind criteriile protejate și prejudecățile în societate.

---

<sup>i</sup>Comitetul ONU pentru eliminarea discriminării rasiale (CEDR), [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMDA%2f10-11&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMDA%2f10-11&Lang=en)

<sup>ii</sup>Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 [http://www.justice.gov.md/public/files/massmedia/PNADO\\_III.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/massmedia/PNADO_III.pdf)

<sup>iii</sup>Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=83916&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83916&lang=ro)

<sup>iv</sup>Codul penal al Republicii Moldova, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=125325&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125325&lang=ro)

- <sup>v</sup> Proiectul de lege nr. 301/2016 privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată. <http://parlament.md/%d0%97%d0%b0%d0%b0f%d0%be%d0%bd%d0%be%d0%b4%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d1%8b%d0%b9%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%86%d0%b5%d1%81%d1%81/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3349/language/ro-RO/Default.aspx>
- <sup>vi</sup> Curtea Constituțională, Hotărârea nr. PCC-01 / 139e-34/5 cu privire la confirmarea rezultatelor alegerilor și la validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova în baza sesizării nr. 139e/2016. <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=602&l=ro?tip=hotariri&docid=602&l=ro>
- <sup>vii</sup> Parlamentul Republicii Moldova, consultări publice cu privire la proiectul de lege nr. 301/2016 [https://www.facebook.com/watch/live/?v=434006780652547&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=434006780652547&ref=watch_permalink), 22 octombrie, 2019
- <sup>viii</sup> Asociația Promo-LEX, Apel Public | Promo-LEX solicită Parlamentului să adopte cât mai curând amendamentele legislative pentru sancționarea faptelor motivate de ură și prejudecată <https://promolex.md/16798-apel-public-promo-lex-solicita-parlamentului-sa-adopte-cat-mai-curand-amendamentele-legislative-pentru-sanctionarea-faptelor-motivate-de-ura-si-prejudecata/?lang=ro> și Apel Public | Organizațiile societății civile solicită fracțiunilor parlamentare să accepte amendamentele la Proiectul de lege nr. 301 cu privire la sancționarea faptelor motivate de ură și prejudecată. <https://promolex.md/16847-apel-public-organizatiile-societatii-civile-solicita-fractiunilor-parlamentare-sa-accepte-amendamentele-la-proiectul-de-lege-nr-301-cu-privire-la-sanctionarea-faptelor-motivate-de-ura-si-prejudecata/?lang=ro>
- <sup>ix</sup> Parlamentul Republicii Moldova, consultări publice cu privire la proiectul de lege nr. 301/2016 <https://fb.watch/5A04ddb0xq/>, 5 martie 2020
- <sup>x</sup> Asociația Promo-LEX, Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 301, comasat cu proiectul de lege nr.277, pentru modificarea și completarea unor acte legislative, <https://promolex.md/16841-opinie-cu-privire-la-proiectul-de-lege-nr-301-comasat-cu-proiectul-de-lege-nr-277-pentru-modificarea-si-completarea-unor-acte-legislative-in-versiunea-ajustata-de-ministerul-justitiei-expediat-pri/?lang=ro>, martie 2020.
- <sup>xi</sup> Asociația Promo-LEX, Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 301, comasat cu proiectul de lege nr.277, pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în versiunea ajustată de Ministerul Justiției expediat prin scrisoarea Nr. 03/9331 din 24 septembrie 2019, La CDO4 – nr.89 din 3 septembrie 2019 <https://promolex.md/16841-opinie-cu-privire-la-proiectul-de-lege-nr-301-comasat-cu-proiectul-de-lege-nr-277-pentru-modificarea-si-completarea-unor-acte-legislative-in-versiunea-ajustata-de-ministerul-justitiei-expediat-pri/?lang=ro>, octombrie 2019 și Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 301, comasat cu proiectul de lege nr.277, pentru modificarea și completarea unor acte legislative <https://promolex.md/16841-opinie-cu-privire-la-proiectul-de-lege-nr-301-comasat-cu-proiectul-de-lege-nr-277-pentru-modificarea-si-completarea-unor-acte-legislative-in-versiunea-ajustata-de-ministerul-justitiei-expediat-pri/?lang=ro>, martie 2020.
- <sup>xii</sup> Președintele Republicii Moldova, Decret privind dizolvarea Parlamentului <https://www.presedinte.md/app/webroot/Decrete/77.pdf>
- <sup>xiii</sup> Apel Public | Organizațiile societății civile solicită Comisiei Juridice, Numiri și Imunități să definitiveze proiectul de lege nr. 301 privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată <https://promolex.md/17968-apel-public-organizatiile-societatii-civile-solicita-comisiei-juridice-numiri-si-imunitati-sa-definitiveze-proiectul-de-lege-nr-301-privind-reglementarea-infraciunilor-motivate-de-prejudecata/?lang=ro> și Apel Public | Organizațiile societății civile solicită Comisiei Juridice, Numiri și Imunități să definitiveze și să înainteze spre adoptare proiectul de lege nr. 301 privind reglementarea infracțiunilor motivate de prejudecată <https://promolex.md/19278-apel-public-organizatiile-societatii-civile-solicita-comisiei-juridice-numiri-si-imunitati-sa-definitiveze-si-sa-inainteze-spre-adoptare-proiectul-de-lege-nr-301-privind-reglementarea-infraciunilor/?lang=ro> și Flash mob #PUNCTPEURĂ. #VOTAȚI301 <https://www.facebook.com/monitorhatespeechmoldova/posts/3743546119105956>
- <sup>xiv</sup> Curtea Constituțională, Hotărâre nr. 30 din 10-12-2020 cu privire la confirmarea rezultatelor alegerilor și la validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova, pe baza sesizării nr.189e/2020. <https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=751&l=ro>
- <sup>xv</sup> Asociației Promo-LEX, Raport de monitorizare „Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova” [anul 2018](#), [anul 2019/1](#), [anul 2019/2](#) și [anul 2020](#).
- <sup>xvi</sup> Consiliul Europei, Raport „Colectarea datelor dezagregate privind infracțiunile motivate de ură, discursurile de instigare la ură și discriminarea în Republica Moldova: recomandări și analiză situațională” <https://rm.coe.int/final-draft-data-collection-md-ro/16809f7475>
- <sup>xvii</sup> Consiliul Europei, Raport „Colectarea datelor dezagregate privind infracțiunile motivate de ură, discursurile de instigare la ură și discriminarea în Republica Moldova: recomandări și analiză situațională” <https://rm.coe.int/final-draft-data-collection-md-ro/16809f7475>
- <sup>xviii</sup> Asociației Promo-LEX, Raport de monitorizare „Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova” [anul 2018](#), [anul 2019/1](#), [anul 2019/2](#) și [anul 2020](#).
- <sup>xix</sup> Comitetul ONU pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor (CEDAW), Observații finale asupra celui de-al șaselea raport periodic al Republicii Moldova, ale Comitetului ONU pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MDA/CO/6&Lang=en&fbclid=IwAR38\\_NjrGWXqVKexP\\_GATDKqs4KIBAp04l2X8s3zOIKBwoj7\\_6D3xTt4k3Y](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MDA/CO/6&Lang=en&fbclid=IwAR38_NjrGWXqVKexP_GATDKqs4KIBAp04l2X8s3zOIKBwoj7_6D3xTt4k3Y)
- <sup>xx</sup> Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”, Indexul egalității de gen în Republica Moldova, <https://progen.md/indexul-egalitatii-de-gen-2019-in-moldova-2/>
- <sup>xxi</sup> Asociația Promo-LEX, Raport final. Misiunea de observare a alegerilor locale generale și parlamentare noi din 20 octombrie 2020 (3 noiembrie 2019) [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport\\_ALG\\_2019\\_web.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/12/Raport_ALG_2019_web.pdf)

---

xxii Asociația Promo-LEX, Raportul de monitorizare „Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în cadrul campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale din 1/15 noiembrie 2020”. [https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/01/Raport\\_Discursul\\_de\\_ura\\_in\\_campania-electorala\\_din\\_2020.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/01/Raport_Discursul_de_ura_in_campania-electorala_din_2020.pdf)

xxiii Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 28<sup>1</sup> alin. (4) Observațiile (constatările) Curții Constituționale privind lacunele (omisiunile) reglementărilor normative, datorate nerealizării unor prevederi constituționale, indicate în adresă, urmează să fie examinate de instanța vizată, care în termen de cel mult 3 luni, va informa Curtea Constituțională despre rezultatele examinării. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=87443&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=87443&lang=ro)

xxiv Proiectul de lege nr. 263/2020 pentru modificarea unor acte normative (Codul electoral nr. 1381/1997 – art. 1, 8, 15 ș.a.; Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 2018/2008 – art. 52, 400, 423<sup>5</sup> ș.a.). <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5118/language/ro-RO/Default.aspx>

xxv Comisia de la Veneția, Opinia cu privire la proiectul de lege nr. 263/2020. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)011-e&fbclid=IwAR29ElgcncMAmfwhZ88HImfFu6GnSHWntBt2fA6fPYo200IHPCfakfhnUgs](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)011-e&fbclid=IwAR29ElgcncMAmfwhZ88HImfFu6GnSHWntBt2fA6fPYo200IHPCfakfhnUgs)

xxvi Președintele Republicii Moldova, Decret privind dizolvarea Parlamentului <https://www.presidente.md/app/webroot/Decrete/77.pdf>

xxvii Centrul Național al Romilor, Raport alternativ al CEDAW „Participarea și reprezentarea politică a femeilor rome în Moldova” [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fCSS%2fMDA%2f41093&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fCSS%2fMDA%2f41093&Lang=en) și Platforma pentru Egalitatea de Gen din Moldova, Raport alternativ privind implementarea Convenției pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor în Republica Moldova. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fCSS%2fMDA%2f41047&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fCSS%2fMDA%2f41047&Lang=en)