

Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 381 pentru modificarea unor acte normative

Adresată: Parlamentului Republicii Moldova (Comisia juridică, numiri și imunități)

Persoana de contact: Veronica ROȘCA, Președinta Comisiei juridice, numiri și imunități

Data: 21 martie 2025

Autor: Asociația Promo-LEX, www.promolex.md

Persoane de contact:

Irina COROBCENCO, e-mail: irina.corobcenco@promolex.md

Alexandru POSTICA, e-mail: alexandru.postica@promolex.md

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și a Hotărârii Guvernului nr. 967 din 9 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 pentru modificarea unor acte normative, [anunțat](#) pe pagina web a Parlamentului pe data de 18 martie 2025.

În acest sens, Asociația Promo-LEX, în calitate de parte interesată, se adresează Comisiei juridice, numiri și imunități cu solicitarea de a fi examinate constatările și recomandările Asociației vizavi de unele modificări la Codul Contravențional (CC).

Apreciem deschiderea Comisiei față de posibilitatea de a formula propuneri pe marginea proiectului de lege, care, solicităm respectuos, să fie luate în considerare pentru definitivarea proiectului de lege.

Articolul 52. Agitație electorală interzisă, alineat (3)

1. Autorii proiectului de lege au propus completarea alineatului (alin.) (3), articolul (art.) 52, după cuvântul „ură” de completat cu cuvântul „/sexist”.
 - 1.1. Discursul de ură, așa cum este definit de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în Recomandarea CM/Rec. (2022)16¹ se referă la *toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit*. Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare definește discursul care incită 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*.
 - 1.2. Articolul 46³ definește motive de prejudecată, introdusă ca agravantă în CC în anul 2022, prin adoptarea în lectură finală a proiectului de lege nr. 301 (Legea nr. 111/2022 pentru modificarea unor acte normative²). Astfel, motive de prejudecată reprezintă *idei preconcepute ale făptuitorului bazate pe considerente de rasă, culoare, origine etnică, națională sau socială, cetățenie, sex, gen, limbă, religie sau convingeri religioase, opinii politice, dizabilitate, orientare sexuală, identitate de gen, stare de sănătate, vârstă, stare civilă, statut de migrant sau azilant, indiferent dacă fapta este comisă în privința persoanei care posedă astfel de caracteristici protejate, în privința bunurilor acesteia sau asociate cu aceasta sau în privința persoanei care acordă suport persoanelor ce posedă astfel de caracteristici protejate ori se asociază cu acestea, această asociere fiind una reală sau percepută ca fiind reală*.
 - 1.3. Discursul sexist, rasist, homofob, antisemit, xenofob, age-ist etc. reprezintă forme de intoleranță. Datele monitorizărilor³ a Asociației Promo-LEX, din perioada 2018-2024, arată că în perioadele electorale, discursul de ură are la bază diverse forme de intoleranță, de la homofobie, la rasism, xenofobie, sexism și altele. De exemplu, în alegerile prezidențiale și referendumul republican constituțional din 2024, în 57 de cazuri au fost identificate discursuri homofobe, în alte 54 de cazuri discursuri sexiste⁴.

¹ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, [Recomandarea Rec/CM\(2022\)16](#), pag. 7, ultima accesare: 20 martie 2025.

² [Legea nr. 111](#) din 21 aprilie 2022 pentru modificarea unor acte normative, ultima accesare: 20 martie 2025.

³ Asociația Promo-LEX, Raport de monitorizare, anul [2018](#), anul [2019/1](#), anul [2019/2](#), anul [2020](#), anul [2021](#), anul [2022](#), anul [2023](#), anul [2024](#), ultima accesare: 20 martie 2025.

⁴ Asociația Promo-LEX, [Raport de monitorizare](#) „Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în cadrul perioadei electorale pentru alegerile prezidențiale din 20 octombrie (3 noiembrie 2024 și a referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024”, anul 2025, pag. 35, ultima accesare: 20 martie 2025.

- 1.4.** Introducerea unei forme de intoleranță exprese (discursul sexist) în textul alin. (3) a art. 52 nu este necesară atât timp cât aceasta intră sub umbrela definiției discursului de ură de la nivel național și regional. În același timp, acest lucru creează impresia acordării unei importante mai mari sancționării discursului sexist care vizează femeii și bărbați deopotrivă în detrimentul altor grupuri de persoane care sunt ținta discursului de ură atât în perioada electorală, cât și în afara acesteia. Doar în perioada 20 august – 20 noiembrie 2024, Asociația Promo-LEX a identificat 244 de cazuri de discurs de ură care au afectat cel puțin 18 grupuri diferite de persoane.
- 2.** Autorii proiectului de lege au propus completarea alin. (3), art. 52 - după sintagma „agitație electorală” cu textul „sau împotriva funcționarilor electorali”.
- 2.1.** Textul alineatului indică subiectul activ („competitorii electorali”), obiectul contravenției (fapta de „discurs de ură și/sau instigare la discriminare” și timpul săvârșirii acesteia) și mijloacele de realizare a faptei contravenționale („în materialele de agitație electorală”).
- 2.2.** Așa cum am menționat la punctele (pct.) 1.1. și pct. 1.2., discursul de ură poate afecta o persoană sau un grup de persoane în baza unei caracteristici reale sau presupuse.
- 2.3.** Articolul 46³ care definește motive de prejudecată nu include criteriul „activitate profesională” printre caracteristicile protejate de legislația națională privind discursul de ură și/sau instigarea la discriminare pe motive de prejudecată. În același timp, un funcționar electoral poate deveni ținta discursului de ură și/sau instigării la discriminare în baza unei alte caracteristici protejate prevăzute de legislația națională.
- 2.4.** Atragem atenția asupra faptului că în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), în cauza *Slava Terentyev c. Rusiei* nr. 10692/09 din 28 august 2018, a atras atenția că nu toate grupurile de persoane necesită o protecție sporită față de discurs de ură, iar angajații unei instituții publice sunt supuși unor limite mai largi de critică acceptabilă decât cetățenii obișnuiți, în special atunci când o astfel de critică vizează o întreagă instituție publică. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că „poliția, o agenție publică de aplicare a legii, poate fi descrisă cu greu ca o minoritate sau un grup neprotejat care are o istorie de opresiune sau inegalitate, sau care se confruntă cu prejudecăți adânc înrădăcinate, ostilitate și discriminare sau care este vulnerabilă din alte motive și, astfel, poate avea nevoie, în principiu, de o protecție sporită”⁵. Mesajele care sunt susceptibile de a expune personalul unei instituții la un risc real de violență fizică nu intră sub protecția articolului 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului⁶. Funcționarii electorali nu reprezintă o minoritate sau un grup social cu o istorie de discriminare sistemică și inegalitate.
- 2.5.** Introducerea sintagmei „sau împotriva funcționarilor electorali” limitează fapta contravențională la un singur subiect pasiv – funcționarii electorali, în timp ce, discursul de ură și/sau instigarea la discriminare este îndreptat împotriva diverselor grupuri sociale (a se vedea pct. 1.4).

Articolul 52 CC a fost completat cu alin. (3) în anul 2022 în baza Legii nr. 73/2022 privind modificarea unor acte normative⁷. În anul 2024, Inspectoratul General al Poliției a elaborat o instrucțiune internă pentru documentarea contravențiilor motivate de prejudecată, având la bază Îndrumarul „Aplicarea

⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, [cauza Slava Terentyev c. Rusiei](#) nr. 10692/09, § 76, din 28 august 2018, ultima accesare: 20 martie 2025.

⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, [cauza Slava Terentyev c. Rusiei](#) nr. 10692/09, § 77, din 28 august 2018, ultima accesare: 20 martie 2025.

⁷ [Legea nr. 73](#) din 31 martie 2022 pentru modificarea unor acte normative, ultima accesare: 25 martie 2025.

prevederilor Codului contravențional cu privire la discursul de ură și instigarea la discriminare”⁸ elaborat de Asociația Promo-LEX. În perioada 2022 – 2024, au fost pornite 7 dosare contravenționale cu privire la presupuse încălcări ale prevederii art. 52, alineat (3) Cod contravențional. Aceste date arată că procesul de aplicare a legii privind discursul de ură se află la o etapă incipientă. Intervenția în textul normei art. 52, alin. (3) va afecta negativ acest proces, ajustarea cadrului legal fiind recomandată a fi realizată la o distanță de cel puțin 5 ani de zile și după realizarea unei evaluări comprehensive a modului de aplicare a acesteia.

Reieșind din cele expuse, considerăm că propunerile de completare a alin. (3) la art. 52 CC sunt premature și trebuie eliminate.

Amendamentul nr. ICh. 04/03-03 din 17.03.2025, pct. 14 propune completarea Codului contravențional cu un articol nou – 70⁴ Dezinformare online.

1. Asociația Promo-LEX este de acord cu opinia Centrului pentru Jurnalism Independent⁹ conform căreia „articolul 70⁴ este în totală disonanță cu principiul clarității, accesibilității și previzibilității legii” (pct. 17).
2. Cu privire la conținutul alin. (3) al articolului 70⁴ propus a fi introdus în Codul contravențional, atragem atenția asupra faptului că „discursul de ură” este un fenomen distinct de cel de „dezinformare”. Conform definiției de „dezinformare” din Codul serviciilor media audiovizuale, această acțiune are ca scop ”să dăuneze securității naționale”. Discursul de ură ca faptă contravențională prevăzută de art. 52, alin. (3) CC are ca obiect relațiile sociale care sunt vătămate sau puse în pericol prin actul de conduită ilicită (acțiunea – inacțiunea) al făptuitorului/contravenientului. În cazul contravenției prevăzute de art. 70/1 CC, obiectul juridic este constituit din relațiile sociale care au ca fundament dreptul la egalitate în fața legii.

Reieșind din cele expuse, considerăm că propunerea de completare a Codului contravențional prin introducerea art. 70⁴ trebuie eliminată.

⁸ Asociația Promo-LEX, [Îndrumar](#) „Aplicarea prevederilor Codului contravențional cu privire la discursul de ură și instigarea la discriminare”, anul 2024, ultima accesare: 20 martie 2025.

⁹ Centrul pentru Jurnalism Independent, [Opinie](#) pe marginea amendamentului ce presupune instituirea răspunderii contravenționale pentru dezinformarea online din 20 martie 2025, ultima accesare: 20 martie 2025.