

# **Opinie cu privire la proiectul de lege nr. 191 pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 184/2018**

---

Adresată: Parlamentului Republicii Moldova (Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media)

Persoana de contact: Liliana NICOLAESCU - ONOFREI, Președinta Comisiei cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media

Data: 9 iunie 2025

Autor: Asociația Promo-LEX, [www.promolex.md](http://www.promolex.md)

Persoana de contact:

Irina COROBCENCO, e-mail: [irina.corobcenco@promolex.md](mailto:irina.corobcenco@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. 191 din 29 mai 2025 pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018, [anunțat](#) pe pagina web a Parlamentului pe data de 30 mai 2025.

În acest sens, Asociația Promo-LEX, în calitate de parte interesată, se adresează Comisiei cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media cu solicitarea de a fi examinate constatările și recomandările Asociației vizavi de unele modificări la Codul serviciilor media audiovizuale (CSMA).

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.

## 1. Articolul 1

Autorii proiectului au propus modificarea definiției „discursului care incită la ură” (articolul 1 Codul serviciilor media audiovizuale) după cum urmează: „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, cum ar fi rasa, culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală.”

- 1.1. Discursul de ură, așa cum este definit de Comitetul de Miniștri (CM) al Consiliului Europei (CoE) în Recomandarea CM/Rec. (2022)16<sup>1</sup> 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 cum ar fi «rasa», culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală”.*
- 1.2. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei definește discursul de ură ca incluzând „toate tipurile de exprimare” care vizează o persoană sau un grup de persoane în baza unei caracteristici personale reale sau presupuse, prin patru tipuri de acțiuni: incitare, promovare, răspândire sau justificare a urii, discriminării sau violenței. Autorii proiectului de lege au preluat această definiție (pct. 1.1.) ca punct de referință, însă au limitat aplicabilitatea doar la una dintre cele patru acțiuni - incitarea - și au exclus celelalte forme (promovarea, răspândirea și justificarea).
- 1.3. În forma propusă, definiția „discurs care incită la ură” obligă Consiliul Audiovizualului (CA) să sancționeze doar formele de exprimare care întrunesc elementul activ al „incitării”. Acest lucru va restrânge sfera de sancționare a discursului care nu incită la ură, violență sau discriminare (de exemplu, justificarea crimelor împotriva umanității sau negarea Genocidului).
- 1.4. Legislația națională stabilește criteriile protejate care variază ușor în funcție de actul normativ. Conform art. 1, alin. (1) Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității din 25 mai 2012, criteriile protejate sunt: *rasă, culoare, origine națională, etnică și socială, statut social, cetățenie, limbă, religie sau convingeri, vârstă, sex, identitate de gen, statut matrimonial, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, statut HIV, opinie, apartenență politică, avere, naștere sau orice alt criteriu.* Conform art. 46<sup>3</sup> CC, criteriile protejate sunt: *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.*

**Reieșind din cele menționate, recomandăm revizuirea definiției propuse după cum urmează:**

---

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

*„Discursul de ură – toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea 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 cum ar fi «rasă», culoare, origine etnică, națională sau socială, cetățenie, sex, gen, limbă, religia sau convingeri religioase, dizabilitate, orientare sexuală, identitate de gen, stare de sănătate, opinie, vârstă, stare civilă, statut de migrant sau azilant.”*

## **2. Articolul 11, alineatul (2), litera b)**

Autorii proiectului de lege au propus modificarea articolului (art.) 11, prin includerea alineatului (alin.) (2), litera (lit.) b) cu următorul conținut: „În serviciile media audiovizuale și în serviciile platforma de partajare a materialelor video sunt interzise conținuturile care incită la ură sau violență sau care răspândesc mesaje care pot fi calificate drept discriminare, intoleranță, ură sau violență pe bază de rasă, culoarea pielii, origine națională sau etnică, sex, gen, orientare sexuală, identitate de gen, apartenență la un grup marginalizat, limbă, naționalitate, ordine socială, educație, religie sau convingeri religioase, convingeri politice, alte convingeri, dizabilitate, vârstă, situație familială sau maritală, stare materială, stare de sănătate, trăsături personale, statut social sau orice alte criterii”.

**2.1.** Pe de o parte, autorii proiectului au propus o definiție ajustată a „discursului care incită la ură” la art. 1 (pp.: 1.1.-1.4.), iar pe de altă parte prin art. 11, alin. (2) introduc termeni generici fără o delimitare și definire a acestora („conținuturile care incită la ură sau violență”, „conținuturile care răspândesc mesaje care pot fi calificate drept discriminare, intoleranță, ură sau violență”). Astfel, există riscul creării unei incertitudini juridice în aplicare și interpretare a prevederilor propuse de către Consiliul Audiovizualului. În lipsa unei corelări explicite cu definiția ajustată din art. 1, autoritatea va trebui să decidă în mod autonom ce forme de exprimare intră sub incidența normei, ceea ce poate genera atât aplicare arbitrară, cât și neintervenție în cazuri relevante.

**2.2.** Deși definiția propusă pentru „discursul care incită la ură” are o listă închisă de criterii protejate care se regăsesc în legislația națională, art. 11, alin. (2) propune o listă deschisă a criteriilor și include concepte vagi sau neconsacrate juridic, precum „ordine socială” și „trăsături personale”. Acest lucru creează incertitudine cu privire la sfera exactă de aplicare a normei, și crește riscul unei aplicări arbitrare. O astfel de formulare contravine principiului clarității și previzibilității legii, cerut de art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și reflectat în legislația națională, mai ales în cazul normelor care stabilesc condiții de restrângere a dreptului la libertatea de exprimare.

### **Reieșind din cele expuse, propunem următorul conținut pentru art. 11, alin. (2):**

*„În serviciile media audiovizuale și în serviciile de platformă de partajare a materialelor video sunt interzise conținuturile care reprezintă discurs de ură, în sensul definiției prevăzută de art. 1 din prezentul Cod”.*

## **3. Articolul 17, alineat (3), litera a)**

Autorii proiectului de lege au propus următorul cuprins pentru art. 17, alin. (3), lit. (a): „În spațiul audiovizual național este interzisă difuzarea programelor audiovizuale care conțin incitări la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane ori a unui membru al unui grup, bazate pe orice motiv precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristici genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală sau orice discriminare pe motiv de cetățenie”.

**3.1.** Deși autorii proiectului au propus o definiție ajustată a „discursului care incită la ură” la art. 1 (pct. 1.1. – 1.4.), aceștia introduc, așa cum se poate vedea și în cazul art. 11, alin. (2), lit. b) (pct. 2.1. – 2.5.), termeni generici fără o delimitare și definire a acestora (incitări la violență sau la ură).

Lipsa corelării și alinierii terminologice creează riscul ca CA să aplice o interpretare subiectivă a noțiunilor de „incitare la ură” și „incitare la violență” care sunt introduse în art. 11 și art. 17.

- 3.2.** Textul normei include două concepte juridice distincte: „incitarea” (incitarea la violență sau la ură) și „discriminarea” (discriminarea pe motiv de cetățenie). Acest lucru generează confuzie privind ce tip de conținut interzice textul normei: exprimările discriminatorii, comportamentele discriminatorii sau incitarea la discriminare.
- 3.3.** În comparație cu textul propus pentru definirea „discursului care incită la ură” în art. 1 care conține o listă închisă de criterii protejate (pct. 2.3. și pct. 2.5.), atât pentru art. 11, alin. (2), lit. b), cât și pentru art. 17, alin. (3), lit. a) a fost propusă o listă deschisă de criterii protejate. Textul propus include criterii denaturate sau care nu sunt consacrate în legislația națională, precum „opinii politice sau de orice altă natură” în loc de „opinie”, „apartenența la o minoritate națională” în același timp cu „origine etnică”, „un handicap” în loc de „dizabilitate”. Inconsecvența terminologică și lipsa previzibilității normelor propuse pot permite interpretări arbitrare și nu asigură principiul clarității și legalității prevăzute de art. 10 al CEDO și reflectate în jurisprudența națională.

#### **Reieșind din cele menționate, propunem ca:**

**art. 17, alin. (3), lit. a) să aibă următorul conținut:** *„În spațiul audiovizual național este interzisă difuzarea programelor audiovizuale care conțin discurs de ură, în sensul definiției prevăzute de art. 1 din prezentul Cod”.*

**art. 61<sup>1</sup>, alin. (1), lit. b) să aibă următorul conținut:** *„Furnizorii de platforme de partajare a materialelor video aflați în jurisdicția Republicii Moldova iau măsuri corespunzătoare pentru a proteja: b) publicul larg de programele, de materialele video generate de utilizatori și de comunicările comerciale audiovizuale care conțin discurs de ură, în sensul definiției prevăzute de art. 1 din prezentul Cod.”*

#### **4. Articolul 84, alin. (9) și alin. (10)**

Autorii proiectului de lege au propus următorul cuprins pentru art. 84, alin. (9) și alin. (10):

(9) Se sancționează cu amendă de la 50 000 de lei la 100 000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au încălcat prevederile art. 11, alin. (2) și/sau ale art. 17. Pentru încălcarea repetată a prevederilor respective, amenda constituie de la 100 000 de lei la 200 000 de lei.

(10) Se sancționează cu suspendarea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisiune, pe o perioadă de cel puțin 7 zile, sau, după caz, cu privarea dreptului de a utiliza multiplexul cu acoperire națională furnizorii de servicii media sau distribuitorii de servicii media care, după ce au fost sancționați repetat pentru încălcarea prevederilor art. 11, alin. (2) și/sau ale art. 17, conform alin. (8), în decurs de 12 luni de la ultima sancțiune au încălcat din nou prevederile art. 11, alin. (2) și/sau ale art. 17 care sunt de natură să dăuneze interesului public.

**4.1.** Impactul mass-media asupra răspândirii discursului de ură reprezintă un aspect important atât în procesul de prevenire a acestui fenomen în general, și în special în media audiovizuală, cât și în sancționarea cazurilor de discurs de ură. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a atras atenția asupra impactului mass-media în cazurile de discurs de ură: „[...] este în general recunoscut faptul că mass-media audiovizuală are adesea un efect mult mai imediat și mai puternic decât mass-media scrisă. Mass-media audiovizuală dispune de mijloace de a transmite prin imagini semnificații pe care mass-media scrisă nu este capabilă să le transmită” (a se vedea cauza *Jersild c. Danemarcei* nr. 15890/89 din 23 septembrie 1994<sup>2</sup>).

**4.2.** În același timp, CtEDO a atras atenția că „sub rezerva paragrafului 2 al articolului 10 (art. 10-2), se aplică nu numai „informațiilor” sau „ideilor” primite favorabil sau considerate inofensive sau indiferente, ci și celor care ofensează, șochează sau deranjează statul sau orice sector al populației. Acestea sunt exigențele aceluia pluralism, toleranță și deschidere la minte fără de care

---

<sup>2</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza [Jersild c. Danemarcei](#) nr. 15890/89, § 31, 23 septembrie 1994, ultima accesare: 6 iunie 2025.

nu există «societate democratică». Aceasta înseamnă, printre altele, că fiecare «formalitate», «condiție», «restricție» sau «pedeapsă» impusă în acest domeniu trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit.” (a se vedea cauza *Handyside c. Regatului Unit* nr. 5493/72 din 7 decembrie 1976<sup>3</sup>).

- 4.3. Restricționarea drepturilor fundamentale, în acest caz a dreptului la libertatea de exprimare, prin aplicarea normelor coercitive ale legislației, trebuie să fie realizată în conformitate cu triplul test elaborat de CtEDO, care atrage atenția asupra faptului că sancțiunea trebuie (a) să fie prevăzută de lege, (b) să fie necesară și (c) să fie proporțională.
- 4.4. Conform art. 84, alin. (2) al Codul serviciilor media audiovizuale (CSMA), politica de sancționare a furnizorilor de servicii media care încalcă legislația audiovizuală trebuie să țină cont de gravitatea încălcării, consecințele acesteia, precum și de frecvența încălcărilor comise în ultimele 12 luni. Autorii proiectului de lege au propus ca prima sancțiune pentru încălcarea prevederilor art. 11, alin. (2), lit. b) și art. 17, alin. (3), lit. a), să înceapă de la 50 000 de mii de lei, cu 10 000 de lei mai mult față de prevederea actuală.
- 4.5. Codul contravențional al Republicii Moldova sancționează competitorii electorali (inclusiv persoanele juridice, cum sunt partidele politice, blocurile electorale) pentru utilizarea discursului de ură și/sau instigare la discriminare (art. 52, alin. (3)). Sancțiunea sub formă de amendă pentru persoanele juridice începe de la 250 unități convenționale (u. c.) până la 400 u. c. (echivalentul de la 12 500 de lei la 20 000 de lei). În acest context, atragem atenția că partidele politice beneficiază de finanțare de la bugetul de stat, conform art. 27, Legea nr. 294 privind partidele politice din 21 decembrie 2007.
- 4.6. Procedura de individualizare a pedepsei trebuie să fie nu doar legală, dar și justă, și eficace, adaptată la realitatea și responsabilitatea furnizorilor media. Piața media din Republica Moldova este una inegală. O televiziune regională cu un buget modest și o acoperire locală are resurse și influență semnificativ mai mici decât o televiziune națională cu o audiență mare și venituri mari. Discursul de ură are un impact diferit în funcție de canalul de difuzare. Același discurs de ură poate atinge o amploare mult mai mare dacă este difuzat la o televiziune cu acoperire națională, în comparație cu una care are o acoperire locală. În același timp, o sancțiune de 50 000 de lei, de exemplu, pentru o televiziune regională/locală poate duce la faliment, în timp ce aceeași sancțiune pentru o televiziune națională ar putea fi ne semnificativă.

**Reieșind din cele menționate, propunem modificarea marjei de sancționare pentru prima încălcare a prevederilor art. 11, alin. (2), lit. b) și art. 17, alin. (3), lit. a), în art. 84, alin. (9), după cum urmează:**

*„Se sancționează cu amendă de la 30 000 de lei la 100 000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au încălcat prevederile art. 11, alin. (2) și/sau ale art. 17. Pentru încălcarea repetată a prevederilor respective, amenda constituie de la 100 000 de lei la 200 000 de lei.”*

---

<sup>3</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza *Handyside c. Regatului Unit* nr. 5493/72, § 49, 7 decembrie 1976, ultima accesare: 6 iunie 2025.