



CONSILIUL PENTRU PREVENIREA ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII

СОВЕТ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА
COUNCIL ON THE PREVENTION AND ELIMINATION OF DISCRIMINATION AND ENSURING EQUALITY

Adresa: Republica Moldova, Chișinău, MD-2004
bd. Ștefan cel Mare, 180, bir. 405
tel.: +373 (022) 21-28-07
www.egalitate.md
secretariat@egalitate.md

Адрес: Республика Молдова, Кишинёв, MD-2004
бул. Стефан чел Маре, 180, каб. 405
тел.: +373 (022) 21-28-07
www.egalitate.md
secretariat@egalitate.md

AVIZ CONSULTATIV din 23 august 2022

Membrii Consiliului participanți la examinarea sesizării:

Ian FELDMAN – președinte
Svetlana DOLTU – membră
Andrei BRIGHIDIN – membru
Victorina LUCA – membră
Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru

I. Motivul și faptele sesizării

1.1 Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, la data de 20 iulie 2022, a înregistrat sesizarea depusă de deputata în Parlament XXXX prin care a fost solicitată opinia asupra caracterului presupus discriminator al acțiunii de protest desfășurate de către un grup de persoane la data de 12 iunie 2022 în fața Ambasadei Federației Ruse de la Chișinău cu utilizarea coroanelor funerare, steagului Ucrainei și a unui sicriu improvizat în care a fost plasată o păpușă asemănătoare cu Președintele Federației Ruse.

II. Temeiul emiterii avizului consultativ

2.1 Consiliul, conducându-se de prevederile art. 12 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și pct. 19, 21 lit. a) din Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, decide emiterea prezentului aviz consultativ.

III. Dreptul național și internațional relevant

3.1 **Constituția Republicii Moldova la art. 16 alin. (2)** prevede că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială; **art. 32 alin. (1)** prevede că oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil; **alin. (2)** libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie; **alin. (3)** prevede că sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

- 3.2 Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice art. 19 alin. (1)** nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale; **alin. (2)** orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa; **alin. (3)** exercitarea libertăților prevăzute la paragraful 2 al prezentului articol comportă obligații și răspunderi speciale. În consecință, ea poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare: a) respectării drepturilor sau reputației altora; b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice; **art. 20 alin. (2)** orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzis prin lege.
- 3.3 Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare Rasială la art. 4** stabilește că statele părți condamnă orice propagandă și orice organizații care se inspiră din idei sau teorii bazate pe superioritatea unei rase sau unui grup de persoane de o anumită culoare sau de o anumită origine etnică, sau care pretind să justifice sau să încurajeze orice formă de ură și de discriminare rasială și se angajează să adopte de îndată măsuri pozitive menite să elimine orice incitare la o astfel de discriminare sau orice acte de discriminare și, în acest scop, ținând seama de principiile formulate în Declarația universală a drepturilor omului și de drepturile enunțate în mod expres în articolul 5 al prezentei Convenții, ele se angajează îndeosebi: a) să declare delict pedepsite prin lege orice difuzare de idei bazate pe superioritate sau ură rasială, orice incitare la discriminare rasială ca și orice acte de violență sau provocare la astfel de acte, îndreptate împotriva oricărei rase sau oricărui grup de persoane de o altă culoare sau de o altă origine etnică, precum și orice sprijin acordat unor activități rasiste, inclusiv finanțarea lor; b) să declare ilegale și să interzică organizațiile, precum și activitățile de propagandă organizată și orice alt fel de activitate de propagandă care incită la discriminare rasială și care o încurajează și să declare delict pedepsit prin lege participarea la aceste organizații sau la aceste activități; c) să nu permită autorităților publice sau instituțiilor publice, naționale sau locale, să incite la discriminare rasială sau să o încurajeze.
- 3.4 Comentariul General nr. 35 al Comitetului ONU pentru Eliminarea discriminării rasiale la pct. 15** explicitează factori contextuali care ar trebui luați în considerare la calificarea diseminării și a incitării la ură ca infracțiuni pedepsite prin lege.
- 3.5 Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale la art. 10 alin. (1)** stipulează că orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare; **art. 10 alin. (2)** stabilește că exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești; **art. 11 alin. (1)** prevede că orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale și **alin. (2)** exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate

democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat; **art. 17** prevede că nicio dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca autorizând unui stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție.

- 3.6 **Hotărârea CtEDO în cauza Handzhiyski vs. Bulgaria**, la **par. 23** Curtea a statuat că exprimarea reclamantului a vizat o chestiune de interes public care, în principiu, era îndreptățită la o protecție sporită. Mai mult, deși nu era concepută ca o formă de exprimare artistică, fapta putea fi, de asemenea, considerată ca având elemente de exprimare satirică, orice ingerință în aceasta trebuind examinată cu o atenție deosebită. În consecință, ingerința – constatarea vinovăției reclamantului la comiterea unui act de huliganism minor și amenda care a urmat – nu era „necesară într-o societate democratică”, în pofida marjei de apreciere de care se bucurau autoritățile naționale în acest domeniu.
- 3.7 **Recomandarea Nr. R (97) 20 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind discursul instigator la ură** recomandă la **principiul 3** din anexă se recomandă Guvernelor statelor membre să se asigure că interferențele cu libertatea de exprimare sunt strict circumscrise și aplicate în mod legal și non-arbitrar pe baza unor criterii obiective. În plus, în conformitate cu cerința fundamentală a statului de drept, orice limitare sau interferență cu libertatea de exprimare trebuie să fie supusă unui control judiciar independent. Această cerință este deosebit de importantă în cazurile în care libertatea de exprimare trebuie să fie reconciliată cu respectarea demnității umane și protecția reputației sau a drepturilor altora.
- 3.8 **Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012** la **art. 1 alin. (1)** stabilește că scopul acesteia este de prevenire, de combatere a discriminării, precum și de asigurare a egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar; **art. 2** oferă definiția instigării la discriminare ca fiind orice comportament prin care o persoană aplică presiuni sau afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege; **art. 3** prevede că subiecții domeniului discriminării sunt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat; **art. 12 alin. (1) lit. I)** statuează că, Consiliul sesizează organele de urmărire penală în cazul săvârșirii unor fapte discriminatorii ce întrunesc elemente ale infracțiunii; **art. 15 alin. (9)** stabilește că în cazul în care faptele examinate conțin elemente ale infracțiunii, Consiliul expediază imediat materialele organelor de urmărire penală.
- 3.9 **Legea privind întrunirile nr. 26/2008** la **art. 3** definește întrunirea ca prezență temporară și intenționată a unui grup de persoane, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini; conform **art. 4** prezenta lege se aplică cu respectarea următoarelor principii de bază: **lit. b)** nediscriminarea, conform căreia dreptul la întrunire este garantat tuturor persoanelor, indiferent de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere, de origine socială sau de oricare alt criteriu; **art. 8** sunt interzise întrunirile prin care se urmărește: a) îndemnarea la război de agresiune, la ură națională, rasială, etnică sau religioasă; b) incitarea la discriminare sau

violență publică; c) subminarea securității naționale sau a integrității teritoriale a țării, săvârșirea infracțiunilor, încălcarea ordinii publice sau organizarea tulburărilor în masă, încălcarea moralității publice, a drepturilor și a libertăților altor persoane ori punerea în pericol a vieții sau a sănătății acestora.

- 3.10 **Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64/2010 la art. 3 alin. (1)** orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a comunica fapte și idei; **alin. (2)** libertatea de exprimare protejează atât conținutul, cât și forma informației exprimate, inclusiv a informației care ofensează, șochează sau deranjează; **alin. (3)** exercitarea libertății de exprimare poate fi supusă unor restrângeri prevăzute de lege, necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni infracțiunile, pentru a proteja sănătatea și morala, reputația sau drepturile altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești; **alin. (5)** garanțiile privind libertatea de exprimare nu se extind asupra discursurilor care incită la ură sau la violență.
- 3.11 **Codul penal la art. 77 alin. (1) lit. d)** statuează că la stabilirea pedepsei se consideră circumstanțe agravante săvârșirea infracțiunii din motive de ură socială, națională, rasială sau religioasă; **art. 176 alin. (1) lit. e)** statuează că orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în drepturi și în libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, orice susținere a comportamentului discriminatoriu în sfera politică, economică, socială, culturală și în alte sfere ale vieții, bazată pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu săvârșită de două sau de mai multe persoane, se pedepsește cu amendă în mărime de la 750 la 950 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 150 la 240 de ore, sau cu închisoare de pînă la 2 ani, în toate cazurile cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani; **art. 176 alin. (2)** stipulează că promovarea ori susținerea acțiunilor specificate la alin. (1), săvârșită prin intermediul mijloacelor de informare în masă, se pedepsește cu amendă în mărime de la 950 la 1200 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 160 la 240 de ore, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 2000 la 4000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 3 ani; **art. 346** stabilește că acțiunile intenționate, îndemnurile publice, 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, se pedepsesc cu amendă în mărime de pînă la 600 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de pînă la 3 ani.

IV. În concluzie, Consiliul reține următoarele:

- 4.1 Analizând conținutul sesizării și materialele anexate, Consiliul reține că autoarea solicită examinarea și aprecierea caracterului presupus discriminator al acțiunii de protest desfășurate la data de 12 iunie 2022 de către un grup de manifestanți ce au venit la Ambasada Federației Ruse de la Chișinău cu coroane funerare, steagul Ucrainei și un sicriu improvizat, în care se afla o păpușă ce amintește de înfățișarea Președintelui Federației Ruse. De asemenea, participanții au afișat public, în cadrul acțiunii de protest, placarde cu lozinci prin care au condamnat acțiunile militare din Ucraina și și-au exprimat

solidaritatea cu poporul ucrainean. Autoarea sesizării susține că astfel de acțiuni nu fac altceva decât să încingă spiritele și să provoace ură interetnică, în contextul situației actuale din țara vecină.

- 4.2 În această privință, Consiliul menționează că libertatea de exprimare, garantată de Constituție și de alte legi, acordă posibilitatea persoanei de a-și susține, promova, răspândi, exprima prin toate căile legale, ideile și opiniile fără teama de a fi supusă unor sancțiuni. În același timp, Consiliul notează că libertatea de exprimare este supusă anumitor restricții necesare într-un stat democratic, în scopul protejării drepturilor și libertăților altor persoane.
- 4.3 De asemenea, Consiliul notează că opiniile, mesajele sau orice alte informații în sens larg pot fi exprimate atât prin diverse mijloace, acțiuni cât și prin acte simbolice. În această privință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că actul simbolic al petiționarului destinat să sfideze în mod public monumentul fondatorului partidului politic care acorda un sprijin parlamentar esențial Guvernului în exercițiu, cu un apel la demisia celui Guvern, în contextul unui protest prelungit la nivel național împotriva Guvernului, a constituit o modalitate de a „împărtăși ideile”¹.
- 4.4 În lumina acestor considerente, Consiliul reține că improvizarea, în fața sediului Ambasadei Federației Ruse la Chișinău, a unui sicriu cu o păpușă în acesta constituie un act expresiv și simbolic menit să reprezinte dezacordul manifestanților cu privire la violențele din Ucraina, rezultat al acțiunilor militare al căror inițiator se consideră a fi Președintele Federației Ruse. Astfel, aceste acțiuni pot fi considerate informații protejate de libertatea de exprimare.
- 4.5 Cât privește aprecierea, prin prisma elementelor instigării la discriminare, a mesajului transmis în cadrul acțiunii de protest la care se referă autoarea sesizării, Consiliul subliniază că o afirmație poate deveni instigatoare la discriminare atunci când, prin comportamentul sau acțiunile persoanei care o vociferează sau o manifestă, se aplică presiuni sau se afișează o conduită intenționată în scopul discriminării unei terțe persoane pe baza criteriilor protejate. Aceasta presupune ca acțiunile să fie de natura unui îndemn la excludere, restricție, preferință sau deosebire în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane în baza unui criteriu protejat și să arate intenția certă a autorului de a săvârși fapte condamnabile.
- 4.6 Raportând speței principiile enunțate *supra*, Consiliul stabilește că simbolurile prezentate în cadrul protestului împotriva ostilităților militare din Ucraina și anume coroanele funerare, sicriul improvizat și păpușa care face aluzie la Președintele Federației Ruse, afișate de grupul de manifestanți în fața sediului Ambasadei Federației Ruse la Chișinău, ar putea fi catalogate ca fiind deranjante sau șocante pentru o parte din cetățeni. Or, reprezentarea fie și simbolică, a evenimentului funerar al unei persoane va trezi inevitabil reacții emoționale în rândul publicului larg. Totuși, în viziunea Consiliului, în pofida faptului că anumite mesaje sau idei exprimate public displac unei părți a societății sau chiar deranjează, aceste mesaje trebuie tolerate în măsura în care acestea nu depășesc limitele libertății de exprimare. Totodată, este necesar de reținut că condamnarea acțiunilor militare în sine constituie un concept/o idee și nu vizează nici unul din criteriile protejate de discriminare prevăzute de art. 1 din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, respectiv nu poate fi reținută nici o forma de discriminare.
- 4.7 Cât privește ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale/etnice, Consiliul notează că o astfel de manifestare cu un astfel de efect ar fi acela care răspândește, incită,

¹ Hotărârea CEDO pe cauza *Handzhiyski vs. Bulgaria*, par. 45.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209033>

promovează sau justifică ura rasială, xenofobie, anti-semitism sau alte forme de ură bazate pe intoleranță, inclusiv intoleranța exprimată sub formă de naționalism și etnocentrism agresiv, discriminare și ostilitate împotriva persoanelor, în cazul dat persoanelor de etnie rusă sau cetățenilor Federației Ruse. Consiliul notează că, în vederea examinării dacă un comportament sau o acțiune instigă sau nu la ură, ca și în cazul instigării la discriminare, este important de a stabili dacă mesajele transmise prin această manifestare se încadrează în limitele libertății de exprimare, inclusiv, urmează a se ține cont de severitatea substanței acestora.

- 4.8 În context, Consiliul notează că, deși participanții la acțiunea de protest își prezintă atitudinea față de ostilitățile militare din Ucraina, reprezentând sugestiv un eveniment funerar, acțiune care nu este tocmai aliniată scopului de a menține un climat pașnic în societate, aceste simboluri prezentate în cadrul manifestației publice nu se ridică la nivelul de gravitate corespunzător pentru a fi calificat drept infracțiune, având în vedere că îndemnul exprimat nu este de natură să genereze acțiuni în masă de diferențiere sau dezbinare etnică. De asemenea, Consiliul atenționează că mesajele transmise prin intermediul simbolurilor funerare nu au fost urmate de careva acțiuni concrete, nu conțin expresii violente, acțiunile consumându-se odată cu momentul manifestării.
- 4.9 În aceeași ordine de idei, Consiliul reiterează că libertatea de exprimare, astfel cum este garantată de art. 19 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice și de paragraful 1 al art. 10 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, într-adevăr una dintre condițiile de bază pentru progresul acesteia și pentru auto-realizarea individuală. Sub rezerva paragrafului 2, se aplică nu numai „informațiilor” sau „ideilor” care sunt permise în mod favorabil sau considerate inofensive sau indiferente, ci și celor care jignesc, șochează sau deranjează statul sau orice secțiune a populației. Acestea sunt exigențele acelui pluralism, toleranță și deschidere fără de care nu există „societate democratică”.
- 4.10 Acestea fiind explicate, Consiliul conchide că reprezentarea, în cadrul unei acțiuni de protest, a unui eveniment funerar cu utilizarea simbolurilor precum coroane funerare și sicriu improvizat în care este amplasată o păpușă aparent asemănătoare Președintelui Federației Ruse, în contextul acțiunilor militare din Ucraina, nu constituie instigare la discriminare. Totodată, Consiliul consideră că aceleași fapte nu se ridică la nivelul de gravitate pentru a fi calificate drept infracțiune prevăzută de art. 346 Codul penal și anume ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase sancționate penal din considerentul că nu conțin expresii violente certe cu privire la caracterul acțiunilor îndreptate împotriva unui grup de persoane.

Președinte

Ian FELDMAN