



bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 180, of. 404,  
MD-2004, Chișinău, Republica Moldova / Republic of Moldova  
бул. Штефан чел Маре 180, оф. 404,  
MD-2004, Кишинёв, Республика Молдова  
+373 22 212 817; info@egalitate.md; www.egalitate.md

Nr. 04/1021 din 22.06.2026

La nr. 03/5647 din 22.05.2026

Ministerul Justiției  
[secretariat@justice.gov.md](mailto:secretariat@justice.gov.md)  
[acte@gov.md](mailto:acte@gov.md)

Consiliul pentru egalitate a examinat *proiectul de lege pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, înregistrat de Cancelaria de Stat cu nr. unic 813/MJ/2024*, expediat pentru avizare repetată și comunică următoarele propuneri.

1. În contextul alinierii cadrului normativ național la aquis-ul Uniunii Europene, atragem atenția asupra faptului că noțiunea de hărțuire prevăzută la art. 70<sup>2</sup> din Codul Contravențional are un caracter limitativ. Or, în conformitate cu art. 2 din Directiva 2000/43/CE, hărțuirea constituie o formă de discriminare atunci când un comportament nedorit, legat de rasă sau origine etnică, are ca scop sau efect violarea demnității unei persoane ori crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau jignitor. Art. 70<sup>2</sup> din Codul contravențional folosește ca modalități de manifestare a hărțuirii sintagma „comportament fizic, verbal, nonverbal sau a altor acțiuni”, pe când Directiva 2000/43/CE utilizează termenul de „comportament nedorit”, care are o aplicabilitate mai mare, deoarece hărțuirea s-ar putea manifesta și prin inacțiuni, cum ar fi neinformarea intenționată a unei persoane despre ședințe sau activități, neatribuirea unui loc de muncă sau unor sarcini, menținerea unui mediu în care comportamentele discriminatorii sunt frecvente și acceptate tacit, neintervenția în fața unor acte de hărțuire cunoscute ș.a. Din aceste considerente **se propune substituirea în art. 70<sup>2</sup> din Codul contravențional a sintagmei „comportament fizic, verbal, nonverbal sau a altor acțiuni” cu textul „comportament nedorit”**.
2. În urma examinării prevederilor Codului contravențional, se constată existența unei necorelări între art. 400 și art. 423<sup>5</sup>, care generează confuzii în aplicare. Astfel, includerea la art. 400 a trimerii generale la contravențiile prevăzute la art. 68<sup>1</sup>–71, ca fiind examinate de poliție, conduce în practică la interpretarea eronată potrivit căreia și contravențiile prevăzute la art. 70<sup>2</sup> (hărțuirea) și art. 70<sup>3</sup> (victimizarea) ar intra în competența poliției. Or, potrivit art. 423<sup>5</sup> din Codul contravențional, aceste fapte sunt atribuite expres în competența Consiliului pentru egalitate. Această situație vine în contradicție cu art. 3 din Legea 100/2017 și conduce la conflicte de competență. În acest context, **Consiliul recomandă substituirea în art. 400 alin.(1) Cod contravențional a textului „68<sup>1</sup>–71” cu textul „68<sup>1</sup>, 69,70, 70<sup>1</sup>, 71”**.
3. Codul contravențional reglementează contravențiile în domeniul egalității (art. 54<sup>2</sup>, 65<sup>1</sup>, 70<sup>2</sup>, 70<sup>3</sup>, 71<sup>1</sup>) și sancțiunile aferente, iar potrivit art. 423<sup>5</sup>, constatarea acestor fapte este realizată de Consiliul pentru egalitate, procesele-verbale fiind remise instanței de judecată competente pentru examinare în fond. În practică, acest mecanism presupune proceduri îndelungate și consumatoare de resurse, inclusiv necesitatea susținerii proceselor-verbale în instanță, ceea ce generează un volum suplimentar de muncă pentru Consiliu. În condițiile resurselor umane limitate, aceste constrângeri afectează eficiența activității instituției și conduc la un număr redus de sancțiuni aplicate efectiv, diminuând caracterul descurajator al cadrului contravențional. În aceste condiții, nu se poate considera că mecanismul actual de sancționare contravențională a faptelor de discriminare îndeplinește cerințele de eficiență și descurajare impuse de standardele europene. În acest sens, amintim că art. 15 din Directiva 2000/43/CE impune ca sancțiunile să fie eficiente, proporționale și cu efect descurajator. De asemenea, Comisia Europeană contra Rasismului și Intoleranței (ECRI) în cadrul Raportului pertinent

celui de-al VI-lea ciclu de monitorizare aferent Republicii Moldova a recomandat la pct. 4 acordarea competenței Consiliului pentru egalitate de a aplica sancțiuni contravenționale în cauzele ce vizează discriminarea.

Drept urmare, **Consiliul propune modificarea art. 423<sup>5</sup> Cod contravențional prin expunerea alin.(1) în următoarea redacție: „(1) Contravențiile specificate la art. 54<sup>2</sup>, 65<sup>1</sup>, 70<sup>2</sup>, 70<sup>3</sup>, 71<sup>1</sup> și 71<sup>2</sup> se constată și se examinează de către Consiliul pentru egalitate.”, completarea la alin.(2) după cuvântul „constate” cu cuvintele „ să examineze” și excluderea alineatelor (11 ) și (3).**

4. În continuare, Consiliul atrage atenția asupra faptului că atât Legea nr. 121/2012 utilizează noțiunea de „instigare la discriminare”, precum și Codul contravențional, care reglementează „instigarea la discriminare” ca faptă contravențională, constând în îndemnuri publice, diseminarea informației sau alte forme de influențare a publicului, fiind atribuită în competența poliției. Prin urmare, menținerea noțiunii de „instigare la discriminare” în Legea nr. 121/2012 generează confuzie terminologică și conceptuală între domeniul contravențional și cel al egalității și nediscriminării și dificultăți în aplicarea legii.

În acest sens, Consiliul a propus, în procesul de consultare a *proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (alinieră cadrul normativ la standardele aplicabile organismelor de promovare a egalității) (nr. 212/MJ/2026)*, modificarea art. 2 din Legea 121/2012 prin înlocuirea noțiunii de „instigare la discriminare” cu noțiunea de „ordin de a discrimina”.

În continuare, Consiliul reține că autorii *proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (alinieră cadrul normativ la standardele aplicabile organismelor de promovare a egalității)* au optat pentru menținerea aceleiași noțiuni de instigare la discriminare cu următoarea definiție: *“instigare la discriminare - orice comportament manifestat față de o persoană sau un grup de persoane în scopul determinării la discriminarea unei/unor terțe persoane, pe baza criteriilor protejate, reale sau presupuse”*. În aceste circumstanțe, Consiliul atrage atenția că **această formă de discriminare urmează să fie sancționată într-un articol contravențional separat**, căci ea nu corespunde definiției instigării la discriminare din art. 70<sup>1</sup> Cod contravențional. Or, potrivit art. 15 din Directiva 2000/43/CE statul trebuie să stabilească norme privind sancțiunile care se aplică în cazul încălcării dispozițiilor de drept intern adoptate în aplicarea directivei.

**Dat fiind faptul că nu pot exista 2 articole contravenționale cu același titlu „instigare la discriminare”, urmează a fi clarificată modalitatea de delimitare a acestor fapte și de sancționare contravențională a acestora. În acest sens, Consiliul reiterează propunerea privind completarea Codului contravențional cu un nou articol - art. 70<sup>4</sup> Ordinul de a discrimina în următoarea redacție:**

„ Articolul 70<sup>4</sup> . Ordinul de a discrimina

Orice comportament manifestat față de o persoană sau un grup de persoane în scopul determinării la discriminarea unei/unor terțe persoane, pe baza criteriilor de rasă, culoare, origine națională, etnică și socială, statut social, cetățenie, rezidență, limbă, nivel de alfabetizare, religie sau convingeri, vârstă, sex sau caracteristici sexuale, gen, identitate de gen sau expresie de gen, statut matrimonial, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, statut HIV, opinie, apartenență politică, avere, naștere sau orice alt criteriu,

se sancționează cu amendă de la 78 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 40 la 60 de ore, cu amendă de la 150 la 240 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a deține anumite funcții sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.”.

**Pe cale de consecință, se reiterează și necesitatea ajustării terminologiei utilizate în Legea nr. 121/2012, în ceea ce privește noțiunea de „instigare la discriminare”, întru evitarea interpretării eronate extensive a noțiunii din Legea nr. 121/2012.**

5. Totodată, în ceea ce privește contravenția de instigare la discriminare prevăzută art. 70<sup>1</sup> al Codului contravențional, Consiliul atrage atenția asupra faptului că norma art. (1) este formulată ambiguu și neclar, acest fapt generând dificultăți de aplicare în rândul agenților constatați. Or, potrivit art. 70<sup>1</sup> alin. (1) constituie instigarea la discriminare acțiunile

intenționate, îndemnul public, diseminarea informației sau alte forme de informare a publicului, inclusiv prin intermediul mass-mediei, în formă scrisă, desen sau imagine, sau prin intermediul unui sistem informatic, îndreptate spre instigare la discriminare pe motive de prejudecată. Respectiv, din textul normei nu rezultă cu claritate care trebuie să fie efectul acțiunilor persoanei pentru a fi în măsură să constituie instigare la discriminare.

În această privință, Consiliul atrage atenția asupra necesității revizuirii atât a textului alin. (1) al art. 70<sup>1</sup>, cât și a denumirii contravenției, or este necesar de avut în vedere faptul că alte acte normative operează cu noțiuni precum *discurs de ură* (Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174/2018). De asemenea, ar trebui de asigurat o coerență a termenilor utilizați de Codul contravențional prin care se sancționează aceleași fapte. Drept exemplu, art. 52 alin.(3) din Codul contravențional prevede că utilizarea de către competitorii electorali a discursului de ură și/sau instigare la discriminare în cadrul perioadei electorale și/sau în materialele de agitație electorală se sancționează cu amendă de la 150 la 250 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 250 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice. Astfel, observăm că art. 52 alin.(3) din Codul contravențional se utilizează atât termenul de discurs de ură cât și de instigare la discriminare, deși Codul contravențional nu dă o definiție a acestora și nu indică criteriile protejate în baza cărora ar urma să fie sancționat discursul de ură sau instigare la discriminare. Existența acestor curențe în cadrul Codului contravențional, încalcă principiul previzibilității, care este parte din principiul legalității și este prevăzut în mod expres de art. 5 din Codul contravențional.

În vederea asigurării coerenței cadrului normativ național, Consiliul propune revizuirea atât a art. 52 alin.(3), cât și a art. 70<sup>1</sup> Cod contravențional, cu utilizarea drept referință a Recomandării de Politică Generală nr. 15 privind combaterea discursului de incitare la ură a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței, care în Preambul indică că prin discurs de incitare la ură se înțelege “susținerea, promovarea sau încurajarea, sub orice formă, a denigrării, urii sau defăimării unei persoane sau a unui grup de persoane, precum și orice fel de hărțuire, insultă, stereotip negativ, stigmatizare sau amenințare la adresa unei persoane sau a unui grup de persoane, și justificarea tuturor acestor tipuri de exprimare, pe motiv de rasă, culoare, descendență, origine națională sau etnică, vârstă, dizabilitate, limbă, religie sau convingere, sex, gen, identitate de gen, orientare sexuală și alte caracteristici personale sau alt statut.”<sup>1</sup>

De asemenea, **Consiliul propune excluderea alin. (2) din cadrul art. 70<sup>1</sup>**, deoarece prevederile acestuia limitează nejustificat aplicarea alin. (1) și împiedică sancționarea discursului care incită la ură. Or, dezbaterile publice privind probleme de religie, educație, cercetare științifică obiectivă, și nici contextul evenimentelor sau acțiunilor artistice nu pot justifica diseminarea de idei, exprimări, imagini sau alte acțiuni care incită la discriminare sau ură față de grupuri vulnerabile.

6. La pct. 16 al proiectului, se propune excluderea textului „și recomandărilor” din cadrul articolului 71<sup>2</sup> al Codului Contravențional. În rezultatul acestei modificări, neexecutarea recomandărilor Consiliului nu va putea fi calificată drept împiedicare a activității Consiliului și respectiv, nu va putea fi sancționată contravențional.

**Consiliul nu susține modificarea propusă și solicită excluderea acesteia din proiectul examinat** din următoarele considerente.

Potrivit Directivei 2024/1500 privind standardele aplicabile organismelor de promovare a egalității de tratament și a egalității de șanse între femei și bărbați în materie de încadrare în muncă și de ocupare a forței de muncă și de modificare a Directivelor 2006/54/CE și 2010/41/UE, par. (28) din Preambul, pentru a garanta eficacitatea activității organismelor de promovare a egalității, statele membre ar trebui să adopte mecanisme adecvate pentru monitorizarea măsurilor adoptate în urma avizelor și pentru executarea deciziilor. De asemenea, potrivit art. 9 par. (2) al Directivei stabilește că dacă este cazul, atât avizele fără caracter obligatoriu, cât și deciziile obligatorii includ măsuri specifice menite să remedieze orice încălcare constatată a principiului egalității de tratament și să prevină astfel de încălcări pe viitor. Statele membre instituie mecanisme adecvate pentru monitorizarea măsurilor

---

<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/rec-15-2016-015-rum/16809c8e3f>

adoptate în urma avizelor fără caracter obligatoriu, cum ar fi obligațiile de a furniza feedback, și pentru executarea deciziilor obligatorii.

Revenind la cadrul normativ național, atragem atenția asupra faptului în conformitate art. 15 alin. (4) al Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, în urma examinării plângerii, Consiliul adoptă o decizie motivată cu majoritatea voturilor membrilor săi. Decizia Consiliului poate include prescripții și/sau recomandări în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei și a prevenirii faptelor similare pe viitor. În continuare, pct. 61 din Regulamentul de activitate al Consiliului pentru egalitate aprobat prin Legea nr. 298/2012, stabilește că decizia trebuie să cuprindă, printre altele, prescripțiile formulate în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei discriminării și recomandările pentru prevenirea faptelor similare în viitor. Astfel, prevederile legale citate disting prescripțiile de recomandări în dependență de finalitatea urmărită de acestea, în cazul prescripției – de a asigura repunerea în drepturi a victimei, în cazul recomandării – de a preveni fapte similare pentru viitor. Prin prisma acestor prevederi, recomandările formulate în deciziile Consiliului urmează a fi privite ca având un caracter obligatoriu, având în vedere caracterul obligatoriu al deciziei Consiliului, care, potrivit pct. 65, este un act oficial și produce efecte juridice de la data comunicării ei părților. În acest sens, art. 15 alin. (5) al Legii nr. 121/2012 prevede că decizia se aduce la cunoștința persoanei care a comis fapta discriminatorie și a persoanei care a depus plângerea în termen de 15 zile de la adoptare. Consiliul este informat în termen de 30 de zile despre măsurile întreprinse, cu prezentarea eventualelor dovezi în acest sens. Decizia produce efecte de la data aducerii la cunoștință.

Respectiv, având în vedere faptul că majoritatea deciziilor emise de Consiliul conțin atât prescripții, cât și recomandări, utimele referindu-se la măsuri concrete pe care urmează să le pună în aplicare reclamatul (persoana care a comis fapta discriminatorie) pentru a nu admite situații de discriminare similar celor constatate pentru viitor, atragem atenția că operarea modificării propuse de autori va avea drept rezultat scăderea nivelului de implementare a recomandărilor Consiliului, care de altfel, a atins nivelul de doar 36% în 2025. De asemenea, notăm că modificarea urmărește lipsirea autorității de o pârghie de impulsie a implementării recomandărilor.

În același context, Consiliul subliniază că printre Criteriile de referință intermediare pentru Capitolul 23 „Justiție și drepturi fundamentale” se regăsește *Consolidarea capacităților instituțiilor naționale de drepturile omului, a Oficiului Avocatului Poporului și Consiliul pentru egalitate*, în privința căruia Comisia Europeană a subliniat că statul trebuie să demonstreze o tendință de creștere a ratei de implementare a recomandărilor formulate de Avocatul Poporului și de Consiliul pentru egalitate. Astfel, prin prisma angajamentului asumat de îndeplinire a acestui criteriu, notăm că modificarea propusă vine în contradicție cu obiectivul de impulsie a implementării recomandărilor formulate de Consiliu.

7. În altă ordine de idei, Consiliul subliniază că legislația națională nu asigură protecția împotriva victimizării în măsura în care o cer prevederile directivelor europene. Astfel, potrivit art. 70<sup>3</sup> din Codul Contravențional constituie victimizare orice acțiune sau inacțiune soldată cu consecințe negative pentru persoana care a depus plângere sau a înaintat acțiune în instanța de judecată în scopul asigurării principiilor egalității și nediscriminării ori în scopul furnizării unor informații, inclusiv a unor mărturii, care se referă la plângerea sau acțiunea înaintată de către o altă persoană.

Definiția în vigoare condiționează protecția împotriva victimizării de „depunerea unei plângeri sau înaintarea unei acțiuni în instanța de judecată” și o extinde, suplimentar, asupra persoanei care furnizează informații sau mărturii referitoare la demersul altei persoane. Această formulare restrânge atât sfera actelor care declanșează protecția, cât și cercul persoanelor protejate, prin raportare la cerințele dreptului Uniunii.

Standardul european aplicabil este consacrat prin articolul 11 din Directiva 2000/78/CE, potrivit căruia statele membre introduc măsurile necesare pentru protecția lucrătorilor împotriva concedierii sau a oricărui alt tratament defavorabil aplicat de angajator ca reacție la o plângere formulată la nivel de întreprindere sau la orice procedură legală care vizează asigurarea respectării principiului egalității de tratament. Aceeași exigență a fost reluată, în termeni identici, prin articolul 24 din Directiva 2006/54/CE și, ulterior, prin articolul 25 din Directiva (UE) 2023/970 privind consolidarea egalității de remunerare. Continuitatea acestei norme pe

parcursul a peste două decenii demonstrează că protecția împotriva victimizării constituie un principiu transversal și stabil al dreptului anti-discriminare al Uniunii, ceea ce justifică alinierea prevederilor art. 70<sup>3</sup> din Codul Contravențional la aquis UE.

Din raportarea definiției victimizării la prevederile directivelor UE se constată următoarele neconcordanțe. În primul rând, atât articolul 11 din Directiva 2000/78/CE, cât și articolul 25 alineatul (2) din Directiva (UE) 2023/970 protejează lucrătorul împotriva tratamentului punitiv aplicat ca reacție la o plângere formulată la nivelul angajatorului, iar nu doar la o acțiune în instanța de judecată sau la o plângere depusă la Consiliul pentru egalitate. Reclamația internă reprezintă tocmai etapa în care represaliile sunt cele mai frecvente și mai dificil de probat. Definiția actuală, prin referirea exclusivă la plângere și la acțiunea în instanță, lasă neprotejată persoana care a semnalat o problemă de discriminare în interiorul organizației, înainte de orice procedură formală.

În al doilea rând, cercul persoanelor protejate este conturat prea îngust. Considerentul 58 al Directivei (UE) 2023/970, întemeiat pe jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, impune ca această categorie să fie interpretată în sens larg și să nu fie limitată la persoanele care îndeplinesc cerințe de formă privind un anumit statut procesual, precum cel de martor. În cauza Hakelbracht (C-404/18), Curtea a extins protecția la lucrătorii care sprijină victima discriminării, în speță, o angajată care a intervenit în favoarea unei candidate chiar în absența statutului formal de martor. Definiția națională, care se referă strict la furnizarea de „informații sau mărturii”, nu acoperă această ipoteză și omite, totodată, menționarea expresă a reprezentanților lucrătorilor, pe care articolul 25 din Directiva (UE) 2023/970 îi vizează nominal, întrucât aceștia acționează în nume colectiv și ar putea fi excluși de o interpretare ce leagă protecția de un interes personal direct.

În al treilea rând, jurisprudența Curții impune ca protecția să fie efectivă și după încetarea raportului de muncă. În cauza Coote (C-185/97), Curtea a statuat că un fost angajator nu poate victimiza un lucrător care a reclamat discriminarea, de pildă prin refuzul de a-i elibera referințe, întrucât o protecție limitată la durata contractului ar fi lipsită de efect util și ar descuraja exercitarea drepturilor. Definiția actuală nu prevede nimic în acest sens.

Având în vedere cele menționate, **Consiliul recomandă modificarea art. 70<sup>3</sup> din Codul Contravențional, prin expunerea dispoziției în următoarea redacție:**

**„Orice tratament defavorabil aplicat unei persoane ca reacție la:**

- a) formularea unei plângeri, sesizări sau reclamații, adresate inclusiv la nivelul organizației angajatorului, ori inițierea sau participarea la o procedură administrativă sau judiciară având drept scop asigurarea respectării principiului egalității și nediscriminării, ori exercitarea oricărui drept prevăzut de lege în acest domeniu;**
- b) sprijinirea, sub orice formă, a unei alte persoane în exercitarea drepturilor acesteia ori în cadrul unui demers prevăzut la litera a), inclusiv prin furnizarea de informații sau prin depunerea de mărturii;**
- c) exercitarea, în calitate de reprezentant al lucrătorilor sau al persoanelor protejate, a atribuțiilor de apărare a principiului egalității și nediscriminării.”.**

8. În continuare, Consiliul reține că în Nota de fundamentare este indicată completarea art. 233 al Codului Contravențional cu un nou alineat - alin.(3<sup>1</sup>) – normă care va asigura că toți șoferii suspecți de conducere sub influența alcoolului vor fi obligați să se supună testelor, eliminând astfel posibilitatea de a evita sancțiunile prin refuz. Totuși, Consiliul observă că o asemenea normă nu se regăsește în textul proiectului de lege, **motiv pentru care recomandă revizuirea Notei de fundamentare a proiectului, cu excluderea textului menționat mai sus.** Aceeași recomandare este valabilă și în privința textului din Nota de fundamentare care se referă la completarea art. 429 al Codului contravențional cu alin.(7<sup>1</sup>) – normă prin care se propune ca permisul de conducere să fie ridicat provizoriu din momentul constatării contravenției, or o asemenea normă nu se regăsește în textul proiectului.