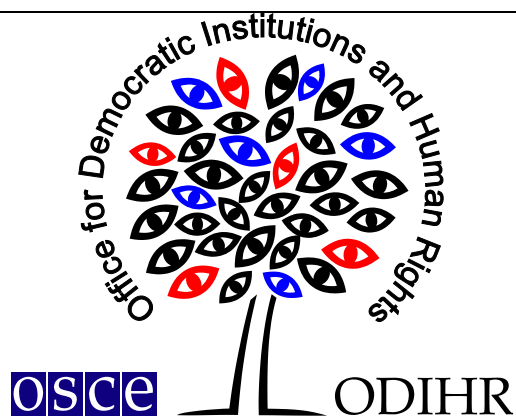


Varșovia, 30 decembrie 2019

Opinie-Nr.: FOE-MDA/344/2018 [AIC/JG]

www.legislationline.org



OPINIE

REFERITOR LA LEGEA REPUBLICII MOLDOVA

PRIVIND CONTRACARAREA ACTIVITĂȚII

EXTREMISTE

**în baza traducerii neoficiale în engleză a Legii furnizate de Ministerul Justiției al
Republicii Moldova**

*Prezenta Opinie conține contribuții oferite de Dr. Alan Greene
Lector superior, Facultatea de Drept Birmingham, Marea Britanie.*

Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
Str. Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varșovia tel. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

*Prezenta Opinie este de asemenea disponibilă în versiunea în limba română.
Totuși, versiunea în limba engleză va fi considerată ca fiind unica versiune oficială a acestui document.*

CONȚINUT

I. INTRODUCERE	3
II. DOMENIUL DE ANALIZĂ	3
III. SUMAR EXECUTIV	4
IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI	6
1. Standardele internaționale relevante și angajamentele asumate față de OSCE.....	6
2. Definiții juridice ale “extremismului” și ale altor termeni	10
3. Principiile fundamentale și direcțiile de contracarare a ”activităților cu caracter extremist”	18
4. Libertatea de asociere.....	20
5. Libertatea mass-media	24
6. Rețelele de telecomunicații de utilitate publică.....	27
7. Răspunderea pentru desfășurarea așa-numitei ”activități extremiste”	28
8. Libertatea de asociere.....	29
9. Cooperarea internațională	32
10. Comentariile finale	32

Anexă: Legea Republicii Moldova nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste (în baza modificărilor până pe data de 9 iunie 2016)

I. INTRODUCERE

1. *Pe data de 30 octombrie 2018, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a expediat Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile omului (denumit în continuare "ODIHR") solicitarea de a efectua analiza juridică a unui șir de acte normative diverse și proiecte de modificare a legislației, inclusiv a secțiunilor relevante din Legea din 2003 privind Contracararea activității extremiste (denumită în continuare "Legea"), pentru a asigura concordanța acesteia cu standardele internaționale în domeniul combaterii rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței.*
2. *Pe data de 6 noiembrie 2018, ODIHR a expediat răspunsul la prezenta solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a efectua analiza juridică a prevederilor relevante ale actelor normative.*
3. *Pe data de 20 februarie 2019, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a concretizat că Legea din 2003 privind contracararea activității extremiste necesită a fi revizuită integral, pentru a evalua gradul de corespundere a acesteia angajamentelor din domeniul dimensiunii umane ale OSCE, precum și standardelor internaționale ale drepturilor omului.*
4. *Prezenta Opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea sus-menționată.*

II. DOMENIUL DE ANALIZĂ

5. Domeniul prezentei Opinii se extinde doar asupra Legii, în formula modificărilor aduse acesteia în iunie 2016, furnizată pentru efectuarea analizei. Fiind delimitată astfel, prezenta Opinie nu va fi considerată a fi o evaluare comprehensivă și deplină al întregului cadru juridic și instituțional din domeniul contracarării așa-numitei "activități extremiste" din Moldova.
6. Prezenta opinie identifică problemele cheie și conține recomandări privind domeniile ce prezintă îngrijorări. În interesul conciziei, Opinia se va focaliza preponderant pe acele prevederi legislative care necesită îmbunătățire și nu pe aspectele pozitive ale Legii. Recomandările ce urmează se bazează pe standardele și practicile internaționale, având ca scop evidențierea practicilor bune ale altor State participante ale OSCE, după relevanță.
7. Mai mult decât atât, în conformitate cu prevederile Convenției privind Eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor¹ (denumită în continuare "CEDAW") și a Planului de Acțiune al OSCE din 2004 cu privire la Promovarea Egalității de gen și angajamentelor de integrare a perspectivei de gen în activitățile desfășurate de OSCE, prezenta Opinie analizează impactul potențial diferit pe care Legea îl poate avea asupra situației femeilor și bărbaților.²
8. Prezenta Opinie se bazează pe traducerea neoficială în limba engleză a Legii furnizată de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, care se conține în prezentul document sub formă de Anexă. Astfel, sunt posibile erori de traducere. Prezenta Opinie este de

¹ *Convenția ONU privind Eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (denumită în continuare "CEDAW"), adoptată prin Rezoluția Adunării Generale nr. 34/180 din 18 decembrie 1979. Republica Moldova a ratificat această Convenție pe 1 iulie 1994.

² A se vedea par. 32 al [Planului de acțiune al OSCE privind promovarea egalității de gen](#), adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004).

asemenea disponibilă în versiunea în limba română. Totuși, versiunea în limba engleză a prezentei Opinii va fi considerată ca fiind unica versiune oficială a documentului.

9. Luând în considerare cele de mai sus, ODIHR ține să menționeze că prezenta Opinie nu va constitui un impediment pentru ODIHR în exprimarea unor eventuale recomandări scrise sau verbale cu referire la respectivele acte normative sau alte acte legislative conexe ale Republicii Moldova, pe care ODIHR ar dori să le exprime în viitor.

III. SUMAR EXECUTIV

10. Contracararea acțiunilor de extremism violent și a radicalizării care poate rezulta în acte teroriste (denumite în continuare "EVRAT") constituie un domeniu strategic de acțiune al OSCE în lupta împotriva terorismului.³ În același timp, ODIHR și alte organisme internaționale și-au exprimat în repetate rânduri îngrijorarea privind uzul sintagmei "extremism"/"extremist" în calitate de termen juridic, precum și ambiguitatea acestui termen juridic, în special dacă este folosit în contextul legislației penale.⁴ Interpretând din această perspectivă Legea din 2003 privind contracararea extremismului, din motivul folosirii unor sintagme ambigue și imprecise, în special cu referire la definițiile conținute în Legea a "noțiunilor principale" – cum ar fi sintagma "extremism", "activitate extremistă", "organizație extremistă" și "materiale cu caracter extremist" – reflectă atribuirea unei marje largi de discreție persoanelor responsabile de implementarea acestei legislații, ceea ce poate în mod potențial rezulta în aplicare/interpretare arbitrară a prevederilor legislative. În general, necesitatea elaborării unui act legislativ special adresat contracarării sus-numitei "activități extremiste" este cel puțin îndoielnică, luând în considerare dificultatea inerentă de a atribui o definiție juridică pentru termenul "extremism" și îngrijorările majore privind posibilitatea încălcării drepturilor omului ce rezultă din elaborarea unor definiții ambigue și atotcuprinzătoare în actele normative, precum și gradul substanțial de suprapunere a acestor legi cu alte prevederi, în special cu legislația penală.
11. În cazul în care se decide că o astfel de Lege este totuși necesară, considerăm drept fiind imperativ ca legiuitorii să revizuiască substanțial prevederile acesteia, pentru a asigura racordarea ei la principiile fundamentale ale drepturilor omului. În această ordine de idei, nu toate activitățile care sunt interzise prin proiectul de Lege și calificate drept fiind "extremiste" și, respectiv, având ca urmare aplicarea măsurilor preventive și corective, conțin elementul de violență și nu sunt stipulate cu precizie suficientă, astfel încât să permită tuturor persoanelor să-și ajusteze comportamentul sau activitățile organizației

³ OSCE, Decizia Consiliului Permanent nr. 1063, privind [Cadrul Consolidat de combatere a terorismului](#).

⁴ A se vedea de ex., ODIHR, [Linile directoare privind abordarea amenințărilor și provocărilor prezentate de "luptătorii teroriști străini" în cadrul normativ pentru protecția drepturilor omului](#), din septembrie 2018, par. 21 și 31; și OSCE, [Prevenirea terorismului și combaterea extremismului violent și a radicalizării care conduc la terorism: o abordare bazată pe interacțiunea poliției cu comunitatea](#) (2014), Subsecțiunea 2.3.1. A se vedea de ex. ODIHR, [Opinie preliminară privind proiectele de lege pentru modificarea cadrului normativ "Privind combaterea extremismului și terorismului" în Republica Kazahstan](#), (6 octombrie 2016), par. 21-24; ODIHR, [Opinie referitor la proiectele de lege ale Republicii Kazahstan "cu privire la măsurile de contracarare a activităților extremiste" și "cu privire la modificarea mai multor acte legislative privind contracararea activităților extremiste"](#) (11 februarie 2005), paragrafele 2-3 și 11-15; ODIHR, [Opinie referitor la proiectele de legi „cu privire la măsurile de contracarare a activităților extremiste” și „cu privire la modificarea mai multor acte legislative în ceea ce privește măsurile de contracarare a activităților extremiste” din Republica Kazahstan](#), (20 octombrie 2004), paginile 5-7; și ODIHR, [Comentarii asupra proiectelor de lege „privind măsurile de contracarare a activităților extremiste” și „privind modificarea mai multor acte legislative cu privire la măsurile de contracarare a activităților extremiste” din Republica Kazahstan](#) (23 iunie 2004), par. 4.1. la 4.3. A se vedea Raportul special al ONU pentru libertatea religiei sau credinței, [Raportul din 2014 privind misiunea în Republica Kazahstan](#), A/HRC/28/66/Add.1, 23 decembrie 2014, paragrafele 44-51; ODIHR, [Linile directoare privind protecția apărătorilor drepturilor omului](#) (2014), par. 100, 205 și 213; Comisia de la Veneția, [Opinie referitor la Legea Federală a Rusiei privind combaterea activităților extremiste](#), CDL-AD(2012)016-e, 15-16 iunie 2012, par. 30; Comitetul ONU pentru Drepturile Omului (CCPR), [Comentariul General nr. 34 la Articolul 19: Libertatea de opinie și exprimare](#), 12 septembrie 2011, par. 46, în care CCPR a subliniat necesitatea de a se asigura o definiție clară a infracțiunilor, cum ar fi „activitatea extremistă”, pentru a se asigura că aceste reglementări nu rezultă în cauzarea de ingerințe disproporționate în exercitarea libertății de exprimare.

astfel, încât să fie evitată aplicarea acestor măsuri de constrângere. Astfel, legiuitorii trebuie să elimine formulările excesiv de ambigue și atotcuprinzătoare și în general să revizuiască substanțial definițiile și prevederile din Proiectul de lege, pentru a asigura corespunderea acestora principiului securității juridice a actelor normative. De asemenea, multe din măsurile stipulate de Lege, care sunt orientate spre contracararea așa-numitului ”*extremism*”, precum și măsurile punitive aplicabile (suspendarea sau încetarea activității asociațiilor obștești/organizațiilor, interzicerea activității mijloacelor de informare în masă, sistarea întrunirilor) constituie ingerințe severe în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare, libertății de asociere, libertății desfășurării întrunirilor pașnice și a libertății mass-media și, prin urmare, trebuie reconsiderate.

12. Mai concret, suplimentar constatărilor de mai sus, ODIHR propune următoarele recomandări specifice:
- A. De a pondera suplimentar dacă Proiectul de lege urmează a fi adoptat în general și dacă răspunsul este afirmativ, atunci este imperativă o revizuire substanțială a definițiilor incluse în acesta, precum și a altor prevederi normative materiale, pentru a se asigura că acest Proiect de lege se aliniază principiului previzibilității legislative, precum și că acesta asigura protecția activităților legitime, în special exercitarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; [par. 24 și 38]
 - B. De a modifica titlul Proiectului de lege pentru ca acesta să includă sintagma ”activitatea extremistă *cu caracter violent*” și de a modifica noțiunea sintagmei “*extremism*” din Articolul 1 al Legii, precum și a tuturor definițiilor din Lege ce conțin referirea la “*extremism*”/”*activități cu caracter extremist*” și manifestările acestui fenomen după cum urmează:
 - să se axeze în exclusivitate pe acțiunile sau comportamentul *cu caracter violent*; [par. 24]
 - să se elimine referirea la asemenea definiții ambigue, cum sunt acțiunile ”*radicale*”, ”*umilirea demnității naționale*” și ”*propagarea exclusivismului [...] cetățenilor după criteriul rasei, naționalității etc.*”; [par. 23, 29 și 30]
 - de a se specifica că sintagma ”*incitarea la desfășurarea acțiunilor cu caracter violent*” trebuie să se facă cu referire la acele forme de exprimare care sunt menite să incite acțiuni violente iminente, care vor rezulta cu probabilitate în incitarea unei asemenea violențe, și dacă există o legătură directă și imediată dintre aceasta formă de exprimare și probabilitatea survenirii unei asemenea violențe; [par. 32]
 - de a reconsidera referirea la simbolistica și emblemele așa-numitelor ”*altor organizații cu caracter extremist*”; [par. 35]
 - C. de a asigura faptul că actele legislative relevante privind înregistrarea asociațiilor obștești și a altor organizații (non-guvernamentale) reflectă aplicarea principiului prezumpției legalității obiectivelor și activităților unei asociații, și retragerea statutului juridic sau refuzul de a înregistra o organizație este aplicat doar când acestea se află în mod evident în conflict cu standardele internaționale ale drepturilor omului și nu din alte motive; [par. 49-50]
 - D. de a revizui în mod substanțial articolul 6 din Lege, cu scopul de: a se asigura că suspendarea sau interzicerea activității unei organizații sunt măsuri de ultim resort, care pot fi aplicate doar în caz de desfășurare de către organizație a unor activități ce pot fi calificate ca infracțiuni penale, definite în conformitate cu standardele

internaționale; a prevedea sau face referire la procedurile disponibile prin care să se garanteze accesul efectiv la contestația împotriva deciziei privind lichidarea organizației sau suspendarea activității acesteia în fața unei instanțe independente și imparțiale; a asigura o revizuire judiciară, promptă și eficientă atât a faptelor cât și a legilor, care să nu rezulte automat în emiterea deciziei privind lichidarea/suspendarea activității organizației în cauză, fiind în același timp asigurate toate garanțiile aferente unui proces echitabil; [par. 52]

- E. de a înlătura din Lege Articolele 10 alin. (6) și 12 alin. (3) ce stipulează tragerea la răspundere a membrilor fondatori sau a conducătorilor unor asemenea asociații obștești [par. 49 și 54-58], în același timp asigurând posibilitatea aplicării unui spectru mai larg de sancțiuni; [par. 53]
- F. De a înlătura Articolul 7 cu privire la tragerea la răspundere a instituțiilor de informare în masă sau, în cazul în care se decide menținerea prevederii curente, de a substitui dreptul de a suspenda sau interzice desfășurarea activității organizației doar în caz de comitere a infracțiunilor penale (care să fie aliniate standardelor internaționale), cu aplicarea unor forme mai proporționale de sancțiune; [par. 64]
- G. De a specifica în Articolul 12(1) care sunt prevederile normative exacte aplicabile și care fapte vor rezulta în aplicarea formei de răspundere prevăzute de lege; [par. 71] și
- H. De a elimina în totalitate Articolul 13 din Lege, în special acele prevederi care se referă la răspunderea organizatorilor și interzicerea întrunirilor [par. 74-82].

Recomandări suplimentare, accentuate prin uzul caracterelor aldine, de asemenea sunt parte a textului prezentei Opinii.

IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI

1. Standardele internaționale relevante și angajamentele asumate față de OSCE

- 13. Termenul “*extremism*” nu constituie în sine un concept juridic și poate avea semnificații multiple. Acesta poate descrie idei diametral opuse valorilor fundamentale ale societății, și/sau poate să se refere la “*metodele fără scrupule*” prin care se realizează aspirațiile politice, și mai concret prin “*demonstrarea lipsei de respect față de viața, libertatea și drepturile omului ale altor persoane*”.⁵
- 14. Pe plan internațional nu există un consens privind definiția normativă a sintagmei “*extremism*”.⁶ Totuși, este necesar de menționat că doar în contextul Organizației de Cooperare de la Shanghai, unde doar un număr limitat de state are calitatea de membru,⁷

⁵ A se vedea de ex. Reprezentantul Special al Președintelui în exercițiu al OSCE pentru Combaterea Radicalizării și Extremismului Violent, *Raport privind combaterea extremismului violent și a radicalizării care conduce la terorism: idei, recomandări și bune practici din regiunea OSCE*, 29 septembrie 2017, p. 15, referindu-se la Roger Scruton, *Dicționarul Palgrave Macmillan al gândirii politice*, ediția a 3-a. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007).

⁶ A se vedea, de ex. Raportul Special al ONU referitor la Promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul combaterii actelor teroriste (în continuare Raportul Special al ONU pentru combaterea terorismului), *Raportul Tematic 2015*, A/HRC/31/65, din 22 februarie 2016, par. 11 și 21, menționând că “[i]n pofida numeroaselor inițiative de prevenire sau de combatere a extremismului violent, nu există o definiție general acceptată a extremismului violent, care rămâne a fi un “concept evaziv””.

⁷ A se vedea <<http://infoshos.ru/en/>>. Moldova nu este membru al Organizației de Cooperare de la Shanghai.

doar două Convenții conțin unele definiții ale termenului "extremism": în timp ce [Convenția de la Shanghai privind Combaterea terorismului, separatismului și a extremismului \(2001\)](#),⁸ stipulează elementul aplicării violenței ca fiind elementul definitoriu esențial al calificării în acest sens,⁹ [Convenția din 2017 privind Combaterea Extremismului](#) nu mai consideră acțiunile violente ca un element obligatoriu, dar conține referirea la "acțiuni cu caracter violent lu alte acțiuni neconstituționale" ca necesare pentru calificarea acțiunilor ca "extremism".¹⁰

15. ODIHR și alte instituții internaționale și-au exprimat anterior îngrijorarea privind uzul termenului "extremism"/"activitate cu caracter extremist" în calitate de concept juridic în cadrul actelor normative, precum și vis-a-vis de caracterul ambiguu al acestei sintagme, în special atunci când este utilizat în contextul legislației penale.¹¹ De fapt, Raportorul special al ONU și CtEDO au reiterat că protecția dreptului la libertatea de exprimare se extinde asupra tuturor formelor de idei, informație sau opinii, inclusiv asupra acelor care "ofensează, șochează sau deranjează" autoritățile statului sau orice segment al populației,¹² afirmație valabilă și în cazul discursului de natură "extrem de ofensatoare".¹³ Deși este posibilă îngrădirea dreptului la libertatea de exprimare în cazuri foarte limitate, orice asemenea limitări trebuie să corespundă cerințelor stipulate de standardele internaționale ale drepturilor omului.¹⁴ Exprimarea simplă sau cu caracter pașnic a unor opinii considerate ca fiind "radicale" sau de natură "extremă" în nici un caz nu poate fi interzisă sau să rezulte în aplicarea pedepselor penale, cu excepția cazului când asemenea exprimări de opinie sunt însoțite de acte violente sau comiterea de fapte penale.¹⁵ Anumite forme de exprimare a opiniei ar putea fi calificate ca punând în pericol securitatea națională doar dacă vor fi întrunite cumulativ următoarele trei criterii: (1) exprimarea opiniei are intenția de instigare la violență; (2) există probabilitatea că acest discurs ar putea rezulta în instigarea la violență; (3) există o legătură directă dintre această exprimare și probabilitatea sau cauzarea acestor acte violente.¹⁶ Prin urmare, Moldova nu

⁸ A se vedea <<http://www.cfr.org/counterterrorism/shanghai-convention-combating-terrorism-separatism-extremism/p25184>>. Moldova nu este membru al acestei Convenții.

⁹ Articolul 1 din Convenția de la Shanghai privind Combaterea terorismului, separatismului și extremismului definește "extremismul" drept fiind "acte de uzurpare sau menținere a puterii prin utilizarea violenței sau schimbarea violentă a regimului constituțional al unui Stat, precum și de atac violent împotriva securității publice, inclusiv prin organizarea, în scopurile de mai sus, a grupărilor ilegale înarmate și participarea în acestea, care rezultă în aplicarea de sancțiuni penale în conformitate cu legislația națională a Statului Parte".

¹⁰ Organizația de Cooperare din Shanghai, [Convenția Organizației de Cooperare din Shanghai pentru Combaterea Extremismului](#) (Astana, 9 iunie 2017); Moldova nu este un stat parte la această Convenție. Articolul 2 alineatul 1 (2) din Convenție definește „extremismul” ca: „ideologie și practici care vizează rezolvarea conflictelor politice, sociale, rasiale, naționale și religioase prin acțiuni violente și alte acțiuni neconstituționale”.

¹¹ A se vedea referințele menționate în *op. cit.* nota de subsol 4.

¹² Raportorul Special al ONU pentru combaterea terorismului, [Raportul tematic 2015](#), A/HRC/31/65, din 22 februarie 2016, par. 38. A se vedea de asemenea de ex. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza [Handyside c. Marea Britanie](#) (Cererea nr. 5493/72, hotărârea Curții din 7 decembrie 1976); și cauza [Bodrožić c. Serbiei](#) (Cererea nr. 32550/05, hotărârea Curții din 23 iunie 2009), par. 46 și 56.

¹³ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 11 și 38 (Comentariul General nr. 34 al CCPR din 2011).

¹⁴ A se vedea, de ex. Articolul 19 (3) din Pactul Internațional al ONU cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP), care prevede că dreptul la libertatea de exprimare 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. A se vedea și Articolul 20 din PIDCP, precum și Articolul 4 din Convenția internațională a ONU privind Eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Articolul 3(c) din Convenția privind prevenirea și reprimarea crimei de genocid și [Rezoluția 1624 \(2005\)](#) a Consiliului de Securitate al ONU. În conformitate cu Articolul 20 al PIDCP, Statele trebuie să interzică prin lege anumite forme de exprimare ("orice propagandă de război" și "orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, ostilitate sau violență"). Cu toate acestea, după cum a observat Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, fiecare caz în care statul limitează libertatea de exprimare, inclusiv cele care intră sub incidența Articolului 20, trebuie să fie aplicate în strictă concordanță cu prevederile articolului 19 din PIDCP, a se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 50-52 (Comentariul general nr. 34 al CCPR din 2011).

¹⁵ *Op. cit.* nota de subsol 11, par. 38 (Raportul Tematic 2015 al Raportorului special ONU pe combaterea terorismului). A se vedea, de asemenea, [Îndrumarul ODIHR privind prevenirea actelor teroriste și combaterea extremismului și a radicalizării violente care pot rezulta în acte de terorism: o abordare a politicii comunitare \(2014\)](#), pagina 42, care prevede că "împărtășirea opiniilor sau convingerilor considerate radicale sau extreme, precum și exprimarea lor pașnică, nu ar trebui să fie considerate ca fiind delict penale".

¹⁶ A se vedea Raportorul Special al ONU privind libertatea de opinie și de exprimare, Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, Raportorul Special al Organizației Statelor Americane (OSA) privind libertatea de exprimare și Raportorul Special al Comisiei Africane pentru Drepturile Omului și Popoarelor (CADOP) privind libertatea de exprimare și accesul la informație (denumiți în continuare "Raportori Speciali Internaționali/Reprezentanți privind Libertatea de Exprimare"), [Declarația Comună din 2016 privind Libertatea de](#)

are nici o obligație internațională de a lua măsuri pentru contracararea extremismului *per se* și, respectiv, luarea tuturor măsurilor în această direcție nu se bazează pe obligații dictate de dreptul internațional. Dimpotrivă, posibilitatea de a desfășura în mod pașnic o activitate politică, sau orice altă activitate – fie și atunci când se diferențiază de obiectivele guvernului sau sunt considerate drept fiind ”*extreme*” – trebuie protejată.¹⁷

16. La general vorbind, acțiunile și comportamentul care sunt uneori definite ca având ”*character extremist*” nu constituie în mod necesar în sine o amenințare pentru societate, dacă nu sunt însoțite de săvârșirea actelor de violență sau altor fapte penale, cum ar fi instigarea la ură, incitarea la sau facilitarea activității infracționale și/sau violență, în bază conceptelor juridice definite conform standardelor drepturilor omului ale dreptului internațional.¹⁸ În același timp, acțiunile ce implică săvârșirea de acte violente, de regulă sunt reglementate prin intermediul prevederilor de ordin penal. Articolul 20 alin. 2 din Pactul Internațional al Drepturilor Civile și Politice (PIDCP)¹⁹ stipulează că ”[o]rice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzis prin lege”. Mai mult decât atât, în conformitate cu Articolul 4 (a) al Convenției Internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială²⁰ (denumită în continuare ”CEDR”),²¹ ”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” vor fi considerate fapte pedepsite de lege. Totuși, pentru a califica formele de exprimare ca fiind incitare, este necesar ca acestea să se conformeze criteriilor sus-menționate din par. 15.
17. În acest context, infracțiunile motivate de ură sunt adesea, asemenea exemplului cadrului normativ al Moldovei, calificate drept fiind una din manifestările fenomenului de ”*extremism*”. Numeroasele angajamente ale OSCE de asemenea fac referire la lupta Statelor participante ale OSCE împotriva discriminării și ”*crimelor motivate de ură*”,²² expres specificate în special în [Decizia Consiliului de Miniștri nr. 9/09 referitoare la](#)

[Exprimare și Combaterea Extremismului Violent](#), din 3 mai 2016, par. 2 (d); și Principiul 6 al [Principiilor de la Johannesburg privind libertatea de exprimare și securitatea națională](#) (1995), adoptate pe 1 octombrie 1995 de un grup de experți în dreptul internațional, securitate națională și drepturile omului, convocați în baza Articolului 19, Centrul Internațional împotriva Cenzurii, în colaborare cu Centrul de Studii Juridice Aplicate al Universității Witwatersrand din Johannesburg și aprobate de Raportorul Special al ONU privind libertatea de opinie și de exprimare. A se vedea și Secretarul General al ONU, [Raport privind protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în cadrul măsurilor de combatere a terorismului](#), A/63/337, 28 august 2008, par. 62.

¹⁷ *Op. cit.* nota de subsol 11, par. 38 (Raportul tematic 2015 al Raportorului Special ONU pe combaterea terorismului).

¹⁸ *ibid.* par. 38 (Raportul tematic 2015 al Raportorului Special ONU pe combaterea terorismului). Vezi și *op. cit.* nota de subsol 14, p. 42-43 (Îndrumarul ODIHR privind prevenirea terorismului și combaterea extremismului și radicalizării violente care rezultă în acte teroriste din 2014).

¹⁹ Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Republica Moldova a ratificat PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

²⁰ Convenția Internațională a ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CEDR), adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2106 (XX) din 21 decembrie 1965. Republica Moldova a ratificat această Convenție pe 26 ianuarie 1993.

²¹ Recunoscând că termenul ”rasă” este o construcție pur socială, care nu are nici o bază ca concept științific, în sensul prezentei Opinii, termenul ”rasă” sau ”rasial” va fi utilizat referitor la instrumentele internaționale care folosesc un astfel de termen, pentru a asigura faptul că orice acțiuni discriminatorii bazate pe presupusa ”rasă”, origine, etnie, culoare sau naționalitate (percepute sau reale) ale unei persoane sunt incluse - în timp ce, în general, este de preferință utilizarea unor termeni alternativi, cum ar fi ”originea națională sau etnică” (a se vedea de ex. ODIHR, [Legile privind infracțiunile motivate de ură: Îndrumar Practic](#) (2009) p. 41-42; a se vedea, de asemenea, nota de subsol la primul paragraf din [Recomandarea de politică generală nr. 7 privind legislația națională referitoare la combaterea rasismului și a discriminării rasiale](#) a Comisiei Consiliului Europei împotriva rasismului și intoleranței (ECRI), adoptată pe 13 decembrie 2002, în care se precizează că ”*având în vedere că toate ființele umane aparțin aceleiași specii, ECRI nu este de acord cu teoria bazată pe existența diferitelor ”rase”. Totuși, în această Recomandare, ECRI utilizează acest termen pentru a se asigura că acele persoane care sunt în mod general și eronat percepute ca aparținând unei ”alte rase” beneficiază de protecția pe care o prevede legislația*”. Cu excepția cazului în care acest termen este parte a unui instrument juridic sau a jurisprudenței, termenul ”rasă” sau ”rasial” este inclus în semnele de citare în prezenta Opinie pentru a se indica că teoriile care stau la baza presupusei existențe a diferitelor ”rase” nu sunt acceptate.

²² A se vedea, de ex., [Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 4/03 din 2 decembrie 2003](#), par. 8; [Decizia nr. 621 a Consiliului Permanent al OSCE privind toleranța și reprimarea rasismului, xenofobiei și discriminării](#) din 29 iulie 2004, par.1; și [Anexa la Decizia nr. 3/03 privind Planul de Acțiune pentru ameliorarea situației Romilor și Șintilor din regiunea OSCE](#), OSCE MC.DEC/3/03 din 2 decembrie 2003, par. 9, care recomandă ”*aplicarea pedepselor mai severe pentru infracțiuni motivate de ură rasială, atât în caz de săvârșire de către persoane fizice, cât și de către funcționari publici*”.

combaterea crimelor motivate de ură, care îndeamnă Statele participante ale OSCE de a “[a]dopta, în bază de relevanță, acte legislative specifice, ajustate scopului de a contracara infracțiunile motivate de ură, inclusiv prin reglementarea unor pedepse eficiente care să indice luarea în considerare a gravității acestor infracțiuni”.²³ Îndrumarul Practic al ODIHR cu privire la Legile pentru combaterea infracțiunilor motivate de ură (2009),²⁴ deși nu este un instrument cu forță juridică obligatorie, poate fi utilizat ca o resursă utilă în contextul implementării reformei legislative în domeniul ”infracțiunilor motivate de ură” și în domeniile conexe acestuia.²⁵ Este de o importanță crucială să se menționeze că, în pofida similarității, conceptele de infracțiuni motivate de prejudecată și de extremism diferă în mod fundamental sub aspectul valorilor pe care acestea le protejează, precum și sub aspectul metodelor utilizate – extremismul se focalizează pe ideologiile împărtășite de infractori, în timp ce modelul comiterii infracțiunilor motivate de ură se axează pe o motivare în bază de prejudecată, fapt ce cauzează dificultăți în aplicarea practică în combaterea infracțiunilor motivate de ură ca parte integrantă a eforturilor de contracarare a extremismului.

18. Referitor la prevederile privind incitarea la ură, violență și discriminare din Codul Penal al Moldovei, ODIHR va face aici referire la recomandările elaborate în cadrul Opinii sale din 2019 referitor la Proiectul de Lege ”Infracțiunile motivate de ură și negarea Holocaustului – modificarea și completarea anumitor acte legislative”,²⁶ care urmează să fie examinată în ansamblu cu prezenta Opinie.
19. La nivel de OSCE, odată cu adoptarea Deciziei Consiliului de Miniștri din 2008 cu privire la ”Promovarea în continuare a Planului de Acțiune al OSCE pentru contracararea terorismului”, Statele participante ale OSCE și-au asumat angajamente de a combate EVRAT.²⁷ Aceste angajamente au fost reafirmate, în special, prin adoptarea în 2012 a Cadrului Consolidat al OSCE de reprimare a terorismului și în 2015 a Declarației Consiliului de Miniștri privind ”Prevenirea și Combaterea extremismului violent și a radicalizării susceptibile să rezulte în acte teroriste”.²⁸
20. În formula sa actuală, Legea din 2003 privind contracararea activității extremiste ar putea în special îngădi exercitarea dreptului la libertatea opiniilor, convingerilor și a religiei sau credinței, libertății de exprimare (Articolul 18 al PIDCP și Articolul 9 al Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și a libertăților fundamentale²⁹ (CEDO) (Articolul 19 al PIDCP și Articolul 10 al CEDO), libertatea de asociere (Articolul 22 al PIDCP și Articolul 11 al CEDO) și libertatea de asociere pașnică (Articolul 21 al PIDCP și Articolul 11 al CEDO). Orice restricționare a drepturilor în acest sens urmează să fie supusă unui test triplu, și anume să fie ”prevăzută de lege”, să urmărească ”un scop legitim” care să corespundă drepturilor internaționale ale omului, să fie ”necesară într-o

²³ A se vedea Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 9/09 privind Combaterea Infracțiunilor Motivate de Ură, din 2 decembrie 2009, par. 9.

²⁴ *Op. cit.* nota de subsol 21 (Îndrumarul Practic al ODIHR referitor la legislația privind infracțiunile motivate de ură). ODIHR, Legislația privind Infracțiunile Motivate de Ură: Îndrumar Practic (2009).

²⁵ *Op. cit.* nota de subsol 23, Preambul (Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 9/09 privind combaterea infracțiunilor motivate de ură). A se vedea și *ibid.* (Îndrumarul practic al ODIHR referitor la legislația privind infracțiunile motivate de ură).

²⁶ ODIHR, Opinie referitor la Proiectul de Lege privind modificarea și completarea prevederilor normative ale Republicii Moldova cu privire la infracțiunile motivate de ură și negarea Holocaustului (publicată pe 26 aprilie 2019).

²⁷ Consiliul Ministerial al OSCE, ”Promovarea continuă a acțiunilor OSCE pentru combaterea terorismului”, MC.DEC / 10/08, 5 decembrie 2008.

²⁸ A se vedea OSCE, Decizia Consiliului Permanent nr.1063, PC.DEC/1063, 7 decembrie 2012; și OSCE, Declarația ministerială privind prevenirea și reprimarea extremismului și radicalizării violente care pot conduce la riscul de terorism, MC.DOC/4/15, 4 decembrie 2015.

²⁹ Convenția Consiliului Europei pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare ”CEDO”), semnată pe 4 noiembrie 1950, a intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953. Republica Moldova a ratificat CEDO la 12 septembrie 1997 și a semnat pe 4 noiembrie 2000 Protocolul nr. 12 din CEDO, care prevede extinderea protecției împotriva discriminării în raport cu orice drept prevăzut de lege, dar încă nu l-a ratificat.

societate democratică”, precum și să corespundă unei nevoi stringente a societății și să nu fie discriminatorie.

21. Toate aceste drepturi sunt de asemenea parte a angajamentelor OSCE, pe care Statele participante, inclusiv Moldova, și le-au asumat. De asemenea, de o importanță specială sunt paragrafele 9 și 10 din Documentul de la Copenhaga din 1990.³⁰

2. Definiții juridice ale “extremismului” și ale altor termeni

22. După cum se analizează mai jos, este discutabil în general faptul dacă este necesară legislația pentru contracararea așa-numitei “*activități cu caracter extremist*”, ținându-se cont de dificultatea inerentă oferirii unei definiții cu caracter normativ a sintagmei “*extremism*”, și din cauza unor îngrijorări serioase referitor la potențialul de îngrădire a drepturilor omului, cauzate de existența unor definiții juridice ambigue și atotcuprinzătoare, precum și cauzate de o suprapunere a prevederilor legislative curente cu alte reglementări normative, în special cu cele ale legislației penale. **Astfel, se recomandă să se supună unei analize profunde necesitatea elaborării și adoptării unei astfel de legi. În cazul unui răspuns afirmativ, legiuitorii trebuie să efectueze o revizuire substanțială a definițiilor stipulate de aceasta, precum și a definițiilor conținute de acest act normativ și altor prevederi normative substanțiale, pentru a asigura o deplină aliniere a acestor norme la principiile internaționale în domeniul protecției drepturilor omului.**
23. Articolul 1 al Legii conține noțiuni generale ale diversilor termeni utilizați în Lege, majoritatea acestora fiind de o natură excesiv de vastă, lipsite de claritate și deschise unor interpretări diverse. “Extremismul” este definit ca “*atitudinea sau doctrina unor curente politice, care, pe bază de teorii, idei sau opinii extreme, caută, prin măsuri violente sau radicale, să impună programul lor*”. Nu este clar ce se subînțelege prin referirea la “*teorii, idei sau opinii extreme*” și această sintagmă poate fi interpretată divers. Reiterăm că libertatea de exprimare protejează toate ideile, informația sau opiniile, inclusiv acelea considerate ca fiind “*radicale*” sau “*extreme*” din orice definiție, cu excepția cazului când aceste opinii sunt cuplate cu acte de violență sau activitate infracțională (a se vedea par. 15-16 *supra*). Deși definiția conține referirea la violență, sintagma utilizată “*prin măsuri violente sau radicale*” sugerează referirea la situații în care definiția în formula actuală ar putea fi aplicabilă și activităților “*radicale*” non-violente. Mai mult decât atât, nu este foarte clar ce se subînțelege prin sintagma “*măsuri radicale*”. De fapt, uzul actualei sintagme de “*măsuri radicale sau violente*” în Lege admite aluzia că măsurile lipsite de natură violentă pot cădea sub incidența termenului de “*extremism*”, prin urmare, **fiind necesară înlăturarea din Lege a sintagmei “măsuri radicale”.**

³⁰ OSCE/CSCE, *Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE*; părțile relevante din paragrafele 9 și 10 prevăd că “*Orice persoană are dreptul la libertatea exprimării, inclusiv dreptul de a comunica. Acest drept cuprinde libertatea exprimării opiniilor, precum și de a primi și transmite informații și idei, fără vreun amestec din partea autorităților publice și fără a se ține seama de frontiere. Exercițarea acestui drept nu poate face obiectul unor restricții, decât în condițiile prevăzute de lege și dacă acestea sunt compatibile cu normele internaționale general admise.*”(9.1); “*Dreptul la asociere este garantat*” (9.3); “*Reafirmând angajamentul lor de a garanta pe deplin drepturile fiecărei persoane de a cunoaște și respecta drepturile omului și libertățile fundamentale, precum și de a contribui în mod activ, individual sau în asociere cu alții, la promovarea și ocrotirea acestor drepturi, Statele participante se angajează să respecte dreptul fiecăruia, individual sau în asociere cu alții, de a cere, primi și transmite, în mod liber, opiniile și informațiile privitoare la drepturile omului și libertățile fundamentale, inclusiv dreptul de a difuza și de a publica aceste opinii și informații*” (10.1).

24. Adițional, definiția actuală conține un limbaj juridic ambiguu și neclar, și anume atunci când se face referire la ”*unele mișcări politice*”, care caută să impună programe ”*pe baza teoriilor extreme*”. Această din urmă sintagmă constituie o definiție circulară și nu asigură nici o claritate pentru persoanele care caută îndrumare în adoptarea unui comportament în conformitate cu prevederile legii. În conformitate cu Articolul 10, alin. 2 al CEDO, exercitarea libertăților stipulate în aliniatul 1 poate fi supusă unor formalități, condiții, restricționări sau sancțiuni ”*prevăzute de lege*”. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) s-a pronunțat în jurisprudența sa că legea trebuie să satisfacă cerința accesibilității, clarității și previzibilității juridice, și anume să fie enunțată cu suficientă precizie pentru a-i permite persoanei să-și alinieze, respectiv, comportamentul în baza prevederilor acesteia.³¹ De asemenea, trebuie să existe ”*măsuri juridice de protecție în legile naționale împotriva ingerințelor autorităților publice în exercitarea drepturilor consacrate în Convenție*”.³² Prin prisma acestei afirmații, **dacă se decide păstrarea Legii, se recomandă revizuirea noțiunii de ”extremism” din Articolul 1 al Legii, precum și toate celelalte definiții din Lege care conțin sintagma ”extremism”/”cu caracter extremist” și manifestarea acestuia, precum și titlul Legii, în scopul reglementării în exclusivitate a acțiunilor sau comportamentului violent.**
25. Articolul 1 alin. de la (a) la (d) al Legii prevede o listă vastă de modele de comportament care pot fi calificate ca fiind ”*activitate extremistă*”. În conformitate cu Articolul 1 (a) din Lege, ”*activitatea extremistă*” include ”*activitatea asociației obștești sau religioase, a mijlocului de informare în masă sau a unei alte organizații ori a persoanei fizice în vederea planificării, organizării, pregătirii sau îndeplinirii unor acțiuni*” orientate spre o varietate de modalități de conduită care cuprinde, de exemplu, ”*subminarea securității Republicii Moldova*”, ”*uzurparea [...] puterii de stat sau a calităților oficiale*”, ”*umilirea demnității naționale*”, ”*propagarea exclusivismului, superiorității sau a inferiorității cetățenilor după criteriul atitudinii lor față de religie sau după criteriul rasei, naționalității, originii etnice, limbii, religiei, sexului, opiniei, apartenenței politice, averii sau originii sociale*”, ”*provocarea urii rasiale, naționale sau religioase, precum și a urii sociale [...] sau de chemări la violență*”.
26. În primul rând, noțiunea ”*activității extremiste*” conține referirea la un șir de conduite care ar putea să se suprapună într-o măsură anumită cu elementele definiției ale faptelor penale, în special cu prevederile Articolului 341 (Chemările la răsturnarea sau schimbarea prin violență a orânduirii constituționale a Republicii Moldova), 339 (Uzurparea puterii de stat), 283 (Banditismul), 340 (Rebeliunea armată), 278 (Actul terorist), 346 (Acțiunile intenționate îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase), 285 (Dezordini în masă) și 287 (Huliganismul), printre altele. Nu este clar din ce motiv legiuitorii au ales să elaboreze un termen-umbrelă, care să cuprindă și acele fapte care deja sunt calificate de legea penală ca infracțiuni, fiind deja interzise, în esență. Mai mult decât atât, aceasta creează o situație juridică confuză, atunci când există simultan anumite norme juridice care se suprapun într-o măsură anumită și respectiv sunt aplicabile aceluiași fapt, ceea ce poate genera neclaritate privind survenirea unor consecințe rezonabil previzibile.³³
27. În continuare, menționăm că unele modele de comportament sau activități care ar putea fi calificate ca fiind ”activități extremiste” în conformitate cu Legea, nu pot fi identificate în mod obiectiv, precum și este absentă o definiție precisă necesară pentru a preveni

³¹ CtEDO, Cauza *The Sunday Times c. Marii Britanie (nr. 1)* (Cererea nr. 6538/74, hotărârea Curții din 26 aprilie 1979), par. 49; și Cauza *Shvydka c. Ucrainei* (Cererea nr. 17888 / 12, hotărârea Curții din 30 octombrie 2014), par. 39.

³² CtEDO, Cauza *Malone c. Marea Britanie* (Cererea nr. 8691/79, hotărârea Curții din 2 august 1984), par. 67.

³³ A se vedea, în scopul comparației, CtEDO, cauza *Rekvényi c. Ungariei* [CG] (Cererea nr. 25390/94, hotărârea Curții din 20 mai 1999), par. 34.

abuzurile de putere și a evita luarea unor decizii arbitrare. De exemplu, referința cu caracter vast la ”*subminarea securității Republicii Moldova*” nu conține o specificare a comportamentului vizat de această noțiune, deși este posibil că unele din aceste fapte deja sunt prevăzute de legislația penală. Asemenea formulare a normelor juridice ar putea să cuprindă un areal vast de acțiuni potențiale sau amenințări la adresa securității naționale cu un caracter preponderent abstract sau ipotetic, fapt ce contravine standardelor internaționale care justifică aplicarea unor asemenea măsuri restrictive.³⁴ Sintagma ”*uzurparea [...] puterii de stat sau a calităților oficiale*” are un caracter mai larg decât prevederea stipulată de Articolul 339 din Codul Penal privind uzurparea puterii de stat și nu este reglementată cu precizie. În general, o formulare atât de ambiguă și atotcuprinzătoare nu este suficient de clară și previzibilă pentru a se conforma principiului siguranței și a previzibilității legislative, or normele juridice trebuie să fie clare și precise, astfel încât persoanele să poată identifica fără ezitare care drepturi și obligații le revin și să-și poată ajusta comportamentul în mod respectiv.³⁵ În plus, definițiile modelelor de comportament sau acțiunilor interzise în general sunt axate pe scopurile atinse de activitățile în cauză, și nu pe acțiunile în sine.

28. Mai mult decât atât, unele din acțiunile sau comportamentele enumerate nu conține referirea în mod sistematic la violență sau alte fapte cu caracter penal, definite în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului, care trebuie să figureze ca element esențial de calificare (a se vedea par. 15-16 de mai sus), în special atunci când se face referirea la ”*umilirea demnității naționale*” și la ”*propagarea exclusivismului, superiorității sau a inferiorității cetățenilor după [diverse criterii]*”.
29. De asemenea, referirea la activitățile ce au ca scop ”*umilirea demnității naționale*” în Articolul 1(a) este ambiguă și deține potențialul de a fi aplicată unui șir vast de opinii și activități, care de altfel ar putea avea un scop legitim și ar fi susceptibile de a fi protejate de dreptul la libertatea de exprimare.³⁶ După cum s-a menționat în par. 24 *supra*, restricționările drepturilor stipulate în Articolul 10 alin. 2 al CEDO trebuie să fie ”*prevăzute de lege*”, ceea ce înseamnă că ele urmează a fi accesibile și previzibile. În baza afirmațiilor Comitetului ONU pentru Drepturile Omului, “[o] *lege nu poate conferi persoanelor investite cu puterea de a o implementa o marjă de discreție nelimitată pentru a restricționa libertatea de exprimare*”.³⁷ Realmente, sintagma ”*umilirea demnității naționale*” este atât de vastă, încât joacă un rol foarte subiectiv în atingerea scopului trasat. Dacă se decide menținerea Legii, **se recomandă eliminarea sintagmei ”umilirea demnității naționale” din noțiunea generală a “activităților cu caracter extremist”**.
30. Mai mult decât atât, este în același timp lipsit de claritate care anume forme ale expresiei interzise sunt subînțelese în cadrul reglementării ”*propagării exclusivismului, superiorității sau a inferiorității cetățenilor după criteriul atitudinii lor față de religie sau după criteriul rasei, naționalității, originii etnice, limbii, religiei, sexului, opiniei, apartenenței politice, averii sau originii sociale*”, prevăzute în cadrul Articolului 1 (a) al Legii în ultimul său alineat. Articolul 4 (a) al CEDR stipulează că ”*orice difuzare de idei bazate pe superioritate sau ură rasială, orice incitare la discriminare rasială ca și orice*

³⁴ A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 4, p. 57 (2018 ODIHR [Linii directoare cu privire la „Luptătorii teroristi străini”](#)).

³⁵ A se vedea de ex., CtEDO, Cauza [Mitropolia Basarabiei și alții c. Republicii Moldova](#) (Cererea nr. 45701/99, hotărârea Curții din 13 decembrie 2001), par. 109, unde Curtea a apreciat că termenul „prevăzut de lege” nu presupune doar că măsurile vor avea o anumită bază în dreptul intern, dar se referă și la „calitatea legii în cauză, care trebuie să fie suficient de accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele acesteia și care este formulată cu suficientă precizie pentru a permite unei persoane – eventual în urma unei consultări- să-și reglementeze conduita”.

³⁶ A se vedea ODIHR, [Opinie referitor la Proiectul de lege pentru modificarea și completarea prevederilor Codului Penal și Codului Contravențional al Republicii Moldova cu privire la infracțiunile motivate de prejudecată](#) (15 martie 2016), par. 68. Vezi și *op. cit.* nota de subsol 4, par. 11 și 38 (Comentariul general nr. 34 al CCPR din 2011).

³⁷ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 25 (Comentariul general nr. 34 al CCPR din 2011).

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” vor fi considerate fapte ilicite pedepsite prin lege. În același timp, Articolul 1(a) conține prevederi ce depășesc acest areal de fapte ilicite și ar putea rezulta în interzicerea unui spectru larg de forme ale exprimării sau discursurilor politice, fie că acestea au sau nu tangență cu incitarea la violență, sau instigarea la comportament discriminatoriu, în baza definițiilor elucidate în par. 15-16 de mai sus. Articolul 1(a) al Legii ar putea, în mod potențial, să interzică învățătura religioasă sau activitatea de prozelitism desfășurată cu scopul de a convinge alte persoane despre superioritatea unei religii sau convingeri în încercarea de a convinge aceste persoane să se convertească la această convingere, or acesta este un domeniu protejat de dreptul la libertatea exprimării convingerilor sau apartenenței la o religie.³⁸ **Sintagma ”propagarea exclusivismului [...] cetățenilor după [criterii expres specificate]” este ambiguă și, prin urmare, trebuie eliminate integral.**

31. În continuare, nu este clară relația cauzală dintre ”provocarea urii rasiale, naționale etc.” și ”propagarea superiorității etc. după criteriul de...”. **Aparent, aceste sintagme ar putea în mod potențial să se refere, cel puțin parțial, la forme similare de exprimare a opiniei, deși ambele sintagme enunță o listă de criterii diferite, fapt ce necesită a fi clarificat și optimizat în Lege.**
32. Articolul 1(a) reglementează ”provocarea urii rasiale, naționale sau religioase, precum și a urii sociale, legate de violență sau de chemări la violență”. Deși această prevedere menționează actele de violență, aceasta de asemenea cuprinde și referirea alternativă la ”incitarea la violență”. După cum s-a menționat deja în par. 15-16 *supra* și în cadrul opiniilor precedente, în scopul prevenirii unor asemenea forme de discursuri, definiția trebuie să stipuleze expres necesitatea prezenței elementului de cauzare cu intenție a violenței sau comitere a unei infracțiuni;³⁹ categoriile de acțiuni din dispozițiile curente sunt prea vaste pentru a permite declararea faptelor prevăzute de acestea ca fiind ilegale. La nivel internațional, pentru a evita îngrădirea nemotivată a libertății de exprimare, incitarea la violență ar putea fi calificată ca prezentând pericol pentru securitatea națională doar dacă o anumită formă de exprimare întrunește cumulativ trei criterii: (1) are intenția de a incita la comiterea unor acte iminente de violență; și (2) are potențialul să incite la comiterea unor asemenea acte de violență; și (3) există o legătură nemijlocită și directă dintre această formă de exprimare și probabilitatea survenirii acestei violențe.⁴⁰ Mai mult decât atât, pragul minim de gravitate necesar pentru a fi calificată ca incitare la violență este suficient de înalt, după cum se subliniază în [Planul de Acțiune de la Rabat privind interzicerea propagandei urii motivate de criteriile de naționalitate, rasă sau religie care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență](#), care enumeră șase factori care determină dacă forma de exprimare este suficient de gravă pentru a necesita aplicarea unor măsuri restrictive de caracter legislativ. Acești șase factori sunt:

³⁸ A se vedea, de exemplu, Cauza CtEDO, [Larissis și alții c. Greciei](#) (Cererea nr. 140/1996/759/958-960, hotărârea Curții din 24 februarie 1998), par. 45.

³⁹ A se vedea comentariile exprimate de către Comisia de la Veneția cu privire la Legea din 2003 în [Avizul comun al Comisiei de la Veneția, al Direcției societate informațională și Acțiuni împotriva crimelor, al Direcției pentru Drepturile Omului \(DDO\) din cadrul Direcției Generale a Drepturilor Omului și Statul de Drept \(DGI\) a Consiliului Europei privind proiectul de lege nr. 281 de modificare și completare a legislației Republicii Moldova cu privire la așa-numitul "mandat de securitate"](#), adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 110-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2017), par. 57. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 36, par. 68 ([Opinie referitor la Proiectul de lege pentru modificarea și completarea prevederilor Codului Penal și Codului Contravențional al Republicii Moldova cu privire la infracțiunile motivate de prejudecată](#) din 2016); și *op. cit.* nota de subsol 4, par. 35-36 ([Opinia Comisiei din Veneția asupra Legii Federației Ruse privind combaterea activității extremiste](#) din 2012).

⁴⁰ A se vedea *op. cit.*, nota de subsol 16, par. 2 (d) (2016 Declarația comună a Raportorilor Speciali Internaționali/Reprezentanților privind Libertatea de Exprimare referitor la libertatea de exprimare și combaterea extremismului violent); și Principiul 6 al [Principiilor de la Johannesburg privind libertatea de exprimare și securitatea națională](#) (1995). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 62 ([Raportul secretarului general al ONU din 2008 privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului](#)).

contextul, vorbitorul (inclusiv poziționarea persoanei sau organizației respective), intenția, conținutul sau forma, gradul de acoperire pe care-l are discursul respectiv, precum și probabilitatea survenirii efectelor dăunătoare (inclusiv iminența survenirii riscului).⁴¹ În alte circumstanțe, o simplă pașnică exprimare de opinii care poate fi considerată ca având caracter ”radical” sau ”extrem” nu poate fi niciodată interzisă sub orice definiție sau supusă sancțiunilor penale, decât dacă un asemenea discurs este asociat cu actele de violență sau comiterea de infracțiuni, și doar atunci când este definit în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului.⁴² Respectiv, **legiuitorii Proiectului de lege respectiv trebuie să precizeze că sintagma ”chemările la violență” trebuie să se adreseze acelor discursuri care au intenția de a incita la comiterea actelor violente iminente, dețin potențialul de a incita la comiterea unei asemenea violențe, precum și dacă există o legătură directă și imediată dintre expresia respectivă și probabilitatea survenirii sau îmfăptuirea unei asemenea violențe** (a se vedea de asemenea comentariile privind interzicerea uzului unor anumite embleme și simboluri din par. 34-35 de mai sus).

33. Mai mult decât atât, ODIHR ține să menționeze că acțiunile săvârșite cu intenție, orientate spre incitarea la ură rasială, națională sau religioasă, dezbinare sau diferențiere, deja sunt fapte pasibile de pedeapsă penală în conformitate cu Articolul 346 al Codului Penal al Moldovei. În acest sens, deja se ia în considerare necesitatea de a modifica acest articol pentru a înlătura din acesta dublarea și contradicțiile, și pentru a-l aduce în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului, în acest sens ODIHR ține să accentueze recomandările expuse în [Opinia sa din 2019 referitoare la Proiectul de Lege al Republicii Moldova privind ”Infracțiunile motivate de ură și negarea Holocaustului – modificarea și completarea anumitor acte legislative”](#)⁴³ (Sub-secțiunea IV.5). Dacă se va decide de a se păstra Legea, **se recomandă ca Articolul 1(a) al acesteia să fie în totalitate armonizat cu standardele internaționale în materie de drepturile omului, în baza recomandărilor enunțate în Opinia ODIHR din 2019.**
34. Articolul 1(b) al Legii de asemenea stipulează că ”*activitatea cu caracter extremist*” include ”*etalarea, confecționarea, răspândirea, precum și deținerea în vederea difuzării publice a atributelor ori simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unei organizații extremiste*” și a simbolurilor acestora. Definiția acestor atribute și simboluri fasciste și național-socialiste (naziste) este ulterior specificată prin enumerarea anumitor mișcări/organizații specifice, ceea ce este un fapt salutar și în conformitate cu recomandările anterior exprimate de ODIHR.⁴⁴ De asemenea, este un fapt salutar includerea în Articolul 1(b) al Legii a unei clauze de excepție, care să cuprindă situațiile de uz a acestor atribute/embleme în scopuri științifice/educaționale sau în caz de utilizare

⁴¹ A se vedea [Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea pledoariei pentru ura națională, rasială sau religioasă care constituie instigare la discriminare, ostilitate sau violență](#), în Raportul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului privind interzicerea instigării la ura națională, rasială sau religioasă”, Adunarea Generală a Națiunilor Unite, 11 ianuarie 2013, anexă, par. 29. Acest test din șase elemente a fost aprobat de către un șir de experți independenți și organisme de monitorizare a drepturilor omului, de exemplu, în [Raportul Raportorului special al Națiunilor Unite privind libertatea religiei sau credinței \(Combaterea manifestărilor de ură religioasă colectivă\)](#), Adunarea Generală a Națiunilor Unite, Documentul ONU. A / HRC / 25/58, 26 decembrie 2013, par. 58; și în cadrul Comisiei pentru eliminarea discriminării rasiale, [Recomandarea generală 35: Combaterea discursului motivat de ură rasială](#), documentul ONU CERD / C / GC / 35, 12-30 august 2013, par. 15.

⁴² *Op. cit.* nota de subsol 12, par. 38 (Raportul tematic 2015 al Raportorului special al ONU pentru combaterea terorismului). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 15, pagina 42 (Ghidul ODIHR 2014 privind prevenirea terorismului și combaterea EVRAT). Este de remarcat faptul că, în ceea ce privește libertatea de gândire, gândirea nu poate fi niciodată pedepsită sau limitată, în conformitate cu principiul *cogitationis poenam nemo patitur*, adică, nimeni nu trebuie să suporte pedeapsă pentru convingerile sale.

⁴³ Accesibilă la: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/country/14/Moldova/show>.

⁴⁴ A se vedea, [Opinie comună Amicus Curiae pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și promovarea ideologiilor totalitare din Republica Moldova](#) (11 martie 2013), par. 33-34, 60-63 și 74-78 (în continuare ”Opinie comună Amicus Curiae a ODIHR și Comisiei de la Veneția din 2013”).

- a acestora în cadrul reprezentațiilor de teatru/film sau în cadrul activităților de reconstituire istorică. Aceasta este o excepție importantă pentru a preveni îngrădirea dreptului la discurs public și pentru a garanta posibilitatea efectuării cercetărilor științifice.⁴⁵
35. În același timp, Articolul 1(b) al Legii de asemenea face referire la atributele și simbolurile ”*altor organizații extremiste*”, ceea ce nu rezultă în definirea clară a domeniului de acțiune a acestei restricționări. Articolul 19 al PIDCP și Articolul 10 al CEDO asigură protecția nu doar a conținutului ideilor și informațiilor exprimate, dar de asemenea și a formei în care acestea sunt prezentate.⁴⁶ Astfel domeniul de acțiune al Articolului 10 al CEDO include comunicările non-verbale ale ideilor și impresiilor, vizibil exprimate prin purtare sau etalare de simboluri⁴⁷ sau prin săvârșirea unor acțiuni simbolice.⁴⁸ În general, Statele nu sunt oprite de a reglementa interzicerea sau chiar criminalizarea anumitor simboluri, cu condiția că o asemenea interdicție este stipulată de lege, fiind accesibilă și formulată cu suficientă precizie, care să precizeze cu claritate care anume simboluri sunt interzise, în timp ce se asigură faptul că o asemenea limitare corespunde unei ”nevoi sociale stringente” și este proporțională cu scopurile legitime urmărite.⁴⁹ În acest sens, sintagmele ”*atributele sau simbolurile altor organizații extremiste*” sunt atotcuprinzătoare și nu sunt suficient de clare și previzibile pentru a se conforma principiului previzibilității juridice (a se vedea par. 24 *supra*). **Referirea la simbolistica și emblemele unor așa-numite ”organizații extremiste” necesită a fi reformulată, sau cel puțin revizuită și formulată în mod mai strict și clar, și anume, prin reglementarea expresă a scopului activității mișcărilor/formațiunilor sistemice interzise să funcționeze (cum ar fi propagarea unei lovituri de stat violente în scop de uzurpare a puterii de stat, îngrădirea exercitării drepturilor și libertăților omului sau incitarea la ostilitate sau violență împotriva unor anumitor grupuri de persoane) sau prin elucidarea specifică a denumirii mișcărilor/organizațiilor vizate de lege, care întrunesc criteriile reglementate.**⁵⁰
36. În conformitate cu Articolul 1(c) al Legii, ”*finanțarea ori contribuirea în alt mod*” la desfășurarea așa-numitelor ”*activități cu caracter extremist*” de asemenea va fi calificată ca ”*activitate cu caracter extremist*”. În continuare, prezenta dispoziție stipulează detaliat care este semnificația sintagmei ”*contribuire*”,⁵¹ care înglobează în sine un spectru vast de forme de suport. Se poate de trasat o paralelă dintre această prevedere și finanțarea terorismului, inclusiv a standardelor relevante acesteia.⁵² În acest sens, problema stabilirii intenției devine una de o relevanță deosebită în cazul exercițiului de calificare juridică a acțiunii de ”*finanțare a activităților extremiste*”. Este de o importanță primordială ca legea să califice acțiunile ca fiind pasibile de sancționare sau să fie interzise doar dacă

⁴⁵ A se vedea Opinia comună a ODIHR și Comisiei de la Veneția referitor la legea Ucrainei ”*Cu privire la condamnarea regimurilor comuniste și național-socialiste (naziste) și interzicerea propagandei simbolurilor lor*” (21 decembrie 2015), par. 92.

⁴⁶ CtEDO, Cauza *Oberschlick c. Austriei (nr. 1)* (Cererea nr. 11662/85, hotărârea Curții din 23 mai 1991), par. 57.

⁴⁷ CtEDO, Cauza *Vajnai c. Ungariei* (Cererea nr. 33629/06, hotărârea Curții din 8 iulie 2008), par. 49, în care CtEDO a constatat o încălcare a articolului 10 al CEDO într-un caz în care reclamantul purta o stea roșie cu cinci colțuri; a se vedea, de asemenea, CtEDO, Cauza *Fáber c. Ungariei* (Cererea nr. 40721/08, hotărârea Curții din 24 iulie 2012), par. 36. A se vedea, de asemenea, Comitetul pentru Drepturile Omului, Cauza *Shin c. Republicii Korea*, 926/2000 (2004), par. 7.2.

⁴⁸ CtEDO, Cauza *Shvydka c. Ucrainei* (Cererea nr. 17888/12, hotărârea Curții din 30 octombrie 2014).

⁴⁹ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 44, par. 124 (2013 Opinie comună Amicus Curiae – Moldova); și *op. cit.* nota de subsol 45, par. 116-117 (2015 Opinie comună privind Ucraina).

⁵⁰ A se vedea, de ex. exemplele din Republica Cehă și din Germania, *op. cit.* nota de subsol 44, par. 33-34, 60-63 și 74-78 (Opinie comună Amicus Curiae a ODIHR și a Comisiei de la Veneția din 2013).

⁵¹ Și anume, acordarea de asistență financiară, furnizare de bunuri imobiliare, instruire, tipărire și resurse materiale-tehnice, telefonie, fax sau alte mijloace de comunicare și suport tehnic-material, precum și acordarea de sprijin prin intermediul instituțiilor mass-media/de radiodifuziune.

⁵² Grupul Operativ de Acțiune financiară pentru combaterea spălării banilor (FATF), *Recomandările FATF din 2012 - Standardele internaționale de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului și proliferării*, actualizată ulterior în octombrie 2018.

sunt comise cu intenție, luându-se în considerare dispozițiile [Convenției internaționale privind reprimarea finanțării terorismului](#)⁵³ în domeniul ce ține de ”finanțarea terorismului”.⁵⁴ Mai mult decât atât, luând în considerare gradul general scăzut de claritate a însăși noțiunii de ”extremism”, se recomandă aplicarea în cadrul dispozițiilor legii a unui standard mai înalt atunci când se reglementează domeniul așa-zisei ”finanțări a activităților extremiste”, și mai precis să fie reglementată aplicarea sancțiunii sau interdicției prin întrunirea criteriului cunoașterii de către persoana bănuită a faptului că fondurile urmează să fie utilizate în scopul desfășurării ”activității extremiste” sau de către o organizație inclusă pe lista organizațiilor ”extremiste”.⁵⁵ În caz că definiția ”activității extremiste” va fi păstrată în formula curentă, **dispoziția care reglementează finanțarea așa-numitelor ”activități extremiste” trebuie să conțină specificarea că interdicția este aplicabilă doar în caz de comitere a acestor acțiuni cu intenție și, în mod ideal, dacă persoana bănuită avea deplină cunoștință de cauză despre faptul că fondurile vor fi utilizate pentru desfășurarea ”activităților extremiste” violente sau de către ”organizații cu caracter extremist” care săvârșesc sau incită la acțiuni violente.**

37. Definițiile sintagmelor ”organizații cu caracter extremist” și ”materiale cu caracter extremist” din Articolul 1, deoarece conțin referiri încrucișate la ”activitățile extremiste”, de asemenea suferă de aceeași lipsă de precizie,⁵⁶ fapt ce ar putea genera o marjă de discreție excesivă în cursul interpretării și aplicării acestor prevederi. Este important de reiterat că “[a]tunci când definițiile sunt lipsite de precizia necesară, un act legislativ de asemenea importanță precum Legea pentru contracararea extremismului, din motivul că vizează aspecte foarte sensibile ale drepturilor omului și cu potențial de a rezulta în punerea în pericol a persoanelor fizice și ONG-uri, poate fi supus unor interpretări dăunătoare”.⁵⁷ Mai mult decât atât, noțiunea ”materialelor cu caracter extremist” de asemenea conține referire la documente ori informații care au scopul de ”justificare a practicii de comitere a unor crime de război sau a unor alte crime în vederea nimicirii totale sau parțiale a vreunui grup etnic, social, rasial, național sau religios.” Or, această dispoziție se suprapune prevederilor conținute în noul proiect al Articolului 135² din Codul Penal privind propagarea genocidului sau a crimelor împotriva umanității, actualmente supus discuțiilor (a se vedea [Opinia ODIHR din 2019](#)).⁵⁸
38. Luând în considerare îngrijorările anterior menționate privind dificultatea inerentă de a elabora o definiție cu caracter normativ pentru termenul ”extremism”, și reiterând aceste afirmații, **este discutabil faptul dacă este necesară în general elaborarea și adoptarea**

⁵³ [Convenția Internațională ONU pentru reprimarea finanțării terorismului](#), adoptată la 9 decembrie 1999. Republica Moldova a ratificat această Convenție la 10 octombrie 2002. Articolul 2 prevede: ”Comite o infracțiune în sensul prezentei convenții orice persoană care, prin orice mijloc, direct sau indirect, în mod ilicit și **deliberat**, furnizează sau strânge fonduri cu intenția de a le utiliza sau știind că acestea vor fi utilizate, în întregime sau în parte, în vederea comiterii: a) unei fapte care constituie infracțiune în cadrul și astfel cum este definită în unul dintre tratatele enumerate în anexă; b) oricărei alte fapte de natură să determine moartea sau vătămarea corporală gravă a unui civil sau a oricărei alte persoane care nu participă direct la ostilități într-o situație de conflict armat, când, prin natura sau contextul său, această faptă are ca scop intimidarea populației sau constrângerea unui guvern ori a unei organizații internaționale să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act oarecare”[caracterele aldine adăugate].

⁵⁴ A se vedea, de exemplu, UNODC, [Ghidul privind dimensiunea de gen a răspunsului justiției penale la terorism](#) (2019), paginile 41-42, care constată că o definiție largă a motivării de a facilita comiterea unei infracțiuni poate avea, în practică, un impact potențial discriminatoriu asupra femeilor.

⁵⁵ A se vedea ODIHR, [Comentarii privind Proiectele de Lege ale Republicii Kazahstan ”Cu privire la măsurile de contracarare a activităților extremiste” și ”Cu privire la modificarea mai multor acte legislative cu privire la măsurile de contracarare a activităților extremiste”](#), 11 februarie 2005, par. 49.

⁵⁶ Comisia de la Veneția a ajuns la aceeași concluzie revizuiind Legea din 2003 în *op. cit.* nota de subsol 39, par. 56-58 ([Avizul comun privind proiectul de lege nr. 281 de modificare și completare a legislației Republicii Moldova cu privire la așa-numitul ”mandat de securitate” din 2017](#)).

⁵⁷ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 75 (Opinia Comisiei din Veneția din 2012 privind Legea Federației Ruse privind combaterea activității extremiste).

⁵⁸ *Op. cit.* nota de subsol 26, par. 45-50 (Opinie ODIHR privind Moldova din 2019).

unui asemenea act legislativ. Și, în caz de răspuns afirmativ, legiuitorii urmează să revizuiască în mod substanțial definițiile stipulate de lege pentru a asigura alinierea acestora la principiul previzibilității juridice a actelor normative. Această necesitate devine și mai stringentă odată ce alte dispoziții ale Legii stipulează că desfășurarea așa-ziselor activități ”*extremiste*” va atrage răspunderea penală (a se vedea, de exemplu, Articolul 10(6) și Articolul 12(1)).⁵⁹ În acest sens, numeroase instituții internaționale pentru protecția drepturilor omului au afirmat că ”*orice limitări prin aplicare de pedepse penale a conținutului [discursurilor] – inclusiv care se referă la discursul de ură, protecția securității naționale, a ordinii publice și actele de terorism/extremism – urmează a se conforma cu strictețe standardelor internaționale, inclusiv prin [...] evitarea uzului de termeni de natură vagă sau cu domeniu de acțiune excesiv de vast[...]*”.⁶⁰ Deși Codul Penal al Moldovei nu conține *per se* infracțiunea de ”*extremism*”, dispoziția Legii în formula curentă prezintă probleme prin prisma principiilor stipulate de Articolul 7 al CEDO, în special dacă se aplică principiul că o infracțiune sau pedeapsă penală trebuie reglementată de lege (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).⁶¹ Acest principiu prevede că atât criteriile de calificare ale faptelor penale, precum și pedepsele penale aplicabile urmează a fi stipulate clar în lege, iar ca rezultat persoanele, fie de sine stătător sau în baza asistenței juridice de către un avocat, vor avea posibilitatea să cunoască în baza examinării conținutului normelor penale care acțiuni sau omisiuni din partea acestora pot fi calificate ca fiind infracțiuni și care va fi pedeapsa penală aplicabilă în caz de comitere a acestor fapte penale.⁶² Dacă dispozițiile enunțate în Articolul 1 al Legii din 2003 au ca scop atragerea răspunderii penale, atunci formularea normelor juridice în cauză este prea lipsită de precizie pentru a se conforma criteriilor impuse de Articolul 7 al CEDO.

39. Este necesar de accentuat că în acest sens CtEDO a recunoscut ”*imposibilitatea obținerii unei precizii absolute în reglementarea legilor*”, ”*chiar și în cazurile în care ingerința în exercitarea de către reclamant a dreptului la libertatea de exprimare preia forma de „sanctiune penală”*”, menționând în acest sens că situația în acest domeniu se modifică în funcție de opiniile ce prevalează în societate.⁶³ În continuare, atunci când se elaborează acte legislative în acest domeniu, examinarea atentă a factorilor decisivi luați în considerare de către CtEDO la emiterea deciziei privind considerarea unei anumite forme de tragere la răspundere penală pentru incitare la violență și în caz de ”*discurs de ură*” drept fiind ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare în fiecare caz aparte, poate servi ca un îndrumar valoros. Acești factori includ următoarele aspecte: dacă discursul a fost ținut în condițiile unui climat politic sau social tensionat; dacă asemenea afirmații, interpretate în mod echitabil și luându-se în considerare contextul imediat sau mai larg al acestora, ar putea fi considerate ca fiind îndemnuri directe sau indirecte la violență sau ca justificări pentru săvârșirea actelor de violență, ură sau intoleranță; capacitatea acestor discursuri – directă sau indirectă – de a rezulta în consecințe dăunătoare; precum și proporționalitatea sancțiunilor aplicate.⁶⁴

⁵⁹ Articolul 10 (6) din Lege prevede că persoanele responsabile pentru înființarea, conducerea sau organizarea unei așa-numite ”organizații extremiste” sau persoanele care aderă sau participă în calitate de membru al unor astfel de organizații sunt trași la răspundere penală. Articolul 12 (1) de asemenea prevede că persoanele pot fi trase la răspundere penală pentru desfășurarea activităților extremiste.

⁶⁰ A se vedea Raportorii Speciali Internaționali/Reprezentanții privind Libertatea de Exprimare, *Declarația comună din 2015 privind libertatea de exprimare și reacționarea la situațiile de conflict* (4 mai 2015), par. 3 (a) și (b).

⁶¹ A se vedea de ex. CtEDO, Cauza *Kokkinakis c. Greciei* (Cererea nr. 14307/88, hotărârea Curții din 25 mai 1993), par. 52.

⁶² A se vedea de ex. CtEDO, Cauza *Rohlena c. Republicii Cehe* [GC] (Cererea nr. 59552/08, hotărârea Curții din 27 ianuarie 2015), par. 78-79.

⁶³ CtEDO, Cauza *Perinçek c. Elveției* [GC] (Cererea nr. 27510/08, hotărârea Curții din 15 octombrie 2015), par. 133.

⁶⁴ *ibid.* par. 204-208 (CtEDO, cauza *Perinçek c. Elveției din 2015*). A se vedea, de asemenea, referitor la conținutul cărților considerate ”extremiste” și interzise în consecință, CtEDO, cauza *Ibragim Ibragimov și alții c. Rusiei* (cererile nr. 1413/08 și 28621/11, hotărârea Curții din 28 august 2018), în special par. 98-99 și 115-124; și cu privire la așa-numitele declarații ”extremiste”, CtEDO, cauza *Stomakhin c. Rusiei* (cererea nr. 52273/07, hotărârea Curții din 9 mai 2018).

3. Principiile fundamentale și direcțiile de contracarare a ”activităților cu caracter extremist”

40. Articolul 2 al Legii stipulează liniile directoare ale luptei împotriva extremismului, care conțin, printre altele, principiile legalității și transparenței (Articolul 2(b) și (c)), și principiul protecției drepturilor și libertăților omului (Articolul 2(a)), precum și axarea pe aspectul de prevenire (Articolul 2(e)).
41. Este salutabilă includerea explicită a acestor principii în textul legii. Totuși, este discutabil dacă aceste principii vor fi eficiente, deoarece însăși Legea eșuează în a se conforma principiului de securitate juridică (a se vedea Sub-secțiunea 2 *supra*), iar un șir de prevederi ale acesteia sunt susceptibile să îngreuească principiile drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în special a dreptului la libertatea de gândire, conștiință și religie sau credință, libertatea de exprimare, libertatea de asociere, precum și a dreptului la întrunire pașnică (a se vedea Sub-secțiunile începând cu 4 la 8 *infra*).
42. Deși nu este o practică neobișnuită de a conceptualiza drepturile omului și securitatea ca fiind concepte relaționate inversat unul față de celălalt – adică, în scopul sporirii securității este necesară îngădirea drepturilor omului – această concepție a fost în mod constant criticată. Secretarii Generali ai ONU, începând cu Kofi Annan⁶⁵ și inclusiv culminând cu Ban Ki-Moon au reiterat în repetate rânduri că drepturile omului și securitatea statului sunt concepte complementare, și nu trebuie considerate ca având scopuri opuse.⁶⁶ Această afirmație a fost de asemenea recunoscută și de către Adunarea Generală a ONU, odată cu adoptarea Strategiei Globale a ONU pentru combaterea terorismului din 2006.⁶⁷ Această viziune este susținută în cadrul angajamentelor OSCE în domeniul combaterii terorismului și reprezintă însăși chintesența conceptului comprehensiv al securității adoptat de OSCE. Realmente, încălcările drepturilor omului pot crea precondiții care contribuie la perpetuarea și agravarea, și nicidecum la reducerea cauzelor extremismului violent și a fenomenului conex de terorism.⁶⁸ De exemplu, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a delinuat că ”*deși nu există nici o scuză sau justificare posibilă pentru actele de extremism violent, abuzurile și încălcările în domeniul protecției drepturilor omului ar putea fi parte din acele elemente care contribuie la crearea unui asemenea mediu în care oamenii, în special tineretul, devin vulnerabili la fenomenul de radicalizare, care la rândul său rezultă în acte extremiste violente, precum și disponibilitate pentru recrutare de către organizațiile extremiste violente și teroriști*”.⁶⁹
43. Acest risc este în special acut, deoarece legile de contracarare a extremismului violent sau a actelor teroriste, dacă sunt definite în termeni atotcuprinzători, pot rezulta în conferirea unor puteri largi discreționare persoanelor cu rol decizional, având astfel un impact discriminatoriu, rezultând ca urmare în crearea de ”*comunități suspecte*” și astfel cauzând o deteriorare a relațiilor dintre acele comunități identificate și instituțiile guvernamentale.

⁶⁵ Secretarul General al ONU, Kofi Annan, [Declarația adresată Consiliului de Securitate](#) în data de 18 ianuarie 2002.

⁶⁶ Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, [Raportul privind bunele practici și lecțiile învățate cu privire la modalitatea în care protecția și promovarea drepturilor omului contribuie la prevenirea și combaterea extremismului violent](#), A/HRC/33/29, 21 iulie 2016, par. 2.

⁶⁷ A se vedea Rezoluția 60/288 a Adunării Generale a ONU ([Strategia Globală pentru Combaterea Terorismului a Organizației Națiunilor Unite](#)), A/RES/60/288, 20 septembrie 2006, preambul; și, de exemplu, în preambulul [Rezoluției 2178 \(2014\) a Consiliului de Securitate al ONU](#).

⁶⁸ *ibid.* [Strategia mondială a ONU privind combaterea terorismului](#) conține patru piloni, care includ măsuri de abordare a condițiilor favorabile de răspândire a terorismului (pilonul 1) și măsuri de asigurare a respectării drepturilor omului pentru toți și a statului de drept ca bază fundamentală pentru lupta împotriva terorismului (pilonul 2).

⁶⁹ Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, [Rezoluția](#) adoptată de la 2 octombrie 2015, A/HRC.RES/30/15, preambul.

Or, aceasta ar rezulta în amplificarea și nu în reducerea fenomenului de terorism și extremism violent.⁷⁰

44. Acestea fiind delinuate, deși drepturile omului sunt consemnate ca un principiu recunoscut în cadrul Articolului 2 al Legii, Articolul 2(e) se axează pe ”*prioritatea măsurilor menite să prevină activitatea extremistă*”. Această dispoziție poate fi interpretată eronat ca fiind o sugestie că Articolul 2 ar da prioritate măsurilor de securitate mai presus decât necesității de protecție a drepturilor omului, astfel constituind o reflecție a relației inversate, argumentat eronate, dintre conceptele de securitate și libertate. În lumina remarcilor de mai sus cu referire la relația mutual complementară dintre necesitatea asigurării securității și a protecției drepturilor omului, **se recomandă eliminarea din Lege a Articolului 2(e)**. Din motiv că ”*asigurarea securității Republicii Moldova*” încă figurează ca un principiu fundamental consacrat de Articolul 2(d), se prezumă că această recomandare nu va avea un impact nefast asupra scopului de a proteja securitatea statală și a poporului.
45. Articolul 2(g) conține referirea la ”*inevitabilitatea pedepsei pentru desfășurarea activității extremiste*”, care, în aparență, contrazice obiectivul prevenirii. Mai mult, faptul că pedeapsa este inevitabilă implică imposibilitatea aplicării de către judecător instanța judecătorească a discreției judecătorești la luarea deciziei de a aplica metode alternative de sancționare, care să nu fie în mod necesar de natură penală, și astfel dispoziția prezentă are potențialul de a cauza imixtiune în standardele internaționale recunoscute ale independenței judecătorești.⁷¹ De asemenea, această normă juridică poate să afecteze posibilitatea aplicării altor măsuri, fără caracter punitiv, prin care să se realizeze prevenirea sau contracararea extremismului, de exemplu, prin măsurile aplicate de organele guvernamentale în cursul îndeplinirii atribuțiilor acestora stipulate în Articolul 4 al Legii. **Prin urmare, se recomandă eliminarea din Lege a Articolului 2(g)**.
46. Articolele 2 și 3 din Lege accentuează necesitatea aplicării măsurilor preventive. Totuși, acestea nu sunt reglementate altundeva în Lege, cu excepția unei referințe ambigue la ”*activitățile educative și propagandistice*” din Articolul 5 al Legii. În acest sens, un șir de numeroase publicații ale OSCE și ODIHR conțin linii directe privind măsurile preventive posibile care s-au demonstrat ca fiind eficiente în ameliorarea condițiilor ce creează un mediu propice comiterii acțiunilor de extremism violent.⁷² Se recomandă **clarificarea prevederilor Legii în acest sens, în același timp asigurându-se faptul că**

⁷⁰ A se vedea de ex. P. Hillyard, *Comunitatea suspectă: Experiențele poporului în prevenirea actelor de terorism în Marea Britanie* (Pluto Press, 1993). P. A. Thomas, ”*Puterile pentru situații de urgență și de antiterorism 9/11: SUA și Marea Britanie*” (2003) 26 *Fordham Int'l LJ* 1193; Christina Pantazis și Simon Pemberton, ”*De la comunitatea suspectă "veche" la cea "nouă": Examinarea impactului legislației recente britanice de combatere a terorismului*” (2009) 49 (5) *Jurnalul Britanic de Criminologie*, p. 646.

⁷¹ A se vedea, de exemplu, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților, *Misiunea în Africa de Sud: Raportul Raportorului special privind independența judecătorilor și a avocaților* (25 ianuarie 2001), E/CN.4/2001/65/Add.2, pagina 4. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 4, pagina 39 (*Linii directe ale ODIHR privind "luptătorii străini teroriști" din 2018*).

⁷² De exemplu, crearea de oportunități economice, educaționale și de angajare, promovarea egalității și nediscriminării, dezvoltarea abordărilor de poliție comunitară, parteneriat cu societatea civilă, implicarea și abilitarea femeilor, tinerilor, comunităților și reprezentanților minorităților sau grupurilor vulnerabile în elaborarea și implementarea politicilor, etc. A se vedea OSCE, *Declarația ministerială privind prevenirea și combaterea extremismului violent și radicalizării care rezultă în terorism*, MC.DOC / 4/15, 4 decembrie 2015; *op. cit.* nota de subsol 4 (*Liniile directe ale ODIHR din 2018 privind „Luptătorii teroriști străini”*); OSCE, *Înțelegerea rolului genului în prevenirea și combaterea extremismului violent și a radicalizării care duc la terorism, bune practici pentru aplicarea legii* (2019); OSCE, *Rolul societății civile în prevenirea și combaterea extremismului și radicalizării violente care duc la terorism: un ghid pentru Europa de Sud-Est* (2018), sub-sectiunea 5.2; ODIHR, *Prevenirea terorismului și combaterea extremismului violent și a radicalizării care duc la terorism: o abordare de poliția comunitară* (2014); ODIHR, *Raport final despre femei și radicalizare teroristă* (2013).

aceste măsuri preventive sunt aliniate la standardele internaționale ale drepturilor omului.

4. Libertatea de asociere

47. Articolul 6(1) al Legii interzice înființarea asociațiilor obștești și religioase, precum și a altor organizații, ale căror scopuri și acțiuni au ca orientare desfășurarea așa-numitor „activității extremiste”. Luând în considerare uzul de terminologie ambiguă la definirea termenului de „activitate extremistă”, aceasta rezultă în oferirea unei marje excesive discreționare sub aspectul autorității de a înregistra aceste organizații, precum și în posibilitatea unui refuz arbitrar în acest sens. Acest aspect devine și mai îngrijorător, odată ce o asemenea interdicție de a desfășura activitatea poate fi potențial aplicabilă oricărei asociații obștești, cu un spectru larg de activități, variind de la asociații religioase și culminând cu partidele politice.
48. Includerea referirii la „asociațiile religioase” în Articolul 6 al Legii ridică întrebări despre conformitatea acestei sintagme cu Articolul 9 al CEDO și Articolul 18 al PIDCP privind dreptul la libertatea religiei și conștiinței. Este necesară delimitarea clară dintre libertatea de a avea o convingere religioasă și libertatea de a manifesta această convingere; în timp ce prima este un drept absolut și necondiționat,⁷³ manifestarea publică a acestei convingeri poate fi îngrădită în mod legitim de Stat.⁷⁴ Articolul 6 al Legii se focalizează pe formele de manifestare a acestor convingeri, și respectiv nu constituie *prima facie* o încălcare a Articolului 9 al CEDO sau a Articolului 18 din PIDCP. În același timp, accentuarea rolului „organizațiilor religioase” în relație cu noțiunea de „extremism” contravine principiilor subliniate de OSCE pentru Statele participante, și anume că „terorismul și extremismul violent nu pot și nu trebuie să fie asociate cu nicio noțiune de rasă, etnicitate, naționalitate sau religie”.⁷⁵ În orice caz, mai rămân unele aspecte îngrijorătoare, și anume dacă dispoziția privind activitățile ilegale stipulate în Articolul 6 al Legii poate fi considerată ca întrunind toate elementele necesare pentru a se conforma principiului „să fie prevăzută de lege”.
49. Mai mult decât atât, așa cum s-a subliniat în [Liniile Directoare ale ODIHR-Comisia de la Veneția referitor la libertatea de asociere](#), legiuitorii urmează să ia în considerare faptul că libertatea de exprimare și libertatea de asociere permite asociațiilor obștești să stabilească obiective sau să desfășoare activități care nu întotdeauna vor coincide cu opiniile sau convingerile împărtășite de majoritate, ori vor fi în esență diametral opuse acestora,⁷⁶ cuprinzând inclusiv acelea care ar putea fi considerate ca fiind „extreme”. Aceasta va include diseminarea informației sau ideilor ce contestă ordinea stabilită a lucrurilor sau vor constitui o chemare pentru o modificarea în mod pașnic a Constituției⁷⁷ sau legislației, de exemplu prin afirmarea intereselor unui grup minoritar,⁷⁸ îndemnuri la

⁷³ A se vedea CtEDO, Cauza [Ivanova c. Bulgariei](#) (Cererea nr. 52435/99, hotărârea Curții din 12 iulie 2007), par. 79.

⁷⁴ A se vedea CtEDO, Cauza [Eweida și alții c. Regatului Unit](#) (Cererea nr. 48420/10, hotărârea Curții din 15 ianuarie 2013), par. 80.

⁷⁵ A se vedea de ex., OSCE, [Declarația ministerială privind prevenirea și combaterea extremismului violent și a radicalizării care duc la Terorism](#), MC.DOC/4/15, 4 decembrie 2015.

⁷⁶ ODIHR și Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), par. 182. A se vedea, de ex., ODIHR-Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind Regulamentul partidelor politice](#) (2010), par. 72, unde se afirmă că „cererea de înregistrare a unui partid politic nu trebuie respinsă pe baza unui statut al partidului care susține idei, care sunt nepopulare sau ofensatoare”; și CtEDO, cauza [Refah Partisi \(Partidul bunăstării\) și alții c. Turciei](#) [CG] (Cererea nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, hotărârea Curții din 13 februarie 2003).

⁷⁷ *ibid.* (2003 CtEDO, Cauza [Refah Partisi \(Partidul bunăstării\) și alții c. Turciei](#)).

⁷⁸ CtEDO, Cauza [Sidiropoulos și alții c. Greciei](#) (Cererea nr. 26695/95, hotărârea Curții din 10 iulie 1998), par. 44-45.

crearea unei autonomii regionale, sau chiar îndemnuri la secesiune teritorială.⁷⁹ În orice caz, autoritățile care înregistrează asociațiile obștești trebuie să se abțină de la tragerea de concluzii pripite și negative cu privire la obiectivele stabilite ale unei organizații.⁸⁰ Trebuie să existe prezumpția în favoarea legitimității scopurilor, obiectivelor urmărite și activităților desfășurate de către o organizație.⁸¹ Această prezumpție înseamnă că, până la demonstrarea contrariului, Statul va prezuma că organizația în cauză a fost constituită de o manieră legală și corespunzătoare, și că obiectivele trasate și activitățile desfășurate de aceasta sunt legale. Orice acțiune împotriva unei asociații obștești și/sau a membrilor acesteia poate avea loc doar în cazurile când prevederile statutare ale acestora (inclusiv statutul de constituire al organizației, regulamentele) sunt indubitabil ilegale, de exemplu atunci când scopurile și obiectivele acestor organizații în mod evident contrazic standardele internaționale ale drepturilor omului.⁸² Dacă autoritățile abilitate cu înregistrarea organizațiilor refuză să primească cererea de înființare, atunci în lege trebuie să fie stipulat un temei juridic concret, conținând un șir de criterii explicite și argumentate, în conformitate cu prevederile instrumentelor internaționale din domeniul drepturilor omului,⁸³ criteriul dat nefiind aplicat în acest caz privind dispozițiile atotcuprinzătoare referitoare la ”activitățile extremiste”.

50. În lumina celor sus-menționate, Articolul 6(1) nu trebuie să fie utilizat în scop de a refuza înregistrarea organizațiilor care exprimă critică la adresa guvernării, sau care promovează obiective ce contravin opiniilor sau convingerilor majorității populației sau care efectuează activități cu caracter legitim. **Respectiv, în scop de a preveni survenirea abuzurilor, se recomandă eliminarea Articolului 6(1) din Lege, și să se asigure faptul că legislația relevantă privind înregistrarea asociațiilor obștești sau altor organizații (neguvernamentale) reflectă prezumpția legalității obiectivelor și activităților asociațiilor vizate, iar suspendarea activității sau refuzul înregistrării să fie posibile doar dacă acestea se află în conflict evident cu standardele internaționale ale drepturilor omului.**⁸⁴
51. În conformitate cu Articolul 6(2) și (3) din Lege, în cazul în care organizația desfășoară așa-zisa ”activitate extremistă”, Procurorul General sau procurorii subordonați acestuia,

⁷⁹ CtEDO, Cauza *Stankov și Organizația Unită Macedoneană Ilinden c. Bulgaria* (Cererea nr. 29221/95 și 29225/95, hotărârea Curții din 2 octombrie 2001), par. 97, în care Curtea s-a pronunțat că ”faptul că un grup de persoane cere instaurarea autonomiei sau chiar secesiunea unei părți a teritoriului țării – astfel solicitând schimbări fundamentale ale reglementărilor constituționale și statutului teritorial - nu poate justifica automat interzicerea întrunirilor acestuia. Cererea modificărilor teritoriale prin intermediul discursurilor și demonstrațiilor nu reprezintă în mod automat o amenințare la adresa integrității teritoriale a țării și a securității naționale. [...] Într-o societate democratică bazată pe statul de drept, ideile politice care contestă ordinea existentă și a căror realizare este susținută prin mijloace pașnice, trebuie să fie oferită oportunitatea adecvată de exprimare prin exercițiul dreptului de întrunire, precum și prin alte mijloace legale”.

⁸⁰ CtEDO, Cauza *Partidul Comunist Unit al Turciei și alții c. Turciei* [GC] (Cererea nr. 19392/92, hotărârea Curții din 30 ianuarie 1998). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 15, p. 42 (Îndrumarul ODIHR privind prevenirea terorismului și combaterea EVRAT).

⁸¹ *Op. cit.* nota de subsol 76 par. 68 (Liniile directoare privind libertatea de asociere ale ODIHR și Comisiei de la Veneția - din 2015). A se vedea, de asemenea, *Liniile directoare privind reglementarea partidelor politice* elaborate de ODIHR-Comisia de la Veneția (2010), par. 43, care stipulează că ”Statele trebuie să adopte și să pună în aplicare legi care să respecte prezumpția generală în favoarea formării și funcționării partidelor politice și să ofere protecție împotriva dizolvării”.

⁸² *ibid.* par. 68, 88 și 181 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

⁸³ *ibid.* par. 154 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

⁸⁴ Aceasta s-ar putea referi, de exemplu, la următoarele, cu condiția ca aceste noțiuni să fie definite în conformitate cu standardele internaționale: „*instigarea directă și publică la comiterea genocidului*” (conform articolului III (c) din Convenția pentru prevenirea și pedepsirea crimei genocidului, la care Moldova a aderat la 26 ianuarie 1993), „*propaganda de război*” și „*pledoria pentru ura națională, rasială sau religioasă care constituie instigare la discriminare, ostilitate sau violență*” (articolul 20 par. (1) și (2)) din PIDCP, așa cum este interpretat în dreptul internațional) și „*orice diseminare a ideilor bazate pe superioritate rasială sau ură, instigare la discriminare rasială, precum și [...] instigare la [acte de violență] împotriva oricărei rase sau grupuri de persoane de altă culoare sau origine etnică*” (articolul 4 (a) din ICERD), cu condiția ca aceasta (1) să fie direcționată pe incitarea la violență iminentă; și (2) este posibil să provoace o astfel de violență; și (3) există o legătură directă și imediată dintre exprimarea ideii și probabilitatea sau apariția unei astfel de violențe; „*instigarea la terorism sau actele de terorism*” înseamnă că infracțiunea trebuie (a) să se refere în mod expres la intenția de a comunica un mesaj și intenția ca acest mesaj să incite la comiterea unui act terorist; și (b) să se limiteze la incitarea la o conduită cu caracter realment terorist; și (c) să includă un risc real (obiectiv) de comitere a faptei instigate.

sau Ministerul Justiției sau Serviciul de Stat pentru Problemele Cultelor va emite o sesizare/avertizare, care poate fi contestată în instanța de judecată (Articolul 6(4)). Dacă organizația nu a înlăturat încălcările depistate, în consecință poate avea loc suspendarea sau încetarea activității acestei asociații, în baza hotărârii pronunțate de instanța de judecată, care va fi executată de aceleași instituții. Conform principiilor enunțate în *Liniile Directoare referitor la Libertatea de asociere* și cu referire la *Reglementarea activității Partidelor politice*, orice interdicție a activității sau lichidare a unei organizații trebuie aplicată doar ca măsură de ultim resort,⁸⁵ de exemplu atunci când organizația în cauză a desfășurat activități care au rezultat în crearea unui pericol iminent de aplicare a violenței sau de cauzare a unei grave încălcări a legii, și, prin urmare, nu trebuie niciodată aplicată pentru a combate infracțiunile ne semnificative.⁸⁶ În orice caz, datorită unei reglementări ambigue a noțiunii ”*activitate extremistă*”, motivele pentru suspendarea sau încetarea activității unei organizații nu satisface criteriul legalității restricțiilor aplicabile dreptului la liberă asociere.

52. Mai mult decât atât, formularea textului legislativ din Articolul 6(5) al Legii în aparență evocă faptul că suspendarea activității sau interzicerea activității unei organizații *trebuie* să fie efectuată doar în baza pronunțării unei încheieri judecătorești, dacă sesizarea/avertismentul nu au fost contestate în instanță, în modul stabilit, sau nu au fost declarate ilegale de instanță, precum și dacă în curs de 12 luni de la data sesizării/avertizării, au fost depistate noi fapte ce denotă existența unor așa-numite indicii ”*de extremism*” în activitatea organizațiilor. O asemenea situație nu lasă nicio marjă de libertate de apreciere instanțelor de judecată în a se pronunța asupra necesității suspendării sau încetării activității organizației vizate. Astfel, dacă o organizație depune eforturi pentru a acționa în bază de bună credință ca răspuns la avertizarea emisă de instanță și încearcă să remedieze situația, oricum poate surveni încetarea sau suspendarea activității acestei organizații în mod automat ca urmare a celei de-a doua sesizări. În principiu, orice restricție trebuie să se bazeze pe circumstanțele individuale ale fiecărui caz în parte, nefiind posibilă aplicarea unor restricții cu caracter general și atotcuprinzător.⁸⁷ Se mai menționează, de asemenea, că instanța de judecată trebuie să dețină capacitatea de a examina circumstanțele cazului și probele administrate, fără să fie obligată să pronunțe decizia de suspendare sau încetare a activității unei organizații în baza sesizării înaintate de procurori sau de o altă instituție de autoritate publică, simplu din motiv de survenire repetată a noilor fapte ce ar putea fi calificate ca fiind ”*extremiste*”. Cu excepția situației în care această concluzie este rezultatul unei erori de traducere, această dispoziție se află în conflict cu principiul independenței judecătorești. Încetarea activității unei organizații poate avea loc în baza unei ședințe publice, în care organizației sau persoanelor fizice implicate să le fie aduse la cunoștință încălcarea identificată, în cadrul ședinței în care acestea să poată contesta probele aduse împotriva lui/ei.⁸⁸ Aparent, această posibilitate nu este stipulată inechivoc de Lege. Respectiv, **Legea necesită să fie revizuită pentru a se asigura faptul că suspendarea sau interdicția sunt măsuri de ultim resort, care pot fi impuse doar în caz că nu loc activități ce constituie infracțiuni, doar dacă o asemenea calificare este în sine conformă standardelor internaționale. Mai mult decât atât, Legea trebuie să conțină prevederi privind**

⁸⁵ *Op. cit.* nota de subsol 76, par. 35, 114 și 234 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 81, par. 51 (2010 Liniile directoare privind reglementarea activității partidelor politice); și *op. cit.* nota de subsol 76 (2003 CtEDO, cauza *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții c. Turciei*); și CtEDO, cauza *Vona c. Ungariei* (Cererea nr. 35943/10, hotărârea Curții din 9 iulie 2013).

⁸⁶ *ibid.* par. 35 și 114 (ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

⁸⁷ *ibid.* par. 35 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

⁸⁸ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 61 (Opinia din 2012 a Comisiei de la Veneția privind Legea Federației Ruse privind combaterea activității extremiste).

procedurile disponibile pentru garantarea exercitării efective a dreptului la contestarea sesizării/avertismentului emis, precum și referitor la decizia de suspendare și încetare a activității organizației care să aibă loc în fața unui tribunal independent și imparțial, care trebuie să revizuiască în mod prompt faptele și legislația și nu trebuie să se pronunțe în mod automat decizia privind încetarea/suspendarea activității, în același timp asigurate toate garanțiile inerente unui proces echitabil, în conformitate cu prevederile din Articolul 14 al PIDCP și Articolul 6 din CEDO.⁸⁹

53. Adițional celor menționate, în timp ce durata termenului de suspendare este variabilă (pentru un termen maxim de un an) și poate fi utilizată ca o modalitate pentru a asigura proporționalitatea, o asemenea măsură totuși poate rezulta în suspendarea tuturor activităților organizației supuse examinării, inclusiv a activităților legitime ale acesteia. Acest aspect ar putea fi deosebit de problematic în cazul asociațiilor religioase. Din acest motiv, **se recomandă introducerea posibilității aplicării unor sancțiuni mai puțin aspre, aplicarea sancțiunilor în mod gradat de lege (de exemplu, prin stabilirea de amenzi), precum și specificarea expresă a faptului că suspendarea și încetarea activității organizațiilor va fi aplicată ca măsură de ultim resort, aplicabilă doar în cazul celor mai grave încălcări, cum ar fi atunci când activitățile respective pot fi calificate ca infracțiuni (aceste dispoziții fiind și ele reglementate în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului).**
54. Articolul 10(6) al Legii prevede că *”persoanele vinovate de crearea și conducerea sau organizarea activității unei organizații extremiste, de aderarea și participarea în calitate de membru într-o organizație extremistă, de pregătirea, difuzarea sau păstrarea ilegală, în scopul difuzării ulterioare, a materialelor cu caracter extremist sun trase la răspundere penală”*. Prezenta sintagmă poate să încapsuleze categorii foarte diverse de persoane, începând cu membrii fondatori și până la acele persoane care doar participă la anumite activități ale organizației, deoarece termenul *”a adera”* are caracter foarte ambiguu. Luând în considerare domeniul vast de acțiune al prezentei norme juridice, precum și potențialul de tragere la răspundere penală, aceasta poate să proiecteze un efect de descurajare asupra oamenilor care intenționează să se implice în activitatea organizațiilor societății civile, precum și asupra membrilor și fondatorilor acestor organizații, astfel servind ca un puternic impediment în calea implicării active a acestor persoane în activitatea organizațiilor în general.
55. În continuare, Articolul 12(3) al Legii prevede că în cazul în care *”conducătorul sau un membru al organului de conducere al asociației obștești sau religioase ori al unei alte organizații face în public o declarație în care cheamă la desfășurarea activității extremiste, fără a menționa că aceasta este opinia sa personală, precum și în cazul rămânerii definitive a sentinței instanței de judecată în privința acestei persoane pentru o infracțiune cu caracter extremist”*, respectiva organizație urmează *”să-și exprime în public dezacordul său”*, sau *”acest fapt poate fi interpretat ca unul ce denotă existența în activitatea acesteia a indiciilor de extremism”*, care ulterior va rezulta în suspendarea sau încetarea activității acestei organizații, în conformitate cu prevederile Articolului 6 (5) al Legii. În baza afirmațiilor enunțate în [Liniile Directoare cu referire la libertatea de asociere](#), acțiunile individuale ale unui membru al asociației obștești sau ale membrilor unei organizații nu se vor reflecta asupra întregii organizații, iar faptele ilicite individuale ale fondatorilor sau membrilor unei asociații, dacă aceștia nu acționează în numele

⁸⁹ ibid. par. 61.

- respectivei organizații, pot rezulta doar în răspunderea lor personală pentru comiterea acestor fapte, și nicidecum nu pot să rezulte în interzicerea sau lichidarea întregii organizații.⁹⁰
56. Dacă această prevedere se aplică și partidelor politice, în afară de faptul că aceasta ar putea fi în conflict cu legislația privind partidele politice, prin aceasta de asemenea ar fi posibil de a se subînțelege că dizolvarea unui partid politic ar putea fi cauzată preponderent datorită încălcărilor individuale ale reprezentantului/șilor acestuia. În principiu, dizolvarea unui partid politic în baza acțiunilor individuale ale membrilor acestuia nu este compatibilă cu standardele și angajamentele esențiale inerente exercitării libertății de asociere. Unica excepție admisibilă ar putea fi în cazul în care conducătorii/membrii partidului au acționat în numele partidului și este posibil de demonstrat că aceștia au acționat în calitate de reprezentanți ai partidului în întregime; pentru ca decizia de dizolvare să fie aplicabilă, este necesar a se demonstra că organul de constituire al partidului (și nu membrii individuali ai acestuia) a fost implicat în trasarea obiectivelor și planificarea activităților, în urma cărora este necesară această măsură de dizolvare.⁹¹ Mai mult decât atât, un partid nu poate fi tras la răspundere pentru săvârșirea de acțiuni de către membrii săi, dacă asemenea acțiune contravine actului de constituire sau activităților desfășurate de către partid.⁹²
57. În plus, constatăm lipsa unor dispoziții exprese privind condiția că pentru aplicarea sancțiunilor prevăzute de Articolul 6 al Legii, este necesar ca persoanele să fi acționat cu intenție, atunci când legea prevede atragerea la răspundere penală a persoanelor care cu bună cunoștință de cauză au finanțat activitățile calificate ca fiind ”*extremiste*”. Organizațiile de caritate și religioase pot fi în special vulnerabile față de această normă juridică, datorită sursei deseori indirecte de finanțare, precum și modului clandestin în care asemenea fonduri, odată ce au fost alocate, pot fi utilizate.
58. Luând în considerare cele sus-menționate, **este necesară revizuirea Articolelor 10(6) și 12(3) al Legii.**

5. Libertatea mass-media

59. Articolul 7 al Legii se adresează tematicii răspunderii mijlocului de informare în masă pentru difuzarea ”*materialelor cu caracter extremist*” și desfășurarea ”*activității extremiste*”, care potențial poate rezulta în suspendarea pe un termen de un an sau încetarea activității organizației (Articolul 7(4)). Puterea de a dispune suspendarea sau încetarea activității instituțiilor mass-media, și astfel de a le întrerupe activitatea, este o sancțiune extrem de severă pentru o instituție media și constituie o amenințare gravă la adresa libertății de exprimare, a fluxului liber de informație și dezbaterilor publice.⁹³ Această situație este accentuată și de reglementarea ambiguă și atotcuprinzătoare a definiției ”*materiale cu caracter extremist*” și a ”*activității extremiste*”, așa cum s-a enunțat mai sus. Este util de menționat că orice sancțiuni stricte, cum este suspendarea sau interzicerea desfășurării activității instituțiilor mass-media trebuie să fie posibile doar

⁹⁰ *Op. cit.* nota de subsol 76, par. 236 și 254 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

⁹¹ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 81, par. 94 (2010 Liniile directoare privind reglementarea activității partidelor politice).

⁹² *ibid.* par. 94 (2010 Liniile directoare privind reglementarea activității partidelor politice).

⁹³ A se vedea de ex., Comisia de la Veneția, [Compilație a avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind libertatea de exprimare și mass-media](#), 19 septembrie 2016, sub-secțiunea 5.4.; și Comisia de la Veneția, [Aviz cu privire la proiectele de modificări la Legea mass-media din Muntenegru](#), CDL-AD(2015)004, 23 martie 2015, par. 17-20. A se vedea și de ex., CtEDO, [Ūrper și alții c. Turciei](#) (Cererea nr. 14526/07 et al., hotărârea Curții din 20 octombrie 2009), par. 40 etc.

în cele mai grave situații, atunci când conduita acestora constituie infracțiune în baza legislației penale naționale, aceasta din urmă urmând ea însăși să fie elaborată în conformitate cu principiile siguranței legislative și cu standardele internaționale ale drepturilor omului, inclusiv aliniindu-se standardelor libertății de exprimare.⁹⁴

60. În general, Reprezentantul OSCE pentru Libertatea presei promovează principiul auto-reglementării eficiente efectuată de către instituțiile mass-media înseși cu referire la conținutul ”interzis” și nu impunerea unor reglementări legislative acestui domeniu (a se vedea *Îndrumarul din 2008 referitor la autogestionarea mass-media* al Reprezentantului OSCE pentru Libertatea presei).⁹⁵ În orice caz, orice restricționare a libertății de exprimare în contextul acțiunilor de combatere a terorismului și contracarare a EVRAT trebuie să fie supuse unui test tripartit în conformitate cu normele internaționale ale drepturilor omului, și anume aceasta necesită să fie prevăzută de lege, să servească protecției unui interes legitim recunoscut în baza dreptului internațional și dacă există necesitatea protecției respectivului interes enunțat; și, adițional, aplicarea oricăror măsuri restrictive trebuie monitorizată de către un organ independent.
61. Este important de menționat că ceva timp în urmă Comisia de la Veneția a supus criticii elaborarea unor norme juridice ambigue cu caracter similar, care permiteau, în ultimă instanță, închiderea unor posturi de televiziune datorită unor interpretări excesiv de largi a noțiunii de ”*extremism*”. Comisia de la Veneția și-a exprimat îngrijorarea că ”*urmare a caracterului ambiguu a formulării Legii și prin impunerea unei marje excesiv de largi de discreție pentru acțiunile autorităților de ocrotire a normelor de drept, s-a exercitat o presiune nemotivată asupra organizațiilor societății civile, instituțiilor de informare în masă și asupra persoanelor fizice, fapt care cu siguranță s-a răsfrânt în mod negativ asupra exercitării libere și eficiente a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”.⁹⁶
62. Mai mult decât atât, CtEDO s-a pronunțat că discursul jurnaliștilor nu va fi supus exigenței ca aceștia să se distanțeze în mod sistematic și formal de la conținutul unui citat care ar putea avea caracter de insultă, provocator sau care să aducă atingere reputației altor persoane, or o asemenea restricționare nu este compatibilă cu principiul oferirii protecției celei mai largi posibile pentru instituțiile mass-media.⁹⁷
63. În general, faptul că instituțiile de informare în masa pot fi trase la răspundere (sau să fie suspendată/încetată activitatea acestora) pe motiv că conținutul informației distribuite de acestea este definit pe larg ca fiind ”*materiale cu caracter extremist*”, poate avea un efect disuasiv și să prevină aceste instituții să informeze deplin și veridic publicul, și prin urmare să fie incompatibil cu prevederile Articolului 10 din CEDO.⁹⁸ Într-adevăr, CtEDO a menționat în mod expres că ”*forma și severitatea pedepselor aplicate nu pot fi de o asemenea natură, încât să descurajeze mass-media de a mai lua parte la discutarea chestiunilor de interes legitim pentru societate*”.⁹⁹ În timp ce se observă că actul normativ analizat aici nu stipulează aplicarea unei sentințe de privațiune de libertate în cazul în care

⁹⁴ A se vedea de ex., ODIHR, [Comentarii cu privire la anumite acte juridice care reglementează comunicațiile în masă, tehnologiile informaționale și utilizarea internetului în Uzbekistan](#) (31 octombrie 2019), par. 91.

⁹⁵ Accesibil la <<http://www.osce.org/fom/31497?download=true>>.

⁹⁶ *Op. cit.* nota de subsol 4, par. 63 (Opinia din 2012 a Comisiei de la Veneția privind Legea Federației Ruse privind combaterea activității extremiste).

⁹⁷ CtEDO, Cauza [Thoma c. Luxemburgului](#) (Cererea nr. 38432/97, hotărârea Curții din 29 martie 2001) par. 58-63; DJ Harris, M O’Boyle, EP Bates și CM Buckley, Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (ed. a doua, OUP 2009) 496.

⁹⁸ A se vedea, de exemplu, CtEDO cauza [Jersild c. Danemarcei](#), unde s-a constatat că Danemarca a încălcat articolul 10 din CEDO prin acuzarea unui jurnalist pentru „ajutorarea și susținerea” unei organizații extremiste, pur și simplu prin efectuarea unui interviu cu organizația respectivă, cauza [Jersild c. Danemarcei](#) [CG] (cererea nr. 15890/89, hotărârea Curții din 23 septembrie 1994), par. 35-37. A se vedea, de asemenea, CtEDO, [Damman c. Elveției](#) (cererea nr. 77551/01, hotărârea Curții din 25 aprilie 2006).

⁹⁹ A se vedea de ex. CtEDO cauza [Cumpănă și Mazăre c. României](#) [CG] (cererea nr. 33348/96, hotărârea Curții din 17 decembrie 2004).

o instituție de informare în masă este trasă la răspundere în baza articolului 7, totuși posibilitatea suspendării sau încetării activității instituției de informare în masă pe un termen de până la un an este considerată a fi o sancțiune de proporții considerabile în cazul unei instituții mass-media. Există o probabilitate sporită că suspendarea activității mijlocului de informare în masă pentru orice termen va afecta negativ viabilitatea financiară a instituției respective, ceea ce va rezulta, foarte probabil, în transformarea deciziei de suspendare în încetarea practic permanentă a activității acestei instituții mass-media. Prin urmare, proporționalitatea acestei sancțiuni, raportată la scopurile enunțate de Articolul 10 al CtEDO, este foarte discutabilă.

64. Prin prisma celor de mai sus, Articolul 7 al Legii pare a fi incompatibil cu Articolul 10 al CEDO, din motiv că includerea unei definiții excesiv de atotcuprinzătoare a termenului ”*extremism*” și a termenului ”*materiale cu caracter extremist*” pune sub semnul întrebării dacă această sintagmă se conformează criteriului că aceasta urmează a fi ”prevăzută de lege”, precum și sub aspectul proporționalității și efectului disuasiv pe care aceasta îl poate avea, în mod potențial. **Astfel, se recomandă o revizuire integrală a Articolului 7. Dacă se decide totuși menținerea unor sancțiuni, acestea trebuie ”să nu fie de asemenea natură, încât să rezulte în descurajarea instituțiilor de informare în masă să supună dezbaterilor problemele de interes public în mod legitim”.**¹⁰⁰
65. Deși se observă că legiuitorii aparent nu au autorizat ”imixtiunea la etapa pre-publicare”, articolul 7 al Legii totuși permite imixtiuni în conținutul materialului jurnalistic. Emiterea de către Procurorul General a unei ”sesizări” scrise va avea, cel mai probabil, efectul de a preveni o ulterioară publicare sau reportaj. Aceasta de asemenea rezultă în crearea unui pericol de aplicare restrictivă a acestei prevederi în situațiile când procurorul emite prima avertizare adresată instituției media, care ca rezultat optează să corecteze problema semnalată și respectiv nu recurge la atacarea în instanță a acestei avertizări, și în caz că este urmată de o nouă avertizare în decursul următoarei perioade de 12 luni, aceasta ar putea rezulta în suspendarea sau interzicerea (automată) a desfășurării activității de către instituția media respectivă, fapt caracterizat ca fiind deosebit de problematic, în special dacă este analizat din perspectiva drepturilor omului.¹⁰¹
66. În conformitate cu Articolul 9(2) al Legii, materialele informaționale vor fi declarate drept fiind ”*cu caracter extremist*” printr-o hotărâre a instanței de judecată, în temeiul sesizării procurorului. Deși este binevenită implicarea instanței judiciare, dacă acest proces implică faptul că materialul respectiv nu poate fi distribuit înainte de emiterea deciziei instanței judecătorești, precum și dacă acest proces este unul anevoios și tergiversat, este posibil ca decizia judiciară să fie emisă prea târziu pentru a mai fi de vreun real folos pentru distribuirea publicației respective.
67. Ulterior, copia hotărârii relevante a instanței de judecată urmează a fi expediată Ministerului Justiției, în scopul includerii acesteia în *Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist*, care apoi va fi publicat în Monitorul Oficial și în mass-media și va include de asemenea și o listă a așa-numitelor ”*organizații cu caracter extremist*”. Luând în considerare definiția suficient de ambiguă și imprecisă a termenului ”*materiale cu caracter extremist*” și ”*organizații cu caracter extremist*” (Articolul 1 din Lege), ODIHR își exprimă îngrijorarea cu privire la absența oricărui criterii sau indicații în Lege despre modul în care aceste materiale și așa-numitele ”*organizații cu caracter extremist*” urmează a fi incluse și excluse din Registru, fapt care poate servi ca un

¹⁰⁰ ibid.

¹⁰¹ A se vedea de ex. Raportorii Speciali Internaționali/Reprezentanții privind Libertatea de Exprimare, [Declarația comună privind Regulamentul mass-media](#), sub-secțiunea privind Regulamentul mass-media, par. 4. A se vedea, de asemenea, în scopul comparației, CtEDO, [The Observer și The Guardian c. Marii Britanie](#) (cererea nr. 13585/88, hotărârea din 26 noiembrie 1991).

potențial mijloc pentru comiterea unor abuzuri și aplicării tratamentului arbitrar. Așa cum se explică mai sus, în lipsa unor criterii clare stipulate de Lege, se lasă o marjă prea largă de discreție și subiectivitate, atât sub aspectul procesului de calificare a materialului și organizației ca posedând caracter extremist, precum și vis-a-vis de procedura aplicabilă în cadrul instanței de judecată.¹⁰²

6. Rețelele de telecomunicații de utilitate publică

68. În conformitate cu Articolul 8 din Lege, în cazul în care rețelele de telecomunicații de utilitate publică sunt utilizate pentru desfășurarea ”activității extremiste”, ”se aplică măsurile prevăzute de prezenta lege, ținându-se cont de particularitățile relațiilor în domeniul telecomunicațiilor, reglementate de legislație”. Prezenta normă juridică este formulată de o manieră foarte ambiguă și nu precizează care act legislativ anume este aplicabil și care măsuri concrete sunt aplicabile domeniului rețelelor de telecomunicații. De asemenea, aceasta nu face o deosebire dintre cazurile în care reprezentanții rețelelor de telecomunicații de utilitate publică au cunoștință de cauză despre faptul că rețelele lor sunt utilizate pentru desfășurarea activităților ”extremiste” de cazurile când nu se cunoaște despre acest uz.
69. Chestiunea privind obligațiile prestatorilor de servicii este una din cele mai importante probleme, relaționată direct la modul de exercitare a libertății de exprimare în spațiul de Internet. Este necesar de a se accentua faptul că Comitetul ONU pentru Drepturile Omului s-a pronunțat că orice restricționare a operării sistemelor de difuzare a informației, inclusiv în cazul prestatorilor de servicii de internet, nu va fi considerată ca fiind legitimă, decât dacă este aplicată în conformitate cu testul la care sunt supuse orice restricții ale dreptului la libertatea de exprimare în baza dreptului internațional.¹⁰³ Raportorul Special al ONU cu privire la libertatea de opinie și exprimare de asemenea a subliniat cât de important este ca Statele să dea dovadă de transparență în modul de utilizare și scopul aplicării puterilor și tehnicilor de interceptare a comunicațiilor, în special atunci când sunt vizate prestatorii de servicii de internet.¹⁰⁴
70. Astfel, Articolul 8 al Legii nu trebuie interpretat ca o condiționare a prestatorilor de servicii în rețelele de telecomunicații de a efectua o continuă monitorizare a tuturor comunicărilor efectuate în cadrul respectivei rețele de prestatori, sau în scop de depistare a conduitei ilegale, deoarece aceasta va fi considerat ca impunerea unei poveri nerezonabile și costisitoare asupra acestor prestatori de servicii.¹⁰⁵ În principiu, asupra prestatorilor de servicii nu trebuie impusă nici o obligație generală de a monitoriza și depista fapte și circumstanțe ce ar putea indica desfășurarea de activități ilegale.¹⁰⁶ Legea ar trebui doar să stipuleze obligația efectuării unor acțiuni sau control în caz că acești prestatori au fost atenționați despre natura ilegală a conținutului difuzat în rețea. În acest

¹⁰² A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 4, par. 49 (Opinia din 2012 a Comisiei de la Veneția privind Legea Federației Ruse privind combaterea activității extremiste).

¹⁰³ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 4, par. 43 (Comentariul general al CCPR nr. 34 din 2011).

¹⁰⁴ A se vedea Raportorul special al ONU privind libertatea de opinie și de exprimare, [Raportul privind monitorizarea comunicărilor de către Statele membre](#) (17 aprilie 2013), par. 91-92; a se vedea și ODIHR, [Opinie cu privire la proiectul de lege al Ucrainei privind combaterea criminalității informatice](#), 22 august 2014, par. 58.

¹⁰⁵ Aceasta pare să reflecte anumite obligații prevăzute în articolul 13 din [Directiva-cadru UE 2009/140/CE din 25 noiembrie 2009](#), care include obligația statelor membre ale UE de a asigura integritatea și securitatea rețelelor publice de comunicații și serviciile de comunicații accesibile publicului, precum și continuitatea acestor servicii.

¹⁰⁶ A se vedea Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, [Declarația privind libertatea de comunicare pe Internet](#), 28 mai 2003, principiul 6. A se vedea și Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene, Cauza [Scarlet Extended SA c. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL \(SABAM\)](#), 24 noiembrie 2011, C-70/10.

sens, prevederile Directivei UE privind comerțul electronic (2000/31/EC),¹⁰⁷ în baza căreia Moldova avea obligația de a implementa un șir de anumite prevederi legislative înainte de august 2017 (în special cu privire la reglementarea faptului că prestatorii de servicii nu au obligația generală de monitorizare) în conformitate cu Anexa la [Acordul de Asociere](#), ar putea servi ca utile linii directoare. În conformitate cu prevederile acesteia, prestatorii de servicii nu pot fi trași la răspundere pentru postarea de către terți a conținutului pe rețelele de comunicare, cu condiția că aceștia: (a) nu dețineau cunoștințe reale privind caracterul ilegal al materialului difuzat, (b) odată cu obținerea informației în acest sens sau din moment ce au fost conștienți de aceasta, au acționat cu promptitudine pentru a înlătura acest material difuzat sau au blocat accesul la conținutul ilegal al materialului difuzat.¹⁰⁸ În orice caz, **Articolul 8 al Legii trebuie clarificat, luându-se în considerare principiile sus-menționate.**

7. Răspunderea pentru desfășurarea așa-numitei ”activități extremiste”

71. Articolul 12(1) din Lege menționează ca încălcarea prevederilor Legii rezultă în tragerea la răspundere penală, administrativă ori civilă. În primul rând, **o asemenea sintagmă este extrem de ambiguă și legiuitorii trebuie să facă referire la legile specifice aplicabile, precum și să clarifice care modalități de comportament anume vor rezulta în fiecare tip de răspundere.**
72. Articolul 12(3) al Legii se focalizează pe răspunderea conducătorului sau a unui membru al organului de conducere al asociației obștești sau religioase ori al unei alte organizații pentru declarațiile făcute în public prin care cheamă la desfășurarea așa-numitei ”activități extremiste”, și în consecință în cazul în care respectiva organizație nu va face o declarație prin care să-și exprime dezacordul său în legătură cu afirmațiile acestei persoane, prin urmare, va fi interpretat ca unul ce denotă existența în activitatea acesteia a indicilor așa-numitului ”extremism”, aceasta rezultând în potențiala suspendare sau încetare a activității acestei organizații, în conformitate cu prevederile Articolului 6 (5) al Legii. Așa cum s-a mai menționat anterior în Sub-secțiunea 4 referitoare la libertatea de asociere, în principiu, acțiunile individuale ale unui membru, și *a fortiori*, a unui reprezentant al unei asociații obștești nu trebuie să se reflecte asupra întregii organizații, fiind necesară aplicarea răspunderii personale acestui membru sau reprezentant.¹⁰⁹ Mai mult decât atât, încălcările individuale ale fondatorilor sau membrilor, atunci când aceștia acționează în numele organizației, ar trebui să rezulte doar în aplicarea răspunderii individuale pentru săvârșirea acestor fapte, și nicidecum să atragă dizolvarea întregii asociații.¹¹⁰
73. Articolul 11(1) al Legii stipulează că “[a]firmațiile unei persoane cu funcție de răspundere privind necesitatea, admisibilitatea, sau oportunitatea desfășurării activității extremiste făcute în public sau în exercițiul funcțiunii ori cu indicarea funcției ocupate, precum și neluarea de către persoana cu funcție de răspundere a măsurilor ce țin de competența sa pentru curmarea activității extremiste, atrag răspunderea prevăzută de legislație.” Asemenea altor prevederi ale prezentei Legi, deja discutate anterior, formularea textului acestei dispoziții este una ambiguă și nu definește cu precizie care

¹⁰⁷ A se vedea și, ca referință, deși nu este obligatorie pentru Moldova, [Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă](#) (în continuare: ”Directiva din 2000 privind comerțul electronic”).

¹⁰⁸ *ibid.* Articol 12 și 14 (Directiva din 2000 privind comerțul electronic).

¹⁰⁹ *Op. cit.* nota de subsol 76, par. 236 (2015 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de asociere).

¹¹⁰ *ibid.* par. 254.

anume tip de comportament ar putea atrage răspunderea. **Deși Articolul 11(2) al Legii conține referirea la aplicarea răspunderii, acesta nu clarifică de asemenea tipul sancțiunilor aplicabile și, respectiv, urmează a fi completat în acest sens.**

8. Libertatea de asociere

74. Articolul 13(1) al Legii prevede că în cadrul întrunirilor nu se admit așa-numitele "activități extremiste", de asemenea fiind interzisă participarea "organizațiilor extremiste, utilizarea atributelor sau a simbolicii lor, precum și difuzarea materialelor cu caracter extremist" (Articolul 13(2)). Articolul 13(3) al Legii concretizează că în cazul constatării acestor circumstanțe, "organizatorii întrunirii sau alte persoane responsabile pentru desfășurarea ei sunt obligați să ia imediat măsuri pentru înlăturarea încălcărilor menționate". Nerespectarea acestei obligații atrage sistarea întrunirii și răspunderea organizatorilor întrunirii.
75. În primul rând, așa cum deja s-a mai menționat, sintagmele "activitățile extremiste", "organizațiile extremiste" și "materialele cu caracter extremist" sunt prea ambigue și nu se aliniaza respectării principiului de securitate juridică. **Astfel, prezenta dispoziție nu este conformă standardelor internaționale.**
76. Mai mult decât atât, [Liniile directoare ale ODIHR-Comisiei de la Veneția referitor la Libertatea întrunirilor pașnice](#) din 2010 (în a doua ediție) atenționează despre pericolul utilizării legislației pentru a combate terorismul sau așa-numitul "extremism" pentru a justifica acțiunile arbitrare care îngreădesc dreptul la desfășurarea întrunirilor pașnice.¹¹¹
77. Deși discursul de exprimare a opiniei urmează a fi protejat chiar și atunci când exprimă ostilitate sau insulte la adresa unor persoane, grupuri sau a unor segmente anumite ale societății, acțiunile de propagare a urii naționale, rasiale sau religioase care pot fi calificate drept fiind incitare la violență și trebuie să întrunească cumulativ cerințele menționate în par. 32 de mai sus (intenția de a instiga comiterea unor acte iminente de violență, probabilitatea survenirii unei asemenea violențe, raportul direct și imediat cu comiterea acestor acte de violență) trebuie interzise prin lege.¹¹² Orice restricții impuse asupra conținutului vizual sau auditiv al întrunirilor în acest sens trebuie să se conformeze criteriului de a fi necesare într-o societate democratică și proporționale scopului legitim urmărit de acestea.¹¹³
78. În continuare, în baza Principiului 5.7 din Liniile Directoare, organizatorii întrunirilor nu vor putea fi trași la răspundere pentru acțiunile participanților individuali sau pentru acțiunile persoanelor care nu sunt participanți.¹¹⁴ Tragerea la răspundere a organizatorilor unui eveniment constituie evident un răspuns disproporțional la asemenea fapte, deoarece aceasta implică tragerea la răspundere a organizatorilor pentru acțiunile săvârșite de alte

¹¹¹ A se vedea ODIHR-Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind libertatea de adunare pașnică](#), ediția a doua (2010), par. 87 și 91.

¹¹² A se vedea referințele citate la nota de subsol 40.

¹¹³ Conform observațiilor Comitetului ONU pentru Drepturile Omului în contextul libertății de exprimare, "articolele 19 și 20 [PIDCP] sunt compatibile și se completează reciproc. Acțiunile la care se face referire în articolul 20 sunt supuse unei restricționări în conformitate cu articolul 19 par. 3. Astfel, o limitare justificată în temeiul articolului 20 trebuie, de asemenea, să fie în conformitate cu articolul 19 par. 3. Ceea ce distinge actele menționate la articolul 20 de alte acte care pot fi supuse unei restricționări în temeiul articolului 19 par. 3 este că, pentru actele menționate la articolul 20, Pactul indică modul specific în care Statul trebuie să reacționeze: să le interzică prin lege. Numai în această măsură articolul 20 poate fi considerat drept *lex specialis* în ceea ce privește articolul 19. Doar cu referire la formele specifice de exprimare indicate în articolul 20, Statele părți sunt obligate să impună interdicții stipulate prin lege. În fiecare caz în care Statul limitează libertatea de exprimare, este necesar ca acesta să-și justifice interdicțiile și reglementarea acestora prin lege în strictă conformitate cu articolul 19." *op. cit.* nota de subsol 4, par. 50-52 (Comentariul general nr. 34 al CCPR din 2011).

¹¹⁴ *Op. cit.* nota de subsol 111, principiul 5.7 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întruniri pașnice).

persoane (inclusiv a unor posibili *agents provocateurs*), care nu puteau fi anticipate în mod rezonabil.¹¹⁵ Organizatorii nu vor putea fi trași la răspundere pentru neîndeplinirea de către aceștia a responsabilităților lor în cazul când nu sunt personal responsabili pentru aceste fapte, de exemplu, pentru distrugere de proprietate sau cauzarea dezordinii publice, sau pentru acțiunile violente cauzate de participanții la întrunire sau spectatorii dintr-o parte la evenimente, care acționează în capacitatea lor individuală.¹¹⁶ Răspunderea poate fi aplicabilă doar în cazurile în care organizatorii în mod personal și cu intenție au incitat, cauzat sau au luat parte la distrugere sau dezordine.¹¹⁷ În mod specific, organizatorii nu vor putea fi atrași la răspundere pentru acțiunile unor participanți individuali, cu excepția cazurilor când el sau ea au îndemnat în mod explicit la comiterea unor asemenea acte (în acest caz, organizatorul va purta răspundere pentru acțiunile lui/ei personale (incitare), însă nu și pentru acțiunile altor participanți).¹¹⁸ Aplicarea unui grad sporit de răspundere asupra organizatorilor evenimentelor ar putea de asemenea rezulta în crearea unui efect descurajator asupra acestora.¹¹⁹ Din acest motiv, **prevederile legii prin care organizatorii vor putea fi trași la răspundere pentru a nu fi luat măsuri imediate pentru înlăturarea așa-numitelor activități "extremiste" ar putea constitui o limitare a dreptului acestora la libertatea de întruniri pașnice.**

79. În continuare, dacă o întrunire degenerază într-o dezordine publică de proporții grave, este responsabilitatea Statului, și nu a organizatorilor, reprezentanților evenimentului sau persoanelor ce gestionează acest eveniment, de a limita daunele cauzate.¹²⁰ Astfel, **obligația impusă de Lege organizatorilor de a lua măsuri pentru a înlătura încălcările Legii, pare să fie de natură excesivă și necesită revizuire.**
80. În final, încălcările Legii sau aplicarea violenței de către un număr limitat de participanți la o întrunire (inclusiv utilizarea unui discurs de incitare la ură, violență sau discriminare) nu rezultă în transformarea automată a unei întruniri pașnice în una cu caracter nepașnic, care necesită a fi sistată ca rezultat.¹²¹ Spectrul de conduite care pot fi calificate drept "violență", sau care pot fi considerate drept fiind susceptibile să cauzeze aplicarea "violenței", trebuie reglementat de o manieră îngustă, fiind limitat, în principiu, la utilizarea sau îndemnul explicit al altor persoane la aplicare de forță fizică care să cauzeze sau să fie orientată pe cauzarea de vătămări corporale sau a distrugerii proprietății în proporții mari, atunci când există o probabilitate sporită că o asemenea vătămare sau

¹¹⁵ ibid. par. 112 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întruniri pașnice).

¹¹⁶ A se vedea Raportul special al ONU pentru libertatea de întrunire pașnică și de asociere și Raportul special al ONU pentru execuții extrajudiciare, sumare și arbitrare, [Raportul comun din 2016 privind gestionarea adecvată a întrunirilor](#) (A/HRC/31/66, par. 26), care prevede că: "În timp ce organizatorii trebuie să depună eforturi rezonabile pentru a respecta legea și pentru a încuraja desfășurarea pașnică a unei întruniri, nu ar trebui să fie posibilă tragerea la răspundere a organizatorilor pentru comportamentul ilegal al altor persoane. Aceasta ar încălca principiul răspunderii individuale, ar rezulta în slăbirea încrederii și cooperării dintre organizatori, participanții la întrunire și autorități, precum și ar putea să descurajeze organizatorii potențiali ai întrunirilor în a-și exercita drepturile".

¹¹⁷ *Op cit.* nota de subsol 111, Principiul 5.7 și par. 197-198 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întrunire pașnică) A se vedea de ex. CtEDO, Cauza [Ezelin c. Franței](#) (Cererea nr. 11800/85, hotărârea Curții din 26 aprilie 1991), par. 53, atunci când Curtea a constatat că, deși reclamantul nu s-a distanțat de faptele penale săvârșite în timpul unei întruniri, el însuși nu a comis niciuna dintre acestea; prin urmare, aplicarea reclamantului a amenzi administrative nu era o măsură necesară într-o societate democratică; și CtEDO, Cauza [Sergey Kuznetsov c. Rusiei](#) (cererea nr. 10877/04, hotărârea Curții din 23 octombrie 2008), par. 43-48.

¹¹⁸ A se vedea, de ex. Curtea Constituțională a Republicii Letonia, *Hotărârea Curții pe cauza nr. 2006-03-0106* (23 noiembrie 2006), la par. 34.4 (din traducere engleză): "Dacă asupra organizatorilor întrunirii se impune o responsabilitate prea mare înaintea, în timpul sau după desfășurarea întrunirii... atunci la următoarea ocazie aceste persoane se vor abține în a-și exercita drepturile, temându-se de aplicarea potențială a pedepsei și survenirea responsabilităților suplimentare."; a se vedea, de asemenea, *NAACP c. Claiborne Hardware*, 458 U. S. 886, 922-932 (1982).

¹¹⁹ A se vedea, de exemplu, *op. cit.* nota de subsol 111, Principiul 5.7 și par. 32 și 112, și Secțiunea B, Sub-secțiunea 7 (Liniile directoare ale Comisiei ODIHR-Veneția 2010 privind libertatea de întruniri pașnice).

¹²⁰ A se vedea de ex. ODIHR, [Comentarii referitor la Proiectul de Lege privind întrunirile publice din cadrul Federației Bosnia și Herțegovina](#) (24 aprilie 2018), par. 68.

¹²¹ A se vedea de ex., *op. cit.* nota de subsol 111, par. 25, 164 și 167 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția, Liniile directoare privind libertatea de întrunire pașnică).

distrugere ar putea să survină realmente.¹²² Faptul că un anumit conținut sau mesaje ar putea provoca unele reacții puternice în rândul persoanelor ce nu participă la evenimente sau ar putea fi considerate a fi de natură ”*extremistă*” nu conferă unei întruniri un caracter ”*nepășnic*”. Organele de drept trebuie să poată diferenția dintre participanții pașnici și nepășnici la o întrunire, deoarece doar acele persoane care participă ele înseși la săvârșirea de acte violente își periclitizează dreptul lor personal ce le garantează participarea la o întrunire pașnică.¹²³ Orice intervenție a Statului trebuie să fie orientată pe depistarea făptuitorilor individuali ce încalcă legea, și nu pe participanții la o întrunire în general.¹²⁴

81. Mai mult decât atât, așa cum menționează CtEDO, ”*posibilitatea că unei întruniri i se pot alătura extremiști cu intenții violente, care nu sunt membri ai grupului de organizare a întrunirii, nu va însemna în sine că prin aceasta se anulează [dreptul la libertatea de întruniri pașnice]*” a acelor persoane care rămân pașnice.¹²⁵ Dimpotrivă, standardele internaționale prevăd că, chiar dacă există riscul real ca o întrunire să culmineze cu cauzarea dezordinilor ca rezultat al acțiunilor ce nu sunt sub controlul organizatorilor, acest fapt în sine nu trebuie să rezulte în interzicerea acestei întruniri.¹²⁶ Mai mult decât atât, CtEDO s-a mai pronunțat că ”*o persoană nu încetează să se bucure de protecția garantată de dreptul la libertatea desfășurării întrunirilor pașnice în cursul derulării acestei întruniri, dacă alte persoane comit acte sporadice de violență sau alte fapte pasibile de aplicarea pedepselor, dacă persoana respectivă rămâne pașnică în exprimarea intențiilor și comportamentul lui/ei*”.¹²⁷ Chiar atunci când se comit acte sporadice de violență, fie și de către participanții la întrunirea în curs de derulare, acestea nu sunt în sine suficiente să justifice aplicarea unor restricționări largi față de întrunirile respective și participanții pașnici la acestea.¹²⁸ Prin urmare, dispersarea participanților unei întruniri trebuie să fie aplicată ca o măsură de ultim resort, fiind luată în considerare doar atunci când o reacționare mai puțin drastică nu s-ar solda cu același rezultat urmărit de autorități care și-au propus salvagardarea unor interese relevante ale societății.¹²⁹ Nici incidentele individuale sporadice de violență, nici actele violente săvârșite de unii participanți în cursul desfășurării întrunirilor nu sunt în sine motive suficiente pentru a

¹²² ibid. par. 72 și 86 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întrunire pașnică). Anumite forme de exprimare ar putea fi văzute ca amenințând securitatea națională, dacă sunt îndeplinite următoarele trei criterii cumulativ: (1) exprimarea este destinată să incite la violență iminentă; și (2) este de natură să incite astfel de violență; și (3) există o legătură directă și imediată dintre exprimarea și probabilitatea sau survenirea unei astfel de violențe. În general, restricționarea conținutului ar trebui să fie posibilă numai dacă acest conținut reprezintă o amenințare la adresa securității naționale și dacă rezultă în probabilitatea și este intenționat să incite violența iminentă, și dacă există o legătură directă și imediată dintre exprimarea și probabilitatea survenirii unei astfel de violențe. A se vedea *op. cit.*, nota de subsol 16, par. 2 (d) (2016 Declarația comună a Raportorilor Speciali Internaționali/Reprezentanților privind Libertatea de Exprimare referitor la libertatea de exprimare și combaterea extremismului violent); și principiul 6 al Principiilor de la Johannesburg privind libertatea de exprimare și securitatea națională (1995). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 16, par. 62 (Raportul Secretarului General al ONU din 2008 privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în lupta împotriva terorismului).

¹²³ ibid. par. 160 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de adunare pașnică). A se vedea Cauza Solomou și alții c. Turciei (Cererea nr. 36832/97, hotărârea Curții din 24 iunie 2008), în care Curtea a constatat o încălcare a articolului 2 în legătură cu împușcarea unui participant neînarmat la o întrunire. Guvernul turc a argumentat că folosirea forței de către poliția turco-cipriotă a fost justificată în temeiul articolului 2 alineatul (2) din CEDO. Cu toate acestea, prin respingerea acestui argument, Curtea a considerat că este deosebit de important că, în pofida faptului că unii participanți la demonstrație au fost înarmați cu bare de fier, domnul Solomou însuși nu era înarmat și se comporta într-un mod pașnic.

¹²⁴ ibid. par. 167 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întrunire pașnică).

¹²⁵ CtEDO, Cauza Crestinii împotriva rasismului și fascismului c. Marii Britanie (Cererea nr. 8440/78, hotărârea Curții din 16 iulie 1980), par.148-149; a se vedea și *op. cit.* nota de subsol 117, par. 41 (CtEDO, Cauza Ezelin c. Franței din 1991).

¹²⁶ *Op. cit.* nota de subsol 111, par. 71 și 159 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de adunare pașnică). A se vedea și CtEDO, Cauza Schwabe și M.G. c. Germaniei (Cererea nr. 8080/08 și 8577/08, hotărârea Curții din 1 decembrie 2011), par. 103; și Cauza Taranenko c. Rusiei (Cererea nr. 19554/05, hotărârea Curții din 15 mai 2014), par. 66.

¹²⁷ A se vedea Cauza Ziliberberg c. Republicii Moldova (Cererea nr. 61821/00, hotărârea Curții din 4 mai 2004, (examinarea admisibilității)). A se vedea și Cauza Ezelin c. Franței (1991), *op. cit.* nota de subsol 117, par. 53: ”libertatea de a participa la o întrunire pașnică - în cazul respectiv participarea la o întrunire care nu era interzisă - este de o importanță atât de mare, încât nu poate fi limitată în niciun fel, nici chiar pentru un avocat, atât timp cât persoana în cauză nu comite niciun act condamnabil la o astfel de întrunire.”

¹²⁸ ibid. A se vedea și Cauza Annenkov și alții c. Rusiei (Cererea nr. 31475/10, hotărârea Curții din 25 iulie 2017), par. 98 și 124-6); și *op. cit.* nota de subsol 111, par. 159 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de adunare pașnică).

¹²⁹ ibid. par. 104, 159 și 165 (2010 ODIHR-Comisia de la Veneția - Liniile directoare privind libertatea de întrunire pașnică).

justifica impunerea unor restricții vaste asupra participanților la o întrunire sau pentru dizolvarea acestor întruniri.¹³⁰ Astfel, organele de drept nu vor putea trata mulțimea ca pe un element omogen în momentul reținerii participanților sau la momentul dispersării mulțimii (aplicate ca măsuri de ultimă instanță).¹³¹

82. Prin prisma celor de mai sus, **Articolul 13 al Legii, în special prevederile cu referire la răspunderea organizatorilor și sistarea întrunirilor, trebuie revizuite integral.**

9. Cooperarea internațională

83. Articolul 14 al Legii conține referire la asociațiile obștești și religioase din străinătate și alte organizații străine care sunt *”recunoscute drept fiind extremiste în conformitate cu normele dreptului internațional și legislația Republicii Moldova”*. După cum s-a menționat în paragrafele 13-15 *supra*, nu există nici o definiție juridică acceptată la nivel internațional a termenului *”extremism”* și, prin urmare, prezumpția de a face posibilă recunoașterea unei organizații ca având caracter *”extremist”* în baza dreptului internațional, este inadecvată.

10. Comentariile finale

84. ODIHR nu deține informații despre faptul dacă legiuitorii au elaborat instrumente de evaluare propriu-zisă a efectului Proiectului de lege la momentul de adoptare a acestuia. EVRAT este un fenomen complex și numeroși factori pot contribui la cauzarea acestuia, fără ca un singur factor aparte să fie necesar sau suficient de a rezulta în fenomenul radicalizării teroriste.¹³² Deși nu există un set prestabilit de factori identificați ce conduc la radicalizarea teroristă, unii factori au fost identificați ca fiind în special pertinente în acest sens. Condițiile care au fost recunoscute la nivelul ONU și al OSCE ca fiind factori care contribuie la terorism includ *”existența unor conflicte prelungite nesoluționate, dezumanizarea victimelor terorismului de orice formă și manifestare, lipsa unui stat de drept, încălcările drepturilor omului, discriminarea din motive naționale, etnice și religioase, exclusivismul politic, marginalizarea socio-economică și lipsa unei bune guvernări”*.¹³³ Pentru ca legislația în acest domeniu să fie una mai eficientă, se recomandă de a elabora un instrument de evaluare în profunzime a impactului actelor legislative, care să conțină și o analiză corespunzătoare a problemelor, utilizând tehnicile în bază de dovezi concludente pentru a identifica opțiunea cea mai bună posibil de reglementare juridică (luând în considerare inclusiv și opțiunea de *”absență a actului legislativ”*).¹³⁴ În cazul în care o asemenea evaluare a impactului nu s-a efectuat până în prezent, legiuitorii sunt încurajați să aplice o asemenea analiză aprofundată, pentru a identifica problemele existente și pentru a adapta actele legislative la soluțiile propuse în modul corespunzător. Este important să fie exercitată diligența necesară de a evalua care sunt factorii potențiali de risc în calea respectării și protecției drepturilor omului, a statului de drept și a normelor democratice.

¹³⁰ *Op. cit.* nota de subsol 117, par. 50 (CtEDO, Cauza *Ezelin c. Franței* din 1989).

¹³¹ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 123 (CtEDO, Cauza *Solomou și alții c. Turciei* din 2008).

¹³² A se vedea *op. cit.* nota de subsol 66, p. 35-39 (Îndrumarul OSCE privind prevenirea și combaterea EVRAT).

¹³³ *ibid.*, p. 36; Adunarea Generală a ONU, *”Strategia Mondială a Organizației Națiunilor Unite de Combatere a Terorismului”*, Doc. A/RES/60/288, 2006; Consiliul Ministerial al OSCE, *”Declarația ministerială privind susținerea Strategiei Globale a Organizației Națiunilor Unite de combatere a terorismului”*, Madrid, 30 noiembrie 2007.

¹³⁴ A se vedea de ex. ODIHR, *Raport privind evaluarea procesului legislativ în Republica Armenia* (octombrie 2014), par. 47-48.

85. Legea stipulează că autoritățile publice centrale și locale vor lua măsuri de implementare a prevederilor prezentei Legi (a se vedea Articolele 4 și 5). În același timp, instanțele de judecată și persoanele fizice, precum și mijloacele de informare în masă și rețelele de telecomunicații de utilitate publică sunt expres vizate de Lege și, prin urmare, prevederile acesteia vor avea impact asupra acestora. Ca atare, toate aceste persoane și instituții vizate de Lege trebuie să fie implicate în discuțiile pe marginea unor eventuale modificări ale Legii curente. Orice propuneri noi în acest domeniu trebuie adoptate în baza unui proces lărgit și participativ de dezbateri publice pe marginea oricăror propuneri în acest domeniu, în care să fie implicată și populația generală, asociațiile obștești,¹³⁵ asociațiile religioase și comunitățile cu convingeri religioase.¹³⁶ Aceasta presupune că populația, bărbați și femei deopotrivă, precum și spectrul larg de reprezentanți ai asociațiilor obștești cu diverse puncte de vedere, chiar și acei care sunt critici la adresa Guvernului/Statului, trebuie să fie incluși în procesul consultativ de conceptualizare și implementare a Legii și a potențialelor modificări ale acesteia.¹³⁷

[SFÂRȘIT DE TEXT]

¹³⁵ Statele participante la OSCE și-au asumat angajamente în scopul "consolidării modalităților de contact și de schimb de opinii între ONG-uri și autoritățile naționale și instituțiile guvernamentale relevante" (Moscova 1991, par. 43.1).

¹³⁶ OSCE, *Decizia CM 3/13 cu privire la libertatea de gândire, conștiință, religie sau credință*, Kiev 2013.

¹³⁷ A se vedea par. 18.1 al *Documentului OSCE al Reuniunii de la Moscova* (1991) care stipulează că "*Legislația trebuie să fie formulată și adoptată în rezultatul unui proces deschis, care să reflecte voința poporului, fie direct, fie prin intermediul reprezentanților aleși*". A se vedea și *Recomandările de la Viena privind sporirea participării asociațiilor la procesul decizional public* (aprilie 2015).

ANEXĂ

LEGE Nr. 54 din 21.02.2003

privind contracararea activității extremiste

Publicat : 28.03.2003 în Monitorul Oficial Nr. 56-58 art Nr : 245

MODIFICAT

[LP128 din 09.06.16, MO184-192/01.07.16 art.399](#)

[HCC28 din 23.11.15, MO79-89/01.04.16 art.23; în vigoare 23.11.15](#)

În scopul apărării drepturilor și libertăților omului, a bazelor regimului constituțional, asigurării integrității și securității Republicii Moldova, stabilirii cadrului juridic și organizatoric pentru contracararea activității extremiste și răspunderii pentru desfășurarea unei atare activități,

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articolul 1. Noțiuni principale

În sensul prezentei legi, noțiunile de mai jos au următoarele semnificații:

extremism - atitudinea, doctrina unor curente politice, care, pe bază de teorii, idei sau opinii extreme, caută, prin măsuri violente sau radicale, să impună programul lor;

activitate extremistă:

a) activitate a asociației obștești sau religioase, a mijlocului de informare în masă sau a unei alte organizații ori a persoanei fizice în vederea planificării, organizării, pregătirii sau desfășurării unor acțiuni orientate spre:

- schimbarea, prin violență, a bazelor regimului constituțional și violarea integrității Republicii Moldova;

- subminarea securității Republicii Moldova;

- uzurparea puterii de stat sau a calităților oficiale;

- crearea de formațiuni armate ilegale;

- desfășurarea activității teroriste;

- provocarea urii rasiale, naționale sau religioase, precum și a urii sociale, legate de violență sau de chemări la violență;

- umilirea demnității naționale;

- provocarea dezordinilor în masă, comiterea faptelor de huliganism sau actelor de vandalism pe motive de ură sau vrajbă ideologică, politică, rasială, națională sau religioasă, precum și pe motive de ură sau vrajbă față de vreun grup social;

- propagarea exclusivismului, superiorității sau a inferiorității cetățenilor după criteriul atitudinii lor față de religie sau după criteriul rasei, naționalității, originii etnice, limbii, religiei, sexului, opiniei, apartenenței politice, averii sau originii sociale;

b) etalarea, confecționarea, răspândirea, precum și deținerea în vederea difuzării publice a atributelor ori simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unei organizații extremiste, de asemenea a atributelor ori simbolurilor create prin stilizarea atributelor ori simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unei organizații extremiste ce pot fi confundate cu acestea.

Nu se consideră etalare, confecționare, răspândire sau deținere în vederea difuzării publice a atributelor ori simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unei organizații extremiste reprezentarea acestora în manuale/cărți ori pe un alt suport având caracter științific/educațional, nici expunerea acestora în cadrul unor expoziții cu caracter științific/educațional, nici confecționarea, deținerea sau utilizarea acestora în cadrul reprezentațiilor de teatru/film ori în cadrul activităților de reconstituire istorică în care participanții desfășoară un program după un plan prestabilit pentru a recrea diverse aspecte ale unui eveniment sau ale unei perioade istorice.

Prin atribute și simboluri fasciste se înțeleg drapelele, emblemele (elementele grafice), insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne ale Partidului Național Fascist (Partito Nazionale Fascista – PNF, 1921–1943) și Partidului Republican Fascist (Partito Fascista Repubblicano – PFR, 1943–1945) din Italia.

Prin atribute și simboluri național-socialiste (naziste) se înțeleg drapelele, emblemele (elementele grafice), insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne ale entităților existente în Germania nazistă în perioada 1933–1945 și ale structurilor subordonate acestora: Partidul Național Socialist Muncitoresc German (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei – NSDAP, 1919–1945), Eșalonul de protecție (Schutzstaffel – SS), Serviciul de securitate al Reichsführerului SS (Sicherheitsdienst des Reichsführers SS – SD), Poliția Secretă de Stat (Geheime Staatspolizei – Gestapo), Batalioanele de asalt (Sturmabteilung – SA) și Forțele Armate (Wehrmacht).

Prin atribute și simboluri ale organizației extremiste se înțeleg drapelele, emblemele (elementele grafice), insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne ale organizației extremiste;

[Art.1 lit.b) în redacția LP128 din 09.06.16, MO184-192/01.07.16 art.399]

[Art.1 lit.b) declarată neconstituțională prin HCC28 din 23.11.15, MO79-89/01.04.16 art.23; în vigoare 23.11.15]

c) finanțarea ori contribuirea în alt mod la desfășurarea activității sau a acțiunilor menționate la lit.a) și b), inclusiv prin acordarea de mijloace financiare, punerea la dispoziție a imobilelor, a bazelor didactice, poligrafice și tehnico-materiale, a mijloacelor de legătură prin telefon, fax și a altor mijloace de legătură și tehnico-materiale, precum și a serviciilor informaționale;

d) chemările în public la desfășurarea activității sau acțiunilor menționate la lit.a), b) și c);

organizație extremistă - asociație obștească sau religioasă, mijloc de informare în masă ori o altă organizație referitor la care, în temeiurile prevăzute de prezenta lege, instanța de judecată a pronunțat o hotărâre definitivă privind încetarea sau suspendarea activității în legătură cu desfășurarea activității extremiste;

materiale cu caracter extremist – documente ori informații pe suport de hârtie sau pe un alt suport, inclusiv anonime, atribute ori simboluri fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unor organizații extremiste, atribute ori simboluri create prin stilizarea atributelor ori simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste) sau ale unei organizații extremiste, destinate

difuzării publice, avînd drept scop îndemnarea la activități extremiste, argumentarea sau justificarea necesității unor astfel de activități ori justificarea practicii de comitere a unor crime de război sau a unor alte crime în vederea nimicirii totale sau parțiale a vreunui grup etnic, social, rasial, național sau religios.

[Art.1 noțiunea în redacția LP128 din 09.06.16, MO184-192/01.07.16 art.399]

Articolul 2. Principiile de bază ale contracarării activității extremiste

Contracararea activității extremiste se bazează pe următoarele principii:

- a) recunoașterea, respectarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, precum și a intereselor legitime ale organizațiilor;
- b) legalitate;
- c) transparență;
- d) asigurarea securității Republicii Moldova;
- e) prioritatea măsurilor menite să prevină activitatea extremistă;
- f) colaborarea statului cu asociațiile obștești și religioase, cu mijloacele de informare în masă, cu alte organizații și cu persoane fizice în contracararea activității extremiste;
- g) inevitabilitatea pedepsei pentru desfășurarea activității extremiste.

Articolul 3. Direcțiile principale în contracararea activității extremiste

Contracararea activității extremiste se înfăptuiește pe următoarele direcții principale:

- a) adoptarea unor măsuri de profilaxie menite să prevină activitatea extremistă, inclusiv să identifice și să înlăture cauzele și condițiile ce conduc la desfășurarea activității extremiste;
- b) depistarea, prevenirea și curmarea activității extremiste a asociațiilor obștești și religioase, a mijloacelor de informare în masă, a unor alte organizații și a persoanelor fizice.

Articolul 4. Subiectele contracarării activității extremiste

Autoritățile publice centrale și locale participă la contracararea activității extremiste în limitele competenței lor.

Articolul 5. Profilaxia activității extremiste

În scopul contracarării activității extremiste, autoritățile publice centrale și locale realizează, în limitele competenței lor, în mod prioritar, măsuri de profilaxie, inclusiv educative și propagandistice, menite să prevină activitatea extremistă.

Articolul 6. Răspunderea asociației obștești sau religioase ori

a unei alte organizații pentru desfășurarea activității extremiste

(1) În Republica Moldova se interzic înființarea și activitatea asociațiilor obștești și religioase, precum și a altor organizații, ale căror scopuri sau acțiuni au ca orientare desfășurarea activității extremiste.

(2) În cazul în care în activitatea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații, inclusiv în activitatea a cel puțin unei subdiviziuni teritoriale sau a unei alte subdiviziuni a acesteia, se depistează fapte ce denotă extremism, aceasta este sesizată/avertizată în scris asupra inadmisibilității desfășurării unei asemenea activități, indicîndu-se temeiurile concrete ale sesizării/avertizării, inclusiv încălcările comise. În cazul în care este posibilă adoptarea unor măsuri pentru înlăturarea încălcărilor comise, în sesizare/avertisment se vor indica, de asemenea, termenul de înlăturare a acestora, care va fi de o lună de la data sesizării/avertizării.

(3) Sesizarea/avertizarea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații se face de către Procurorul General sau procurorii subordonați acestuia, ori de către Ministerul Justiției sau Serviciul de Stat pentru Problemele Cultelor.

(4) Sesizarea/avertismentul pot fi contestate, în modul stabilit, în instanța de judecată.

(5) Dacă sesizarea/avertismentul nu au fost contestate în instanță, în modul stabilit, sau nu au fost declarate ilegale de instanță, precum și dacă, în termenul stabilit, respectiva asociație obștească sau religioasă ori organizație, subdiviziune teritorială ori o altă subdiviziune a acesteia nu a înlăturat încălcările comise care au servit drept temei pentru sesizare/avertizare sau dacă, în curs de 12 luni de la data sesizării/avertizării, au fost depistate noi fapte ce denotă existența unor indicii de extremism în activitatea lor, în temeiul cererii Procurorului General sau procurorilor subordonați acestuia, a Ministerului Justiției sau a Serviciului de Stat pentru Problemele Cultelor, instanța de judecată pronunță o hotărîre privind încetarea sau suspendarea pe un termen de pînă la un an a activității respectivelor asociații obștești sau religioase ori a unei alte organizații.

(6) În cazul în care instanța de judecată a pronunțat, în temeiurile prevăzute de prezenta lege, hotărîrea privind încetarea sau suspendarea activității asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații, activitatea subdiviziunilor teritoriale sau a altor subdiviziuni ale acesteia, de asemenea, va fi încetată sau suspendată.

Articolul 7. Răspunderea mijlocului de informare în masă pentru difuzarea materialelor cu caracter extremist și desfășurarea activității extremiste

(1) În Republica Moldova se interzice difuzarea prin mijloace de informare în masă a materialelor cu caracter extremist și desfășurarea de către acestea a activității extremiste.

(2) În cazul în care un mijloc de informare în masă difuzează materiale cu caracter extremist ori în activitatea acestuia se depistează fapte ce denotă extremism, organul de stat abilitat care a înregistrat acest mijloc de informare în masă ori Procurorul General sau procurorii subordonați acestuia sesizează/avertizează în scris fondatorul și/sau redacția/redactorul-șef al acestui mijloc de informare în masă asupra inadmisibilității unor asemenea acțiuni ori a unei asemenea activități, indicînd temeiurile concrete în baza cărora s-a făcut sesizarea/avertizarea, inclusiv încălcările comise. Dacă este posibilă luarea de măsuri pentru înlăturarea încălcărilor comise, în sesizare/avertisment se stabilește și termenul de înlăturare a acestora, care va fi de pînă la o lună de la data sesizării/avertizării.

(3) Sesizarea/avertismentul pot fi contestate, în modul stabilit, în instanța de judecată.

(4) Dacă sesizarea/avertismentul nu au fost contestate în instanță, în modul stabilit, sau nu au fost declarate ilegale de instanță, precum și dacă, în termenul stabilit, nu au fost luate măsuri pentru înlăturarea încălcărilor comise care au servit drept temei pentru sesizare/avertizare ori dacă, în decurs de 12 luni de la data sesizării/avertizării, au fost depistate noi fapte ce denotă existența unor indicii de extremism în activitatea mijlocului de informare în masă, în temeiul cererii organului de stat abilitat care a înregistrat acest mijloc de informare în masă ori a Procurorului General sau a procurorilor subordonați acestuia, instanța de judecată pronunță hotărîrea privind încetarea sau suspendarea, pe un termen de pînă la un an, a activității acestui mijloc de informare în masă.

(5) În scopul neadmiterii continuării difuzării de materiale cu caracter extremist, instanța de judecată poate suspenda comercializarea numărului respectiv al publicației periodice ori a tirajului înregistrărilor audio sau video ale programului respectiv ori lansarea programului audiovizual respectiv, în modul prevăzut pentru adoptarea de măsuri în vederea asigurării acțiunii.

(6) Hotărîrea instanței de judecată constituie temei pentru confiscarea părții necomercializate a tirajului producției mijlocului de informare în masă ce conține materiale cu caracter extremist din locurile de păstrare, din unitățile de comerț cu ridicata și cu amănuntul.

Articolul 8. Inadmisibilitatea utilizării rețelelor de telecomunicații de utilitate publică pentru desfășurarea activității extremiste

(1) Utilizarea rețelelor de telecomunicații de utilitate publică pentru desfășurarea activității extremiste se interzice.

(2) În cazul în care rețelele de telecomunicații de utilitate publică sînt utilizate pentru desfășurarea activității extremiste, se aplică măsurile prevăzute de prezenta lege, ținîndu-se cont de particularitățile relațiilor în domeniul telecomunicațiilor, reglementate de legislație.

Articolul 9. Contracararea difuzării materialelor cu caracter extremist

(1) Pe teritoriul Republicii Moldova se interzice editarea sau difuzarea materialelor tipărite, audiovizuale și a altor materiale cu caracter extremist.

(2) Constatarea caracterului extremist al materialului informațional se face de către instanța de judecată, în temeiul sesizării procurorului.

(3) Hotărîrea instanței de judecată privind constatarea caracterului extremist al materialului informațional constituie temei pentru confiscarea părții necomercializate a tirajului.

(4) În cazul în care organizația, pe parcursul a 12 luni, a editat de două ori materiale cu caracter extremist, instanța de judecată pronunță hotărîrea privind încetarea activității ei editoriale.

Articolul 10. Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist

(1) Ministerul Justiției ține Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist.

(2) Copia de pe hotărîrea definitivă a instanței de judecată privind încetarea ori suspendarea activității asociației obștești sau religioase, a mijlocului de informare în masă ori a altei organizații în legătură cu desfășurarea activității extremiste sau copia de pe hotărîrea definitivă a instanței de judecată prin care un material se declară ca avînd caracter extremist se expediază la Ministerul Justiției care, prin ordin, include organizația sau materialul respectiv în Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist.

(3) Ordinul privind includerea organizației sau a materialului în Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și în mijloacele de informare în masă republicane.

(4) Ordinul privind includerea organizației sau a materialului în Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist poate fi atacat în instanța de judecată în modul stabilit.

(5) Activitatea organizațiilor incluse în Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist și difuzarea pe teritoriul Republicii Moldova a materialelor incluse în registrul menționat sînt interzise.

(6) Persoanele vinovate de crearea, conducerea sau organizarea activității unei organizații extremiste, de aderarea și participarea în calitate de membru într-o organizație extremistă, de pregătirea, difuzarea sau păstrarea ilegală, în scopul difuzării ulterioare, a materialelor cu caracter extremist sînt trase la răspundere penală.

[Art.10 în redacția LP128 din 09.06.16, MO184-192/01.07.16 art.399]

Articolul 11. Răspunderea persoanei cu funcție de răspundere pentru desfășurarea activității extremiste

(1) Afirmațiile unei persoane cu funcție de răspundere privind necesitatea, admisibilitatea, posibilitatea sau oportunitatea desfășurării activității extremiste, făcute în public sau în exercițiul funcțiunii ori cu indicarea funcției ocupate, precum și neluarea de către persoana cu funcție de răspundere a măsurilor ce țin de competența sa pentru curmarea activității extremiste, atrag răspunderea prevăzută de legislație.

(2) Organele de stat competente și persoanele cu funcții de răspundere ierarhic superioare sînt obligate să ia neîntîrziat măsurile necesare pentru tragerea la răspundere a persoanelor care au admis acțiunile indicate în alin.(1).

Articolul 12. Răspunderea cetățenilor Republicii Moldova, a cetățenilor străini și a apatrizilor pentru desfășurarea activității extremiste

(1) Pentru desfășurarea activității extremiste, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii poartă răspundere penală, administrativă ori civilă, în modul stabilit de legislație.

(2) În scopul asigurării securității statului și securității publice, în temeiurile și în modul prevăzute de legislație, prin hotărîrea instanței de judecată, persoanei care a participat la desfășurarea activității extremiste îi poate fi limitat, pe un termen de pînă la 5 ani, accesul la serviciul public, la serviciul militar prin contract și la serviciul în organele de drept, precum și la activitate în instituții de învățămînt și la practicarea activității nestatale de depistare-protecție.

(3) În cazul în care conducătorul sau un membru al organului de conducere al asociației obștești sau religioase ori al unei alte organizații face în public o declarație în care cheamă la desfășurarea activității extremiste, fără a menționa că aceasta este opinia sa personală, precum și în cazul rămînerii definitive a sentinței instanței de judecată în privința acestei persoane pentru o infracțiune cu caracter extremist, respectiva asociație obștească sau religioasă ori o altă organizație este obligată, în termene cît mai restrînse, să-și exprime în public dezacordul său în legătură cu afirmațiile sau cu acțiunile acestei persoane. Dacă respectiva asociație obștească sau religioasă ori o altă organizație nu va face o asemenea declarație, acest fapt poate fi interpretat ca unul ce denotă existența în activitatea acesteia a indiciilor de extremism.

Articolul 13. Inadmisibilitatea desfășurării activității extremiste în cadrul întrunirilor

(1) În cadrul întrunirilor nu se admite desfășurarea activității extremiste. Organizatorii întrunirii sînt răspunzători pentru respectarea prevederilor Legii nr.560-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor și prevederilor altor acte normative referitoare la neadmiterea desfășurării activității extremiste, precum și pentru curmarea ei la timp.

(2) În cadrul întrunirilor nu se admite antrenarea în aceste acțiuni a organizațiilor extremiste, utilizarea atributelor sau a simbolicii lor, precum și difuzarea materialelor cu caracter extremist.

(3) În cazul constatării unor circumstanțe prevăzute la alin.(2), organizatorii întrunirii sau alte persoane responsabile pentru desfășurarea ei sînt obligați să ia imediat măsuri pentru înlăturarea încălcărilor menționate. Nerespectarea acestei obligații atrage sistarea întrunirii, la cererea reprezentanților organelor afacerilor interne, și răspunderea organizatorilor întrunirii sau a altor persoane responsabile pentru desfășurarea ei în temeiurile și în modul prevăzute de legislație.

Articolul 14. Cooperarea internațională în domeniul combaterii extremismului

(1) În Republica Moldova se interzice activitatea asociațiilor obștești, religioase, altor organizații străine și a subdiviziunilor acestora, a căror activitate este recunoscută ca fiind extremistă în conformitate cu actele de drept internațional și cu legislația Republicii Moldova.

(2) După rămânerea definitivă a hotărârii instanței de judecată privind încetarea sau suspendarea activității organizației străine, organul de stat abilitat al Republicii Moldova este obligat să anunțe, în termen de 10 zile, reprezentanța diplomatică sau instituția consulară a statului străin respectiv în Republica Moldova despre încetarea sau suspendarea activității acestei organizații pe teritoriul Republicii Moldova, despre cauzele încetării sau suspendării activității, precum și despre consecințele ei.

(3) Republica Moldova, în conformitate cu tratatele internaționale la care este parte, colaborează în domeniul combaterii extremismului cu statele străine, cu organele de drept și cu serviciile speciale ale acestora, precum și cu organizațiile internaționale care luptă contra extremismului.

Articolul 15. Dispoziții tranzitorii

Guvernul, în termen de o lună, va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în corespundere cu prezenta lege.

**PREȘEDINTELE
PARLAMENTULUI**

Eugenia OSTAPCIUC

**Chișinău, 21 februarie 2003.
Nr. 54-XV.**