
Varșovia, 4 decembrie 2023
Aviz-nr.: CRIM-MDA/490/2023 [NR]

COMENTARIILE REFERITOARE LA DISPOZIȚIILE DE INCRIMINARE A ”SEPARATISMULUI” ȘI A INFRAȚIUNILOR CONEXE DIN MOLDOVA

REPUBLICA MOLDOVA

Prezentele Comentarii au beneficiat de contribuțiile oferite de Helen Duffy, Profesoară universitară în domeniul Drepturilor omului și al Dreptului umanitar, Universitatea din Leiden; Alan Greene, Lector de drept constituțional și drepturile omului, Facultatea de Drept Birmingham, Regatul unit al Marii Britanii și Tamara Otiashvili, Expert juridic principal în drepturile omului și guvernarea democratică.

În baza traducerii neoficiale în limba engleză a modificărilor la Codul Penal, oferite de Misiunea OSCE în Moldova.



BIDDO Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Tel.Oficiu: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SUMAR EXECUTIV ȘI RECOMANDĂRILE PRINCIPALE

Modificările dispozițiilor din Codul Penal al Republicii Moldova din 2 februarie 2023 stipulează instituirea răspunderii penale pentru acțiunile de "separatism" și pentru crearea așa-numitelor "structuri informative ilegale" și reglementează introducerea unor concepte juridice noi, cum ar fi "entitatea anticonstituțională".

Dreptul internațional recunoaște dreptul statelor de a lua măsuri în scopul asigurării protecției integrității teritoriale și suveranității, fiind principii enunțate uneori și în caz de interdicere a "separatismului". În acest sens, luându-se în considerare contextul național și regional aplicabile situației curente, și anume că Republica Moldova nu deține control efectiv asupra unor părți din teritoriul său, aceste aspecte trebuie de asemenea subliniate. Totuși, orice măsură aplicabilă trebuie să fie racordată la standardele drepturilor internaționale ale omului și să fie în conformitate cu angajamentele asumate față de OSCE în dimensiunea umană. Cadrul legislativ, și în mod special legea penală, care reglementează suprimarea "separatismului" este controversat. Dreptul internațional nu oferă nicio definiție a termenului "separatism", precum și nu prevede norme juridice în baza cărora acțiunile de separatism sunt interzise sau incriminate, cu excepția cazului când măsurile (sau acțiunile) prin care se invocă secesiunea ori autonomia, sau sunt direcționate împotriva integrității teritoriale, au caracter violent, încalcă principiile democrației sau sunt ilegale din punct de vedere ale dreptului internațional. În trecut, BIDDО s-a exprimat împotriva intenției de a se include faptele de "separatism" în calitate de componentă de infracțiune în dispozițiile legii penale.

Deoarece sintagma respectivă este în mod inerent de o natură ambiguă, aceasta poate să înglobeze o gamă vastă de acțiuni, iar impactul potențial pe care-l poate avea asupra exercitării drepturilor omului și libertăților fundamentale (inclusiv asupra libertății de opinie și de exprimare, de asociere, asupra dreptului la întrunire pașnică, dreptului de a participa la viața politică, drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale și dreptului popoarelor la autodeterminare), incriminarea așa-numitului "separatism" ridică probleme în legătură cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

Statutul de legitimitate a dreptului penal depinde, *inter alia*, de principiul incriminării ca ultim remediu (*ultima ratio*). Infracțiunea de "separatism", așa cum este prevăzută în modificările legii adoptate, generează riscul incriminării unei simple exprimări de opinie sau a ideilor, fiind posibilă aplicarea acestei noțiuni ca pretext pentru a suprima exprimările pașnice ale opiniilor sau ale punctelor de vedere diferite privind modalitățile de repartizare teritorială, autonomie sau chiar independență.

Dacă se decide totuși incriminarea "separatismului", este important să fie garantate un șir de principii cheie ale dreptului penal, statului de drept și a drepturilor omului. Aplicarea pedepselor penale trebuie să se conformeze principiului securității juridice, caracterului previzibil și specific al legii penale. Specificitatea răspunderii penale este un aspect de o importanță primordială, deoarece definiția infracțiunii de "separatism" poate avea caracter pronunțat subiectiv și să depindă de

asemenea factori cum sunt ideologia politică sau identitatea culturală. Orice norme juridice formulate în mod ambiguu sau care admit o interpretare largă pot rezulta în interpretări eronate și să fie aplicate în mod arbitrar de către autorități, având drept consecință efectul de restricționare a exercitării depline a drepturilor fundamentale ale omului. În mod similar, orice ingerință adusă dreptului la libertatea de exprimare sau de întrunire pașnică sau asociere trebuie să fie strict justificată și să se conformeze principiilor legalității, necesității și proporționalității, și nediscriminării, aliniindu-se standardelor internaționale ale drepturilor omului.

În mod mai concret, suplimentar celor sus-menționate, BIDDО formulează următoarele recomandări:

- A. Să se revizuiască gradul de adecvare și caracterul oportun al dispoziției penale de incriminare a faptelor de "separatism" și a infracțiunilor conexe prin prisma faptului că lipsește o definiție acceptată pe plan internațional a "separatismului", precum și prin a se lua în considerare conflictul aparent dintre natura inerent vastă și ambiguă a acestui concept și principiile statului de drept, în special coliziunea cu principiile *ultima ratio* și specificitatea răspunderii penale; [par. 40-41]
- B. În caz dacă se decide menținerea dispoziției penale privind infracțiunea de "separatism", a se asigura faptul că Articolul 340¹ (1) conține o definiție a faptelor de "separatism" și infracțiunilor conexe într-o formulare cât mai restrânsă și cu o precizie maxim posibilă, cu scopul de a întruni principiile securității juridice, previzibilității și specificității răspunderii penale, inclusiv prin:
 1. circumscrierea strictă a elementelor materiale ale componenței de infracțiune, în același timp fiind inclus criteriul prezenței obligatorii a unor elemente de violență sau altor mijloace interzise de legea penală sau instigarea la violență, definite în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului; și asigurarea includerii unei definiții clare și precise a vinovăției cu intenția de săvârșire a infracțiunii (*mens rea*); [par. 51]
 2. limitarea prevederilor din Articolul 340¹ (2) la acțiunile de instigare la aplicarea violenței sau la acțiuni care în mod real și previzibil pot să rezulte în cauzarea unui risc de aplicare a violenței, în mod simultan fiind stipulat și elementul psihologic de intenție de a instiga la acte iminente de violență sau la comiterea unor infracțiuni; [par. 52-54]
 3. includerea în dispozițiile Articolului 340¹ a pârghiilor de apărare a persoanelor acuzate sau principiilor juridice prin care să se realizeze exonerarea de răspundere penală în anumite cazuri, de exemplu atunci când acțiunile sau declarațiile persoanelor aveau intenția de a fi folosite în cadrul unor dezbateri publice sau discuții cu bună credință, privind chestiunile din domeniile religiei, educației, cercetării științifice, politicii, artei sau altor tematici de interes public; [par. 54]
 4. circumscrierea mai strictă a dispozițiilor din Articolul 340¹ (5) privind infracțiunea de finanțare a "separatismului" printr-o definiție mai clară a formelor pe care asistența poate să ia, precum și limitarea domeniului de

aplicare a elementului psihologic (*mens rea*) în acordarea sprijinului la comiterea infracțiunii de "finanțare", prin a se include condiția că persoana acuzată a avut realmente această intenție sau de fapt cunoștea că el/ea acorda sprijin/finanța infracțiunile; [par. 55]

5. Să se ajusteze dispozițiile din Articolul 352² pentru a se admite o marjă îngustă de excepție, prin care să se asigure că jurnaliștii nu sunt urmăriți penal pentru nedeclararea surselor lor de informare și că persoanele care au obținut informații în baza comunicărilor privilegiate, așa cum sunt comunicările dintre persoana acuzată și avocatul lui/ei, cu preotul (și confidențialitatea spovedaniei), medicul/psihologul sau psihiatrul ei/lui, de asemenea pot să beneficieze de această excepție; [par. 56]

C. În ceea ce privește noua noțiune de "structură informativă ilegală" definită în articolul 134²⁴, să se clarifice și să se asigure o delimitare mai strictă a sintagmei "structură informativă ilegală" și a elementelor componente de infracțiune pentru constituirea unor asemenea structuri, inclusiv prin:

1. înlăturarea referirii la "alte informații" sau clarificarea semnificației acesteia; [par. 62]
2. delimitarea juridică mai strictă a definiției "structură informativă ilegală" pentru a se asigura că sub incidența acestei norme penale nu cad inclusiv organizațiile protejate sub egida garanțiilor acordate de libertatea de asociere; [par. 63]
3. includerea excepției exprese pentru chestiunile de interes public, precum și a prevederilor privind exonerarea de răspunderea penală pentru comunicările *bona fide* ale informațiilor de interes public; [par. 64]

D. Să se circumscrie mai clar noțiunea de "entitate anticonstituțională" pentru a respecta principiul clarității și certitudinii juridice, în special prin concentrarea asupra capacității de aplicare a violenței sau de comitere a unor infracțiuni grave, definite în conformitate cu standardele internaționale privind drepturile omului, sau vizând alte activități desfășurate cu încălcarea ordinii constituționale și a cerințelor dreptului internațional, evitându-se restricțiile nejustificate asupra activităților legitime și inofensive ale indivizilor sau ale grupurilor societății civile. [par. 69]

Aceste recomandări , precum și alte recomandări suplimentare, sunt incluse în textul prezentelor Comentarii, evidențiate cu caractere aldine.

În conformitate cu mandatul său de a asista statele participante la OSCE în implementarea angajamentelor OSCE privind dimensiunea umană, BDDO analizează, la cerere, proiectele de legi și legile existente pentru a evalua conformitatea acestora cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE și oferă recomandări concrete de îmbunătățire.

CUPRINS

I. INTRODUCERE.....	6
II. DOMENIUL ANALIZEI.....	6
III. PREZENTAREA GENERALĂ A STANDARDELOR RELEVANTE INTERNAȚIONALE, A ANGAJAMENTELOR ASUMATE FAȚĂ DE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ ȘI A PRACTICILOR COMPARATIVE ALE ALTOR STATE	7
1. STANDARDELE RELEVANTE INTERNAȚIONALE ȘI ANGAJAMENTELE ASUMATE FAȚĂ DE OSCE.....	7
1.1. Cu referire la "Separatism"	7
1.2. Referitor la protecția integrității teritoriale și a suveranității statelor și a dreptului popoarelor la autodeterminare în baza dreptului internațional.....	8
2. IMPLICAȚIILE INCRIMINĂRII FAPTELOR DE "SEPARATISM" ȘI A INFRAȚIUNILOR CONEXE ASUPRA EXERCITĂRII DREPTURILOR OMULUI ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE.....	10
2.1. Implicațiile specifice ale libertății de exprimare.....	12
2.2. Implicațiile specifice ale libertății de asociere și ale dreptului de a participa la viața publică	16
2.3. Implicațiile specifice ale libertății de întrunire pașnică.....	18
3. DISPOZIȚII PRIVIND PROTECȚIA INTEGRITĂȚII TERITORIALE ȘI INCRIMINAREA FAPTELOR DE "SEPARATISM" ÎN LEGISLAȚIA STATELOR PARTICIPANTE LA OSCE	19
IV. COMENTARIILE GENERALE ȘI ANALIZA UNOR DISPOZIȚII DE MODIFICARE A CODULUI PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA	22
1. ISTORIC	22
2. COMENTARIILE GENERALE	23
3. NOUA DISPOZIȚIE PRIVIND INFRAȚIUNEA DE "SEPARATISM" ȘI INFRAȚIUNILE CONEXE DIN CODUL PENAL AL MOLDOVEI	25
4. ÎNTERZICEREA CONSTITUIRII UNOR "STRUCTURI INFORMATIVE ILEGALE"	32
5. CU REFERIRE LA NOUL CONCEPT "ENTITATE ANTICONSTITUȚIONALĂ"	35
6. RECOMANDĂRILE REFERITOARE LA PROCESUL DE REFORMĂ	37

**ANEXĂ: Articolele 134²³ (Entitatea anticonstituțională), 134²⁴ (Structură
informativă ilegală), 338¹ (Constituirea unei structuri informative ilegale)
și 340¹ (Separatismul) din Codul Penal al Republicii Moldova**

I. INTRODUCERE

1. Pe 2 februarie 2023, a fost adoptată Legea nr. 9 prin care a fost modificat Codul Penal și Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova,¹ modificările respective intrând în vigoare pe 18 martie 2023.² Ca urmare a discuțiilor inițiale și a schimbului de opinii dintre Misiunea OSCE în Moldova și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (denumit în continuare "BIDDO") în conformitate cu metodologia aprobată și mandatul BIDDO de acordare a sprijinului operațiunilor OSCE în teritoriu, pe 22 noiembrie 2023, Reprezentantul Misiunii OSCE din Moldova a expediat o solicitare BIDDO ca acesta din urmă să efectueze o analiză juridică, din perspectiva asigurării drepturilor omului, a modificărilor recente ale Codului Penal cu referire la noțiunea de "separatism" și infracțiunile conexe (denumite în continuare "Modificările legislației"), în scopul publicării acestei analize.
2. Pe 1 decembrie 2023, BIDDO a dat curs acestei solicitări, confirmându-și disponibilitatea de a efectua analiza solicitată a Modificărilor legislației pentru a se evalua gradul de aliniere a acestor prevederi la standardele internaționale ale drepturilor omului și angajamentele față de OSCE în dimensiunea umană, precum și de a formula recomandări concrete pentru autorii proiectului de lege în scopul îmbunătățirii dispozițiilor respective ale legii. Prezentul document conține Comentariile asupra analizei succinte comparative a practicilor legislative a altor țări cu referire la unele aspect concrete ce țin de incriminarea faptelor de "separatism" și creare a unor "structuri informative ilegale."
3. Aceste Comentarii au fost elaborate ca răspuns la solicitarea sus-menționată. BIDDO a efectuat această analiză în conformitate cu mandatul său de a acorda asistență statelor participante la OSCE, în baza angajamentelor asumate față de OSCE privind dimensiunea umană.³

II. DOMENIUL ANALIZEI

4. Domeniul de analiză reflectat de aceste Comentarii este axat doar pe extrasele din modificările Codului Penal adoptate pe 2 februarie 2023, care completează legea cu noi dispoziții penale privind "separatismul" și constituirea "structurilor informative ilegale." Aceste Comentarii au scopul primar să ofere o viziune de ansamblu a standardelor și recomandărilor internaționale aplicabile în domeniul asigurării drepturilor omului, a angajamentelor OSCE privind dimensiunea umană și a practicilor juridice relevante în spațiul OSCE cu referire la aspectele respective. Fiind astfel delimitată, prezenta analiză nu constituie o revizuire exhaustivă a cadrului juridic și instituțional care reglementează faptele de "separatism" și infracțiunile conexe acestora din Republica Moldova, precum și nu este o analiză detaliată a întregului spectru de norme juridice pentru modificarea Codului Penal și a Codului de Procedură Penală, adoptate pe 2 februarie 2023.

¹ A se vedea <LP9/2023 (legis.md)>.

² Cu excepția articolului I paragraful 2 din lege, care prevede: "La articolul 289¹, alineatul (1) se completează cu litera h) cu următorul cuprins: "h) survolarea ilegală a spațiului aerian al Republicii Moldova de obiecte utilizate în scopuri militare", care a intrat în vigoare la data publicării legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, care a avut loc pe 18 februarie 2023.

³ BIDDO a efectuat această evaluare în cadrul mandatului său general de a asista statele participante la OSCE în punerea în aplicare a angajamentelor asumate în cadrul OSCE. A se vedea, în special, Decizia OSCE nr. 7/08 referitor la consolidarea în continuare a statului de drept în spațiul OSCE (2008), punctul 4, în care Consiliul ministerial "[i]ncurajează statele participante, cu asistența, după caz, a structurilor executive relevante ale OSCE, în conformitate cu mandatele lor și în limita resurselor existente, să își continue și să își intensifice eforturile de a face schimb de informații și de bune practici și de a consolida statul de drept [în ceea ce privește] independența sistemului judiciar, administrarea eficientă a justiției, dreptul la un proces echitabil, accesul la instanță, responsabilitatea instituțiilor și a funcționarilor de stat, respectarea statului de drept în administrația publică, dreptul la asistență juridică și respectarea drepturilor omului pentru persoanele aflate în detenție [...]".

5. Aceste Comentarii ridică probleme cheie și încearcă să ofere principii directoare generale și să enumere potențialele riscuri ce pot afecta asigurarea drepturilor omului în caz de incriminare a faptelor de "separatism" și de creare a "structurilor informative ilegale". Comentariile de asemenea subliniază practicile altor state participante la OSCE. Atunci când se face referire la legislația națională, BIDDО nu pledează pentru aplicarea modelului unui stat anume; orice exemplu care implică o altă țară trebuie să fie analizat cu prudență, deoarece nu este în mod necesar aplicabil oricărei alte țări. Exemplele aduse ce implică practica altor țări întotdeauna se vor examina prin a le plasa în perspectiva cadrului național instituțional și juridic mai larg, precum și se vor lua în considerare contextul țării respective și a culturii politice ce o reprezintă.
6. Mai mult decât atât, în conformitate cu dispozițiile *Convenției pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor*⁴ (CEDAW) și a *Planului de acțiune al OSCE din 2004 pentru promovarea egalității de gen*⁵ și angajamentele de a integra perspectiva de gen în activitățile, programele și proiectele OSCE, Comentariile de față integrează, după necesitate, perspectiva egalității de gen și diversitate.
7. Comentariile prezente se bazează pe o versiune neoficială a traducerii Modificărilor legislației în limba engleză, care este atașată la acest document sub formă de Anexă. Sunt posibile erori de traducere. În caz de traducere a prezentelor Comentarii într-o altă limbă, în caz de neconcordanțe, va prevala versiunea în limba engleză.
8. Luându-se în considerare cele de mai sus, BIDDО ține să sublinieze că elaborarea prezentelor Comentarii nu constituie un impediment pentru BIDDО să formuleze pe viitor recomandări suplimentare scrise sau verbale sau comentarii privind actele normative relevante care vizează cadrul instituțional de reglementare a infracțiunii de "separatism" sau infracțiuni similare.

III. PREZENTAREA GENERALĂ A STANDARDELOR RELEVANTE INTERNAȚIONALE, A ANGAJAMENTELOR ASUMATE FAȚĂ DE OSCE PRIVIND DIMENSIUNEA UMANĂ ȘI A PRACTICILOR COMPARATIVE ALE ALTOR STATE

1. STANDARDELE RELEVANTE INTERNAȚIONALE ȘI ANGAJAMENTELE ASUMATE FAȚĂ DE OSCE

1.1. Cu referire la "Separatism"

9. În timp ce măsurile orientate pe combaterea "separatismului" sunt legate intrinsec de principiul respectării integrității teritoriale și suveranității unui stat, incriminarea acestor fapte penale nu se regăsește în dreptul internațional. După cum BIDDО a mai menționat anterior, "[l]ipsa unei definiții agreeate pe plan internațional, precum și definirea

⁴ A se vedea *Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor* (CEDAW), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Moldova a aderat la această convenție pe 1 iulie 1994.

⁵ A se vedea *Planul de acțiune al OSCE pentru promovarea egalității de gen*, adoptat prin Decizia nr. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), alin. 32.

ambiguă și excesiv de amplă ar putea rezulta în potențiale încălcări, de exemplu prin a viza persoanele și organizațiile care, de fapt, simplu își exprimă opinia, indiferent de faptul cât de șocante sau inacceptabile anumite opinii sau cuvinte utilizate ar putea să fie calificate de către autorități și/sau populație. Într-adevăr, o asemenea normă juridică ar putea potențial să se extindă asupra unor discursuri sau scrieri, prin care se pledează pro "separatism", dar și asupra unor mișcări politice care exprimă în mod expres atitudine critică față de guvernul în exercițiu sau la adresa ordinii constituționale, chiar dacă nu există niciun risc real și previzibil de acțiuni violente sau de instigare la violență sau de orice altă formă de anihilare a principiilor democratice."⁶ Doar în contextul Organizației de Cooperare de la Shanghai, care are în componența sa un număr foarte restrâns de state⁷ se menționează definiția de "separatism" în textul Convenției de la Shanghai privind combaterea terorismului, separatismului și extremismului (2001). Aceasta se definește astfel: "orice acțiune cu intenția de a încălca integritatea teritorială a Statului, inclusiv prin anexarea oricărei părți din teritoriul acestuia sau de dezintegrare a Statului, comisă în mod violent; precum și planificarea și pregătirea, sau complicitatea la asemenea fapte, atrage răspunderea penală în conformitate cu dreptul național al Statelor părți."⁸ Nu există alte mențiuni specifice ale termenului "separatism" în instrumentele internaționale, iar angajamentele față de OSCE conțin referirea doar marginal la "separatismul violent" drept unul din factorii care ar putea să genereze condiții în care organizațiile teroriste să fie capabile să recruteze persoane și să câștige sprijin.⁹

1.2. Referitor la protecția integrității teritoriale și a suveranității statelor și a dreptului popoarelor la autodeterminare în baza dreptului internațional

10. Dreptul internațional recunoaște dreptul statelor de a lua măsuri pentru protecția integrității sale teritoriale și a suveranității. Acest drept este consacrat în dispozițiile unui șir de tratate și declarații internaționale, inclusiv în textul Cartei ONU și al Actului Final de la Helsinki din 1975.¹⁰ Actul Final de la Helsinki conține zece principii cheie, inclusiv principii care în mod specific fac referire la suveranitate și integritatea teritorială (Principiile I și IV), și principiile ce vizează dreptul la egalitate și autodeterminare a popoarelor (Principiul VIII). Suveranitatea este capacitatea unui stat de a exercita autoritatea supremă asupra teritoriului său și a poporului, fără ingerințe externe nejustificate. Respectarea integrității teritoriale înseamnă că statele-națiuni nu ar trebui să întreprindă acțiuni de promovare a mișcărilor secesioniste sau să promoveze reconfigurarea hotarelor altor națiuni-state, nici să impună modificări ale configurației hotarelor unui stat prin uzul forței. Curtea Internațională de Justiție (ICJ) a subliniat importanța respectării integrității teritoriale a statului și a reafirmat principii

⁶ A se vedea [Nota BIDD0 privind Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#) (21 septembrie 2020), par. 48.

⁷ A se vedea <[Organizația de Cooperare de la Shanghai | SCO \(sectsc.org\)](#)>.

⁸ A se vedea articolul 1 alineatul (2) din [Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#).

⁹ A se vedea, [Planul de acțiune al OSCE de la București pentru combaterea terorismului, Anexa la Decizia MC\(9\).DEC/1 a Consiliului Ministerial al OSCE](#), București, 3-4 decembrie 2001, par. 9.

¹⁰ Articolul 2 alineatul (4) din Carta ONU interzice utilizarea forței împotriva integrității teritoriale sau independenței politice a oricărui stat, iar articolul 2 alineatul (7) afirmă principiul neamestecului în afacerile interne ale statelor. A se vedea, de asemenea, CSCE/OSCE, Actul final de la Helsinki (1975), articolul IV, care prevede: "Statele participante vor respecta integritatea teritorială a fiecăruia dintre statele participante. În consecință, ele se vor abține de la orice acțiune incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite împotriva integrității teritoriale, independenței politice sau unității oricărui stat participant și, în special, de la orice acțiune de acest fel care constituie o amenințare sau o utilizare a forței". Statele participante se vor abține, de asemenea, de a face teritoriul altor state participante obiectul unei ocupații militare sau al altor măsuri directe sau indirecte de forță care contravin dreptului internațional, sau obiectul unei achiziții prin intermediul unor astfel de măsuri sau al amenințării cu acestea. Nici o astfel de ocupație sau achiziție nu va fi recunoscută ca fiind legală." A se vedea, de asemenea, [Rezoluția 1514 \(XV\)](#) a Adunării Generale a ONU, în care se afirmă că "[o]rice tentativă care are ca scop destrămarea parțială sau totală a unității naționale și a integrității teritoriale a unei țări este incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite"; și [Rezoluția 2625 \(XXV\)](#) care prevede că dreptul popoarelor la autodeterminare nu poate fi interpretat "ca autorizând sau încurajând vreo acțiune care ar dezmembra sau afecta, total sau parțial, integritatea teritorială sau unitatea politică a statelor suverane și independente".

neintervenției în afacerile interne ale altor state,¹¹ deși s-a pronunțat în concluzie că dreptul internațional nu stipulează o interdicție generală asupra declarațiilor de independență.¹²

11. În același timp, așa cum se subliniază de CtEDO, "faptul că un grup de persoane pledează pentru autonomie sau chiar revendică secesiunea unei părți din teritoriul unei țări – altfel invocând schimbări de ordin constituțional și teritorial [...] nu constituie în mod automat o amenințare la integritatea teritorială și securitatea națională a unui stat".¹³ Angajamentele asumate în cadrul OSCE de asemenea subliniază că "deplina respectare a drepturilor omului, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților naționale, în afară de faptul că acesta constituie un scop în sine, ar putea să rezulte nu în subminarea, dar în consolidarea integrității teritoriale și a suveranității".¹⁴
12. Principiile suveranității și ale integrității teritoriale trebuie să fie contrabalansate cu alte aspecte ale dreptului internațional, inclusiv prin juxtapunerea dreptului popoarelor la autodeterminare și exercitarea drepturilor omului ale acestora.¹⁵ Ratificarea Cartei Națiunilor Unite în 1945 a introdus dreptul la autodeterminare în cadrul juridic al dreptului internațional. Acesta a fost ulterior reiterat atât prin dispozițiile din PIDCP și PIDESC, care stipulează că dreptul la autodeterminare este un drept fundamental, și include dreptul popoarelor de a-și determina în mod liber statutul său politic și de a-și exercita dreptul la dezvoltarea sa economică, socială și culturală.¹⁶ Un șir de Angajamente asumate în cadrul OSCE au reafirmat "drepturile la egalitate a popoarelor și la autodeterminarea acestora în conformitate cu Carta Națiunilor Unite și în conformitate cu dispozițiile Cartei Națiunilor Unite și normele aplicabile ale dreptului internațional, inclusiv a celor ce fac referire la integritatea teritorială a Statelor".¹⁷
13. Uzul sintagmei "toate popoarele" – în loc de "fiecare" – denotă că dreptul la autodeterminare este un drept colectiv; și anume, doar "un popor" și nu un singur individ este în drept să exercite acest drept. Dreptul la autodeterminare implică faptul că deși Statele exercită interesul legitim de menținere a integrității sale teritoriale și a suveranității, acestea de asemenea trebuie să respecte dreptul popoarelor la determinarea statutului politic propriu, precum și dreptul acestora de a urmări dezvoltarea sa pe plan economic, social și cultural. Orice reclamații privind autodeterminarea în general implică exercitarea drepturilor în configurația hotarelor statelor existente. Dreptul la autodeterminare este în mod special relevant pentru grupurile aparținând minorităților, care ar putea să aibă drept obiectiv crearea unor entități politice separate în baza diferențelor etnice, lingvistice sau culturale.¹⁸ Respectiv, legile care incriminează faptele

¹¹ A se vedea Curtea Internațională de Justiție (CIJ), *Avizul consultativ din 22 iulie 2010*, care a conchis că [Declarația unilaterală de independență în ceea ce privește Kosovo](#) este în conformitate cu dreptul internațional.

¹² A se vedea Curtea Internațională de Justiție (CIJ), *Avizul consultativ din 22 iulie 2010*, care a conchis că [Declarația unilaterală de independență în ceea ce privește Kosovo](#) este în conformitate cu dreptul internațional.

¹³ A se vedea CtEDO, *Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei*, nr. 29221/95 și 29225/95, hotărârea din 2 octombrie 2001, par. 97.

¹⁴ A se vedea, de exemplu, *Documentul OSCE de la Istanbul* (1999), Carta pentru securitate europeană: III. Răspunsul nostru comun, alin. 19.

¹⁵ A se vedea articolul 1 alineatul (2) din *Carta Organizației Națiunilor Unite* (1945); articolul 1 din PIDCP; articolul 1 din PIDESC; UNSC *Rezoluția 1513*, UN Doc. S/RES/1513 (2003), 28 octombrie 2003; Rezoluția 2625 (XXV) a Adunării Generale a ONU, *Declarația privind relațiile de prietenie*, 24 octombrie 1970.

¹⁶ A se vedea articolul 1(2) din Carta Națiunilor Unite (1945); articolul 1 din PIDCP; și articolul 1 din PIDESC; care afirmă că "[t]oate popoarele au dreptul la autodeterminare" și "[i]n virtutea acestui drept, ele își stabilesc în mod liber statutul politic și își urmăresc în mod liber dezvoltarea economică, socială și culturală"; a se vedea, de asemenea, *Rezoluția 1513 a Consiliului de Securitate al ONU*, UN Doc. S/RES/1513 (2003), 28 octombrie 2003; Rezoluția 2625 (XXV) a Adunării Generale a ONU, *Declarația privind relațiile de prietenie*, 24 octombrie 1970.

¹⁷ A se vedea, de exemplu, Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), alin. 37; Carta de la Paris pentru o nouă Europă (1990); Documentul OSCE de la Moscova (1991).

¹⁸ A se vedea *Comunicatul de presă* din 21 februarie 2018, în care mai mulți raportori speciali ai ONU și-au exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la decizia unui tribunal chinez de a menține acuzațiile de "incitare la separatism" aduse împotriva unui activist pentru drepturile omului care a apărut într-un documentar în care se cerea respectarea drepturilor lingvistice și culturale în Tibet. Declarația a reamintit, de asemenea, autorităților chineze dreptul persoanelor aparținând minorităților de a-și folosi și promova propria cultură și propria limbă fără restricții și fără teamă de represalii sau criminalizare.

de "separatism" și care interzic crearea unor instituții afiliate sau structuri nu trebuie să încalce exercitarea drepturilor legitime ale grupurilor minoritare. Aceste legi trebuie, de asemenea, să asigure faptul că nu conțin dispoziții discriminatorii prin a fi orientate către sau având un impact disproporționat asupra unor grupuri minoritare specifice. Dreptul la autodeterminare trebuie, de asemenea, exercitat într-un mod compatibil cu alte principii fundamentale ale dreptului internațional și nu pot fi aplicate în scopul justificării actelor de violență sau a secesiunii *forțate* a teritoriului unui alt stat.

2. IMPLICAȚIILE INCRIMINĂRII FAPTELOR DE "SEPARATISM" ȘI A INFRACTIUNILOR CONEXE ASUPRA EXERCITĂRII DREPTURILOR OMULUI ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE

14. Atunci când se recurge la aprecierea cadrului legislativ național de reglementare a faptelor de "separatism" în raport cu respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, drepturile internaționale ale omului sunt consfințite în dispozițiile Pactului internațional privind drepturile civile și politice (PIDCP),¹⁹ Pactul Internațional pentru drepturile economice, sociale și culturale (PIDESC),²⁰ Convenția ONU pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW),²¹ Convenția ONU împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (UN CAT),²² și Convenția internațională a ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (CERD),²³ precum și modul în care acestea au fost interpretate și elaborate de organismele relevante de monitorizare a drepturilor omului în baza tratatelor și de alte organisme internaționale de monitorizare a drepturilor omului, ar trebui să fie luate în considerare. La nivelul Consiliului Europei, Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare "CEDO") este, de asemenea, deosebit de relevantă²⁴ împreună cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare "CtEDO").
15. Incriminarea faptelor de "separatism" ar putea să afecteze exercitarea unui spectru larg de drepturi civile, politice, economice și sociale. În mod special, se pot isca probleme specifice legate de exercitarea dreptului la viață (Articolul 6 al PIDCP și Articolul 2 al CEDO), dreptului la libertatea și siguranța persoanei (Articolul 9 al PIDCP și 5 al CEDO), dreptul fiecăruia de a nu fi supus la imixțiuni arbitrare în viața sa personală, privată sau a persoanei, în familia sa, domiciliul său, corespondența sa, sau de a nu fi supus unor atacuri ilegale asupra onoarei și reputației sale (Articolul 17 al PIDCP și 8 al CEDO), libertatea de gândire, de religie și de conștiință (Articolul 18 al PIDCP și 9 al CEDO), dreptul la opinie și libertatea de exprimare (Articolul 19 al PIDCP și 10 al CEDO), libertatea de adunare pașnică și de asociere (Articolele 21-22 ale PIDCP și 11 al CEDO) și dreptul de a nu fi discriminat (Articolele 2 și 26 ale PIDCP și Articolul 14 al CEDO).²⁵ Toate aceste drepturi fac de asemenea parte și din angajamentele asumate în

¹⁹ A se vedea [Pactul internațional al ONU privind drepturile civile și politice](#) (PIDCP), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Moldova a aderat la PIDCP pe 26 ianuarie 1993.

²⁰ A se vedea [Pactul internațional al ONU privind drepturile economice, sociale și culturale](#) (PIDESC), adoptat de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2200A (XXI) din 16 decembrie 1966. Moldova a aderat la PIDESC pe 26 ianuarie 1993.

²¹ A se vedea [Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor](#) (CEDAW), adoptată prin Rezoluția 34/180 a Adunării Generale la 18 decembrie 1979. Moldova a aderat la CEDAW pe 1 iulie 1994.

²² A se vedea [Convenția ONU împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante](#) (UN CAT), adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 39/46 din 10 decembrie 1984. Moldova a aderat la UN CAT pe 28 noiembrie 1995.

²³ A se vedea [Convenția internațională a ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială](#) (CERD), adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 2106 (XX) din 21 decembrie 1965. Moldova a aderat la CERD pe 26 ianuarie 1993.

²⁴ A se vedea [Convenția Consiliului Europei pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale](#) (CEDO), care a intrat în vigoare pe 3 septembrie 1953. Republica Moldova a devenit stat parte la CEDO pe 12 septembrie 1997.

²⁵ Republica Moldova a semnat pe 4 noiembrie 2000, dar nu a ratificat încă, Protocolul nr. 12 al CEDO privind interzicerea generală a discriminării.

cadrul OSCE privind dimensiunea umană, pe care Statele participante la OSCE s-au angajat să le respecte.²⁶

16. Deși drepturile sus-menționate nu sunt absolute,²⁷ orice ingerință în exercițiul acestora trebuie să fie în conformitate cu criteriile stipulate de instrumentele internaționale în materie de drepturile omului. În special, orice limitări ale exercitării drepturilor la libertatea de exprimare, de adunare pașnică și de asociere ce pot fi vizate prin acțiunile de sancționare a "separatismului" trebuie să fie (i) "reglementate prin lege" și să fie clare, accesibile și previzibile; (ii) să urmărească "un scop legitim" reglementat de dreptul internațional în domeniul drepturilor omului cu referire la dreptul vizat; (iii) să fie "necesare într-o societate democratică", să răspundă unei nevoi sociale presante și să fie proporționale scopului urmărit; și (iv) să nu fie discriminatorii.
17. Mai mult decât atât, orice infracțiune trebuie să satisfacă criteriul *nullum crimen sine lege* consacrat în dispozițiile standardelor internaționale ale drepturilor omului,²⁸ în baza căruia nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal pentru fapta comisă sau inacțiunea, dacă aceasta nu era calificată drept infracțiune prin legea penală în vigoare la momentul comiterii faptei incriminate. Aceasta de asemenea înseamnă că orice infracțiune trebuie să se conformeze cu principiile securității juridice și previzibilității legii penale, precum și a specificității răspunderii penale, și mai exact, infracțiunile penale și pedepsele penale aplicabile trebuie să fie reglementate cu claritate și precizie, astfel încât oricine, fie individual sau cu asistența juridică a unui apărător, să poată să perceapă din formularea normei juridice relevante care fapte sau inacțiuni atrag răspunderea penală și care pedeapsă penală este aplicabilă, în consecință.²⁹ Orice dispoziții ale legii penale/norme punitive cu caracter ambiguu sau formulate excesiv de larg lasă spațiu pentru posibilitatea interpretărilor eronate sau aplicării arbitrare a legii de către autoritățile publice, având drept rezultat efectul inducerii unei "stări de intimidare" asupra exercitării drepturilor fundamentale, în special atunci când sunt utilizate pentru a sancționa jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului, reprezentanții sau membrii organizațiilor societății civile sau persoanele fizice care își exprimă opiniile sale. Efectul respectiv de intimidare poate să apară, în exprimarea CtEDO, "atunci când o persoană se "autocenzurează", din motivul că îi este teamă de aplicarea unor sancțiuni disproporționate sau îi este teamă de a fi urmărită penal, din motivul unei legislații excesiv de larg formulate. Inducerea acestui efect de intimidare este în detrimentul întregii societăți."³⁰

²⁶ A se vedea BIDDO, *Angajamentele privind dimensiunea umană* (Volumul 1, Compilare tematică), 2023, ediția a patra.

²⁷ Există drepturi care sunt absolute, adică drepturi care nu pot fi suspendate sau restricționate în nicio circumstanță, printre care se numără: dreptul de a nu fi supus torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (a se vedea articolul 2 alineatul (2) din *Convenția ONU din 1984 împotriva torturii și a pedepselor și tratamentelor crude, inumane sau degradante* (UNCAT) și Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), alin. 16.3)), de a nu fi supus sclaviei și servituții, de a nu fi supus detenției pentru incapacitatea de a îndeplini o obligație contractuală; interzicerea genocidului, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității; interzicerea aplicării retroactive a legilor penale; dreptul la recunoaștere în fața legii; interzicerea privării arbitrare de libertate și dreptul conex al oricărei persoane private de libertate de a intenta o acțiune în justiție pentru a contesta legalitatea detenției [a se vedea Comitetul ONU pentru drepturile omului (CCPR), *Comentariul general nr. 35* cu privire la articolul 9 din *PIDCP* (2014), alin. 67; și Grupul de lucru privind detenția arbitrară, Raport către Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, A/HRC/22/44, 24 decembrie 2012, par. 42-51); principiul competenței, independenței și imparțialității unui tribunal și principiile fundamentale ale unui proces echitabil, inclusiv prezumția de nevinovăție (CCPR, *Comentariul general nr. 32* privind articolul 14 din *PIDCP* (2007), par. 6 și 19); și principiul nereturnării (a se vedea articolul 4 din UNCAT; CCPR, *Comentariul general nr. 20* privind articolul 7 din *PIDCP*, 10 martie 1992, par. 9; și jurisprudența CtEDO care încorporează acest principiu absolut de nereturnare în articolul 3 din CEDO, a se vedea, de exemplu, *Soering c. Marii Britanii*, nr. 14038/88, 7 iulie 1989, par. 88; și *Chahal c. Marii Britanii*, nr. 22414/93, 15 noiembrie 1996, par. 80-81).

²⁸ Acest principiu este consacrat la articolul 15 alineatul (1) din *PIDCP* și la articolul 7 alineatul (1) din CEDO, precum și în Declarația Universală a Drepturilor Omului, Rezoluția 217 A(III) a Adunării Generale a ONU (1948), articolul 11 alineatul (1) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, Rezoluția 217 A(III) (DUDO). A se vedea, de asemenea, *Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale* (adoptat pe 17 iulie 1998, intrat în vigoare pe 1 iulie 2002) 2187 UNTS 90 (Statutul de la Roma), articolele 22 (*nullum crimen sine lege*) și 23 (*nulla poena sine lege*). A se vedea, de asemenea, *Directiva UE 2017/541 privind combaterea terorismului*, alin. 35, care se referă la "principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și sancțiunilor penale, care include, de asemenea, cerința de precizie, claritate și previzibilitate în dreptul penal".

²⁹ A se vedea CtEDO, *Rohlena c. Republicii Cehe*, nr. 59552, 27 ianuarie 2015, par. 78-79; și CCPR, *Comentariul general nr. 29 privind stările de urgență* (articolul 4 din *PIDCP*), CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 (2001), par. 7.

³⁰ A se vedea, pentru comparație, Consiliul European, *Studiul* privind cazul privind libertatea de exprimare și defăimarea, p. 24.

18. De asemenea, este important să se ia în considerare dacă femeile ar putea fi afectate diferit și în mod disproporționat de incriminarea unor fapte anumite aferente infracțiunii de "separatism", de o manieră neprevăzută de legiuitor. Este un fapt recunoscut că definiția elementului psihologic de vinovăție (*mens rea*) pentru comiterea acțiunilor de sprijin sau de pregătire în prealabil a infracțiunilor este în mod special semnificativ sub aspectul implicațiilor legate de dimensiunea de gen, și cu cât mai largă este formularea normei penale cu atât mai mare este șansa ca aceasta să afecteze în mod disproporționat femeile. Realitatea este că femeile, în anumite contexte, pot să aibă un acces mult mai limitat la informație și este posibil să nu cunoască deloc sau să dispună de cunoștințe foarte limitate despre comportamentul în întregime al soțului său sau al membrilor de familie și este posibil ca ele să se afle în imposibilitatea de a confrunta acel model comportamental sau să nu fie posibil ca ele să refuze acordarea asistenței la săvârșirea faptei penale.³¹ În comparație, așa cum s-a menționat în contextul combaterii terorismului de către Raportorul Special pentru promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în contextul luptei cu terorismul (denumit în continuare "Raportorul Special în combaterea terorismului și asigurarea drepturilor omului"), femeile au avut un rol marginal la conversațiile în care s-au stabilit definițiile securității și, per ansamblu, au avut un rol periferic în contextul instituțional în cadrul căruia s-au implementat schemele de asigurare a securității prin pârgurile legislative și de politici.³²
19. Respectiv, definiția faptei de "separatism" în lege trebuie să fie contrabalansată prudent prin juxtapunerea intereselor statului de a proteja unitatea sa națională sau integritatea teritorială și obligația statului de a respecta drepturile fundamentale ale omului, inclusiv, dar fără a se limita la asigurarea dreptului la opinie și a libertății de exprimare, libertății de asociere și de întrunire pașnică, care vor fi elucidate în detaliu în continuare. Semnificația și implicațiile potențiale ale incriminării faptelor de "separatism" și a infracțiunilor conexe trebuie să fie, de asemenea, luate în considerare prin prisma tendințelor globale, care demonstrează calificarea acestor fapte drept infracțiuni, dar și uzul acestui concept pentru a înăbuși disidența și pentru a suprima dezacordul.³³

2.1. Implicațiile specifice ale libertății de exprimare

20. Incriminarea faptelor de "separatism" sau a instigării, a incitării la acțiuni de "separatism" și la săvârșirea infracțiunilor conexe nu trebuie să rezulte în restricționarea arbitrară a exercitării libertății de exprimare, în special când sunt implicate fațetele de exprimare a opiniilor politice sau ale identității culturale. În plus, după cum a subliniat Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU, "*incriminarea exprimării de opinie este incompatibilă cu alineatul 1 [al Articolului 19 al PIDCP]*".³⁴ Hărțuirea, intimidarea sau stigmatizarea unei persoane, inclusiv prin aplicarea arestării, detenția, judecarea sau condamnarea la închisoare unei persoane în baza opiniilor pe care aceasta le are, este o încălcare a Articolului 19 (1) al PIDCP.³⁵
21. Dreptul la libertatea de exprimare implică protecția tuturor formelor de idee, informație și opinie, inclusiv acelea care "*ofensează, șochează sau deranjează*" statul sau orice

³¹ A se vedea, de exemplu, [Avizul BIDDО privind Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#) (21 septembrie 2020), alin. 69. A se vedea, de asemenea, ca o comparație, în ceea ce privește combaterea terorismului, UNODC, [Manualul privind dimensiunea de gen a răspunsurilor justiției penale la terorism](#) (2019), p. 41-42.

³² A se vedea [Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul acțiunilor de combatere a terorismului](#) – Notă a Secretarului General, 27 septembrie 2017.

³³ A se vedea [Avizul BIDDО privind Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#) (21 septembrie 2020), par. 52. A se vedea, de asemenea, de exemplu, OSCE, Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, [Comunicatul de presă](#), 3 februarie 2020, referitor la condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei a unui jurnalist pentru "apeluri publice la acțiuni care încalcă integritatea teritorială a Federației Ruse", o infracțiune introdusă în Codul penal (articolul 280.1); și ONU, [Comunicat de presă - Expertii ONU denunță incriminarea promovării drepturilor lingvistice și culturale](#) (acuzății de incitare la separatism în China), 21 februarie 2018; și [Comunicatul de presă din 26 decembrie 2019](#).

³⁴ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comunicarea nr. 550/93, Faurisson c. Franței](#), 8 noiembrie 1996.

³⁵ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 34, CCPR/C/GC/34](#), par. 9.

- segment al populației,³⁶ dar și discursurile de natură "profund ofensatoare",³⁷ chiar dacă aceste puncte de vedere sau opinii fac referire la teme politice controversate sau subiecte de o sensibilitate înaltă.³⁸ Un alt principiu subliniat constant în jurisprudența Curții este că în baza Articolului 10 (2) al CEDO marja de apreciere atribuită statelor de a impune restricții asupra discursurilor politice sau de a supune dezbaterilor chestiunile de interes public este îngustă.³⁹
22. CtEDO s-a pronunțat în mod specific că discursurile ce pledează pentru secesiunea unei părți din teritoriul țării prin mijloace pașnice sunt protejate de CEDO.⁴⁰ Curtea de asemenea a subliniat că "acolo unde punctele de vedere exprimate nu conțin elementul de incitație la violență [...] Statele părți la Convenție nu pot să invoce argumentul necesității de a proteja integritatea teritorială și securitatea națională, menținerea ordinii și securității publice, sau prevenire a infracțiunilor, pentru motivarea restricționării dreptului publicului general de a fi informat despre aceste opinii".⁴¹ Astfel, pledoaria pașnică pentru "separatism" constituie o formă de exprimare care se încadrează în domeniul de aplicare al Articolului 10 al CEDO. Mai mult decât atât, aceasta nu poate fi considerată drept un "abuz de drept" în sensul Articolului 17 al CEDO, deoarece nu este direcționată spre "distrugerea drepturilor și libertăților" stipulate de CEDO.⁴²
23. Totuși, dreptul la libera exprimare nu este un drept absolut și poate fi restricționat în anumite circumstanțe. Articolul 10 (2) din CEDO admite interferențe în exercitarea dreptului la libera exprimare, pe motive de, printre altele, "interese ale securității naționale, integritate teritorială sau Securitate publică", în timp ce Articolul 19 (3) al PIDCP nu prevede în mod specific sintagma "integritate teritorială", ci face referire la securitatea națională și ordinea publică.
24. În special, urmărirea penală a incitării directe la violență este permisă,⁴³ cu condiția că elementele materiale și psihologice ale componenței de infracțiune sunt definite și

³⁶ A se vedea Mandatarul internațional pentru libertatea de exprimare, [Declarația comună privind libertatea de exprimare și "știrile false", dezinformarea și propaganda](#) (2017), al șaptelea paragraf din preambul. A se vedea, de asemenea, Raportul special privind promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul acțiunilor de combatere a terorismului, [Raportul tematic pentru 2015](#), A/HRC/31/65, 22 februarie 2016, par. 38. A se vedea, de asemenea, de exemplu, CtEDO, [Handyside c. Marii Britanii](#), nr. 5493/72, 7 decembrie 1976, par. 49; și [Bodrožić c. Serbiei](#), nr. 32550/05, 23 iunie 2009, par. 46 și 56.

³⁷ Comitetul ONU pentru Drepturile Omului (CCPR), [Comentariul general nr. 34 privind articolul 19: libertățile de opinie și de exprimare, 12 septembrie 2011](#), par. 11 și 38.

³⁸ A se vedea, de exemplu, CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei](#), nr. 29221/95 și 29225/95, 2 octombrie 2001, par. 97, care afirmă că "faptul că un grup de persoane solicită autonomia sau chiar cere secesiunea unei părți din teritoriul țării - cerând astfel schimbări constituționale și teritoriale fundamentale - nu poate justifica în mod automat interzicerea adunărilor sale. Solicitarea de schimbări teritoriale în discursuri și demonstrații nu echivalează automat cu o amenințare la adresa integrității teritoriale și a securității naționale a țării. [...] 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 beneficieze de o oportunitate adecvată de exprimare prin exercitarea dreptului de întrunire, precum și prin alte mijloace legale."

³⁹ A se vedea [Ghidul privind articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului](#). A se vedea, printre multe alte surse de autoritate, CtEDO, [Wingrove c. Marii Britanii](#), nr. 17419/9025, 25 noiembrie 1996, par. 58, Rapoartele 1996-V; Ceylan c. Turciei [CG], nr. 23556/94, 8 iulie 1999, par. 34, CtEDO 1999-IV; și [Animal Defenders International c. Marii Britanii](#) [CG], nr. 48876/08, 22 aprilie 2013, par. 102.

⁴⁰ A se vedea CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei](#), nr. 29221/95 și 29225/95, 2 octombrie 2001, par. 97.

⁴¹ A se vedea CtEDO, [Dmitriyevskiy c. Rusiei](#), nr. 42168/06, 3 octombrie 2017, par. 100. A se vedea, de asemenea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Aviz cu privire la proiectul de lege privind revizuirea Constituției României, CDL-AD(2014)010-e, par. 73, în care se afirmă că: "În absența unui element de "violență", se poate considera că interzicerea exprimării care favorizează separatismul teritorial (care poate fi privită ca o exprimare legitimă a opiniilor unei persoane), poate fi considerată ca depășind cadrul permis de CEDO."

⁴² Articolul 17 din CEDO prevede că: "Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca autorizând unui stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție."

⁴³ A se vedea, de exemplu, CtEDO, [Incal c. Turciei](#) [CG], nr. 22678/93, 9 iunie 1998, par. 54, în care se afirmă că "rămâne la discreția autorităților competente ale statului să adopte, în calitatea lor de garanți ai ordinii publice, măsuri, chiar de natură penală, menite să reacționeze în mod corespunzător și fără excese la astfel de remarci"; CtEDO, [Şürek și Özdemir c. Turciei](#) (nr. 2) nr. 23927/94 24277/94, 8 iulie 1999, par. 34, indicând că statele se bucură de o marjă de apreciere mai largă pentru a restrânge libertatea de exprimare atunci când remarcile incită la violență; [Fatullayev c. Azerbaidjanului](#), nr. 40984/07, 22 aprilie 2010, par. 116, constatând că, cu excepția cazului în care o publicație incită la violență pe bază de ură etnică, guvernul nu ar trebui să inițieze proceduri penale împotriva mass-media; [Müdürlük c. Turciei](#), nr. 15450/03, 6 octombrie 2015, par. 33, constatând o ingerință invalidă, deoarece materialele relevante pentru care reclamantul a fost condamnat pentru posesie nu îndemneau la violență.

delineate în mod clar de lege, iar orice asemenea interferențe sunt necesare și proporționale.⁴⁴ În linii mai generale, discursul politic, sprijinul și pledoariile pentru configurarea unui nou stat, fie că sunt invocate în baza dreptului popoarelor la autodeterminare, fie că nu, nu trebuie să fie pasibile de răspundere penală cu excepția situației când aceste fapte depășesc pragul juridic pentru delimitarea acțiunilor drept incitare la violență sau la comiterea infracțiunilor prevăzute de legea penală, reglementarea cărora este, în sine, în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului. Raportorul Special al ONU privind libertatea de opinie și exprimare a menționat importanța trasării unei linii de diferențiere dintre acțiunile de violență și "urmărirea penală a actelor de rebeliune care nu implică violență sau incitare la violență [care] ar putea să rezulte în restricționarea dreptului la proteste și disensiuni publice," deoarece "dreptul internațional al drepturilor omului atenționează că, în special în situații ce implică disensiuni politice, restricționarea trebuie aplicată doar în cazuri strict necesare și în mod proporțional în scopul protecției intereselor Statului".⁴⁵

25. La nivel internațional, pentru a se evita restricționarea nejustificată a libertății de exprimare, pentru ca formele de exprimare să se califice în calitate de "incitare" la violență interzisă, este necesară întrunirea cumulativă a următoarelor trei criterii: (1) exprimarea în cauză are intenția de a instiga la acte cu risc iminent de violență; și (2) există probabilitatea ca aceste acte să incite la violență; și (3) există o legătură causală directă și imediată dintre exprimarea în cauză și probabilitatea comiterii sau săvârșirea nemijlocită a unor asemenea acte de violență.⁴⁶ Pragul de gravitate necesar pentru a intra în sfera de aplicare a acțiunilor de instigare este destul de ridicat, după cum se subliniază în [Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea promovării urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o instigare la discriminare, ostilitate sau violență](#), care enumeră șase factori care determină exprimarea opiniei drept suficient de gravă pentru a se aplica măsurile de constrângere prin lege. Acești șase factori sunt: contextul, vorbitorul (inclusiv statutul persoanei fizice sau a organizației în cauză), intenția, conținutul sau forma, amploarea discursului, și probabilitatea cauzării prejudiciului (inclusiv riscul iminent).⁴⁷ În mod similar, factorii luați în considerare de către Curte (CtEDO) la

⁴⁴ A se vedea Raportorul special privind promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul acțiunii de combatere a terorismului, [Raportul privind impactul asupra drepturilor omului al politicilor și practicilor menite să prevină și să combată extremismul violent](#), A/HRC/43/46, 21 februarie 2020, par. 27, în care Raportorul special al ONU a remarcat că "[a]stfel de infracțiuni trebuie să fie strict circumscrise atât în ceea ce privește formularea lor, pentru a respecta principiul certitudinii juridice, cât și în ceea ce privește aplicarea lor, pentru a respecta principiile proporționalității și necesității, astfel încât să nu fie restrânse în mod nejustificat drepturile la libertatea de exprimare și de religie". A se vedea, de asemenea, BIDDO, [Liniile directoare pentru abordarea amenințărilor și provocărilor reprezentate de "luptătorii teroriști străini" într-un cadru al drepturilor omului](#) (2018), p. 21, care pune accentul pe necesitatea de a "[d]eține cu atenție și de a limita domeniul de aplicare al activităților acoperite de legile și politicile legate de [luptătorii teroriști străini] și de a se asigura că reacționarea la aceste fapte sunt încadrate în comportamentul persoanelor și sunt clar reglementate în lege".

⁴⁵ <<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=Eohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=E>>.

⁴⁶ A se vedea Raportorul special al ONU pentru libertatea de opinie și de exprimare (denumit în continuare "Raportorul special al ONU pentru libertatea de exprimare"), Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, Raportorul special al Organizației Statelor Americane (OSA) pentru libertatea de exprimare și Raportorul special al Comisiei africane pentru drepturile omului și ale popoarelor (ACHPR) pentru libertatea de exprimare și accesul la informație (denumiți în continuare "Raportorii/Reprezentanții speciali internaționali pentru libertatea de exprimare"), [Declarația comună din 2016 privind libertatea de exprimare și combaterea extremismului violent](#), 3 mai 2016, alineatul 2 litera (d); și [Principiul 6 din Principiile de la Johannesburg privind libertatea de exprimare și securitatea națională](#) (1995). A se vedea, de asemenea, Secretarul General al ONU, [Raport privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul combaterii terorismului](#), A/63/337, 28 august 2008, par. 62. A se vedea, de asemenea, Raportorul special al ONU privind combaterea terorismului și drepturile omului, [Raport privind vizita sa în Kazahstan](#), UN Doc. A/HRC/43/46/Add.1, 22 ianuarie 2020, par. 14, în care Raportorul special al ONU a menționat că trebuie să existe "o legătură causală directă și imediată între acțiunea... și riscul real (adică obiectiv) de comitere a unor acte teroriste". A se vedea, de asemenea, [Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea promovării urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o incitare la discriminare, ostilitate sau violență](#), care prevede că, pentru a dovedi existența unor infracțiuni incipiente, trebuie să existe cel puțin o legătură causală sau un risc real de producere a rezultatului proscris.

⁴⁷ A se vedea [Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea promovării urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o instigare la discriminare, ostilitate sau violență](#), în Raportul Înalțului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului privind interzicerea incitării la ură națională, rasială sau religioasă", Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, 11 ianuarie 2013, anexă, par. 29. Acest test al pragului, constituit din șase criterii, a fost aprobat de diverși experți independenți și organisme de monitorizare a drepturilor omului, de exemplu, în [Raportul Raportorului special al Organizației Națiunilor Unite privind libertatea de religie sau de](#)

aprecierea faptului dacă o ingerință în exercitarea libertății de exprimare sub forma aplicării răspunderii penale este o măsură necesară într-o societate democratică sunt după cum urmează: dacă discursul a fost făcut pe un fondal tensionat politic și social; dacă declarațiile respective, interpretate la justa lor valoare și plasate în contextul imediat sau mai amplu în care au fost făcute, ar putea fi considerate drept instigare directă sau indirectă la violență sau drept o justificare a violenței; modul în care s-au făcut aceste discursuri; capacitatea acestora – directă și indirectă – de a rezulta în consecințe negative; precum și proporționalitatea sancțiunilor.⁴⁸ Întemeindu-se pe jurisprudența CEDO, Consiliul Europei a adoptat aceeași abordare în [Recommendarea CM/Rec\(2022\)16 privind combaterea discursului de ură](#) pentru a evalua pragul de gravitate a unui discurs, precum și pentru stabilirea tipului de răspundere aplicabilă.⁴⁹

26. Un alt drept relevant în acest context este dreptul de a avea acces la informații. Articolul 10 al CEDO garantează dreptul fiecăruia de a "primi [...] informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere."⁵⁰ Articolele 19 și 25 ale PIDCP de asemenea prevăd dreptul mass-media de a accesa informații privind chestiunile de ordin public, precum și dreptul fiecăruia de a primi informații transmise de mass-media.⁵¹ Datorită rolului fundamental al jurnaliștilor și al organelor mass-media, este necesară acordarea unei protecții de cea mai largă amploare a presei, așa cum se subliniază și în jurisprudența CEDO.⁵² Pentru a asigura faptul că incriminarea faptelor de "separatism" și a faptelor penale conexe nu este utilizată sau aplicată abuziv pentru obstrucționarea ilegală a lucrărilor instituțiilor independente ale mass-media și a jurnaliștilor, este necesar să se includă în dispozițiile relevante ale legii excepția în baza interesului public.⁵³ În plus, CtEDO s-a pronunțat de numeroase rânduri că *funcția creării diverselor platforme pentru dezbaterile publice nu aparține în mod exclusiv presei, dar poate fi exercitată de asemenea, printre altele, de organizațiile non-guvernamentale, activitatea cărora este un pilon central în dezbaterile publice informate.*⁵⁴ Respectiv, un șir de diverse instituții, în afară de jurnaliști și mass-media, care îndeplinesc aceeași "funcție jurnalistică" trebuie să se bucure de o protecție similară, inclusiv organizațiile neguvernamentale și apărătorii drepturilor omului. În plus, CtEDO a mai menționat că "datorită rolului Internetului în asigurarea unui acces sporit al publicului la știri și în facilitarea distribuției informației, funcția bloggerilor și a utilizatorilor populari a rețelelor sociale online, acești actori pot fi de asemenea asimilați drept "gardieni publici a drepturilor"(watchdog) în limitele protecției acordate de Articolul 10." Excepția interesului public și exonerarea de răspundere penală trebuie să fie aplicabile și acestora, de asemenea.

[credință \(Combaterea manifestărilor de ură religioasă colectivă\)](#), Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, UN Doc. A/HRC/25/58, 26 decembrie 2013, par. 58; și în Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale, [Recommendarea generală 35: Combaterea discursului de ură rasială](#), UN Doc. CERD/C/GC/35, 12-30 august 2013, par. 15.

⁴⁸ A se vedea CtEDO, [Ibragim Ibragimov și alții c. Rusiei](#), nr. 1413/08 și 28621/11, 28 august 2018, în special par. 98-99 și 115-124; și CtEDO, [Stomakhin c. Rusiei](#), nr. 52273/07, 9 mai 2018, par. 108, în care condamnările penale au fost considerate drept justificate în temeiul articolului 10 alineatul (2) din CEDO în cazul condamnării pentru "glorificarea insurecției și a rezistenței armate a separatiștilor Ceceni, precum și a metodelor violente utilizate de aceștia".

⁴⁹ A se vedea, de exemplu, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, [Recommendarea CM/Rec\(2022\)16 privind combaterea discursului de instigare la ură](#), adoptată de Comitetul de Miniștri pe 20 mai 2022, Anexa, alin. 4, care se referă la următorii factori care trebuie luați în considerare: conținutul expresiei; contextul politic și social la momentul exprimării; intenția vorbitorului; rolul și statutul vorbitorului în societate; modul în care expresia este difuzată sau amplificată; capacitatea expresiei de a conduce la consecințe dăunătoare, inclusiv iminența unor astfel de consecințe; natura și mărimea publicului și caracteristicile grupului vizat; a se vedea, de asemenea, punctul 11, care detaliază tipurile de expresii ale discursului instigator la ură care fac obiectul răspunderii penale.

⁵⁰ A se vedea CEDO, articolul 10 alineatul (1).

⁵¹ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 34 privind articolul 19 din PIDCP](#), CCPR/C/GC/34, 12 septembrie 2011, par. 18.

⁵² CtEDO, [Thoma c. Luxemburgului](#), nr. 38432/97, 29 martie 2001, par. 58-63.

⁵³ A se vedea Mandatarul internațional pentru libertatea de exprimare, [Declarația comună 2023 privind libertatea presei și democrația](#), care prevede: "Restricțiile privind libertatea de exprimare, de exemplu, în interesul protejării dreptului la viață privată, ar trebui să includă o excepție de interes public. Prevederile privind defăimarea care atrage răspunderea penală și legile care incriminează criticile aduse instituțiilor și funcționarilor de stat ar trebui abrogate. În general, cadrul juridic nu ar trebui să fie folosit în mod abuziv pentru a obstrucționa în mod ilegal activitatea presei independente."

⁵⁴ A se vedea CtEDO, [Magyar Helsinki Bizottság c. Ungariei](#), nr. 18030/11, 8 noiembrie 2016, par. 166.

2.2. Implicațiile specifice ale libertății de asociere și ale dreptului de a participa la viața publică

27. Incriminarea faptelor de "separatism" sau introducerea în dispozițiile Codului Penal a noilor norme penale, inclusiv a noțiunilor de "entitate anticonstituțională" și "structură informativă ilegală" pot de asemenea să influențeze exercitarea dreptului la libera asociere, prevăzut de Articolul 22 din PIDCP și Articolul 11 din CEDO, precum și a dreptului de participare la viața politică, stipulat în Articolul 25 al PIDCP. Statele participante în cadrul OSCE și-au asumat angajamentul de a "asigura permisiunea oricui să-și exercite dreptul la asociere, inclusiv dreptul de a crea, de a deveni membru și de a participa în mod efectiv și activitatea organizațiilor neguvernamentale" (Documentul de la Copenhaga, 1990) și să "consolideze abilitatea ONG-urilor de a contribui pe deplin la dezvoltarea în continuare a societății civile și la garantarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale" (Document de la Istanbul, 1999).
28. În acest sens, libertatea de asociere este de o importanță specială pentru persoanele aparținând minorităților, inclusiv minorităților naționale și etnice.⁵⁵ Deși recunoscând că anumite restricții ale dreptului la libera asociere pot fi permisibile, dacă acestea sunt prevăzute de lege și necesare într-un sistem democratic, CtEDO a subliniat că "locuitorii dintr-o regiune a țării au dreptul de a crea asociații cu scopul de a promova specificul regional. Faptul că o asociație afirmă conștiința minorității nu poate în sine constitui motiv pentru a restricționa drepturile asociației respective, stipulate în Articolul 11[ECHR]".⁵⁶ Curtea s-a pronunțat, de asemenea, că capacitatea de a crea o entitate juridică prin intermediul căreia să se întreprindă acțiuni colective în domeniile de interes mutual a fost unul din cele mai importante aspecte ale libertății de asociere.⁵⁷ Autoritățile statului pot adopta în mod legitim reglementări normative care să "servească scopului de a facilita crearea și activitatea asociațiilor".⁵⁸ După cum se menționează în Liniile Directoare Comune ale BIDDО-Comisia de la Veneția privind libertatea de asociere, asociațiile trebuie să fie investite cu puteri de a urmări obiectivele sau de a efectua activitățile care nu întotdeauna sunt în concordanță cu opiniile și convingerile majorității sau chiar sunt diametral opuse acestora, inclusiv prin care se pledează pentru autonomie regională, sau chiar pentru secesiunea unei părți din teritoriul țării.⁵⁹ Astfel, restricțiile impuse asociațiilor "separatiste" nu sunt *per se* aliniate principiului respectiv. Cu alte cuvinte, dispozițiile ce stipulează incriminarea constituirii sau a activității așa-numitelor "entități anticonstituționale" sau a oricăror "organizații create în afara reglementărilor constituționale și legale ale statului, în scopul culegerii, prelucrării informațiilor care conțin secret de stat, altor informații ce pot fi folosite pentru comiterea unor acțiuni în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova ori în scopul recrutării persoanelor în vederea acordării suportului în astfel de acțiuni" nu trebuie să fie interpretate ca angajând răspunderea penală a entităților care își exercită în mod pașnic dreptul la întrunire, și nici ca fiind aplicabile lucrului asociațiilor sau grupurilor de apărare a drepturilor omului care activează *de facto* pe teritoriul Moldovei. Trebuie să reiterăm că asociațiile neînregistrate

⁵⁵ A se vedea [Liniile directoare ale BIDDО privind protecția apărătorilor drepturilor omului](#) (2014), par. 201.

⁵⁶ A se vedea CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei](#), nr. 29221/95 și 29225/95, 2 octombrie 2001, par. 89. A se vedea, de asemenea, [Sidiropoulos și alții c. Greciei](#), nr. 26695/95, 10 iulie 1998, par. 44.

⁵⁷ A se vedea CtEDO [Özbek și alții c. Turciei](#), nr. 35570/02, 6 octombrie 2009.

⁵⁸ A se vedea BIDDО-Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), alin. 51.

⁵⁹ A se vedea BIDDО-Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), alin. 182. A se vedea, de asemenea, CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei](#), nr. 29221/95 și 29225/95, 2 octombrie 2001, par. 97.

de asemenea beneficiază de protecția acordată de Articolul 22 al PIDCP și Articolul 11 al CEDO.⁶⁰

29. Datorită rolului esențial al partidelor politice într-un sistem democratic și a importanței asigurării pluralității de opinii, marja de apreciere acordată autorităților vizând orice ingerințe în orice forme de asociere este una îngustă. În conformitate cu Liniile Directoare Comune ale BIDDО-Comisia de la Veneția privind reglementarea juridică a activității partidelor politice, "[d]eși există limitări ale dreptului la libera asociere, asemenea limitări trebuie să fie restrânse, și doar argumentele convingătoare și imperioase pot servi drept motive pentru a justifica restricționarea libertății de asociere. Limitările respective trebuie să fie prevăzute de lege, necesare într-o societate democratică și proporționale."⁶¹ În final, jurisprudența CtEDO cu referire la chestiunea partidelor sau a asociațiilor politice interzise subliniază că asemenea ingerințe trebuie să urmărească scopul asigurării pluralismului de opinii și a funcționării adecvate a sistemului democratic.⁶² Într-o cauză privind revendicarea independenței Cataloniei de Spania, CtEDO s-a pronunțat că partidele politice pot să pledeze pentru schimbarea ordinii constituționale, atât timp cât asemenea pleoarii se încadrează în limitele legii și au loc în mod democratic.⁶³ Această hotărâre a Curții a fost replicată într-un șir de alte cauze, în care CtEDO a recunoscut dreptul la libera asociere partidelor politice care pledau pentru soluționarea pașnică și democratică a unor probleme de ordin politic, inclusiv în cauzele în care acestea pledau pentru secesiunea unei părți din teritoriul țării,⁶⁴ și chiar atunci când aceste propuneri politice ar fi reconfigurat structura existentă a statului.⁶⁵ CtEDO, totuși, a afirmat că protecțiile acordate de Articolul 11 al CEDO nu se extind și asupra partidelor politice sau grupurilor a căror lideri politici instigă la violență sau propun politici prin care se țintește distrugerea ordinii democratice sau a drepturilor omului.⁶⁶ Curtea a hotărât că participarea politică poate fi supusă limitărilor atunci când partidul politic militează pentru atingerea unui obiectiv politic care este contrar sistemului democratic sau unde acest partid își propune atingerea acestui scop *prin uzul forței*.⁶⁷ Respectiv, accentul pe violență ori încălcarea gravă a sistemului democratic sau a drepturilor omului este factorul determinant fundamental prin care se evaluează dacă limitarea drepturilor prevăzute de Articolul 11 al CEDO este justificată. Dacă un stat incriminează așa-numitele fapte de "separatism", norma penală trebuie să fie formulată cu precizie maximă și să fie axată în exclusivitate pe acțiunile violente de "separatism", și nu pe fapta de "separatism", în sine (a se vedea secțiunea IV.3).
30. De asemenea, este important să se completeze legea penală cu noi componente de infracțiune care să nu împiedice activitatea apărătorilor drepturilor omului și a capacității acestora de a activa în mod independent și efectiv, inclusiv pentru a apăra și promova drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale.⁶⁸ Declarația Națiunilor Unite din 1998 privind drepturile și obligațiile persoanelor, grupurilor și a organizațiilor de a promova și proteja drepturile universale recunoscute ale omului și libertățile fundamentale (denumită în continuare "Declarația ONU privind apărătorii drepturilor omului") de asemenea subliniază că "*orice persoană are dreptul, în mod individual și prin asociere*

⁶⁰ A se vedea Raportul special al ONU privind drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere, [Raportul către Comitetul ONU pentru Drepturile Omului \(Bunele practici care promovează și protejează drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere\)](#), UN Doc. A/HRC/20/27, 21 mai 2012, par. 96; a se vedea, de asemenea, BIDDО-Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), alin. 69.

⁶¹ A se vedea BIDDО - Comisia de la Veneția, [Liniile directoare privind reglementarea partidelor politice](#) (ed. a 2-a, 2020), alin. 37.

⁶² A se vedea CtEDO, [Ghidul privind articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului](#) (ultima actualizare: 31 august 2022).

⁶³ A se vedea CtEDO, [Forcadell I LLuis et al. c. Spaniei](#), nr. 75147/17, 7 mai 2019, par. 37.

⁶⁴ A se vedea CtEDO, [Partidul Socialist et al. c. Turciei](#), nr. 21237/93, 25 mai 1998, par. 47. A se vedea, de asemenea, CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden c. Bulgariei](#), nr. 29221/95 și 29225/95, 2 octombrie 2001, par. 97.

⁶⁵ A se vedea CtEDO, [Partidul Socialist din Turcia \(STP\) și alții c. Turciei](#), nr. 26482/95, 12 noiembrie 2003, par. 43.

⁶⁶ A se vedea CtEDO [Yasar și alții c. Turciei](#), nr. 44763/98, 9 aprilie 2002.

⁶⁷ A se vedea CtEDO [Linkov c. Republicii Cehe](#), nr. 10504/03, 7 decembrie 2006; [Refah Partisi \(Partidul Bunăstării\) et al. c. Turciei](#) [CG], nr. 41340/98 și altele 3, 13 februarie 2003.

⁶⁸ A se vedea [Liniile directoare ale BIDDО privind protecția apărătorilor drepturilor omului](#) (2014), alin. 205 și 206.

cu alții, de a solicita, primi și utiliza resurse în scopul expres al promovării și protecției drepturilor omului și a libertăților fundamentale prin mijloace pașnice [...]".⁶⁹

2.3. Implicațiile specifice ale libertății de întrunire pașnică

31. În contextul "separatismului", libertatea de întrunire pașnică este de asemenea un drept relevant, deoarece mișcările "separatiste" deseori implică organizarea întrunirilor pașnice și exprimarea opiniilor politice sau privind identitatea culturală. Dreptul la întruniri pașnice este un drept fundamental într-o societate democratică, iar orice restricții impuse acestuia trebuie să fie contrabalansate cu prudență în raport cu interesele securității naționale și siguranța publică, prevenirea perturbării ordinii sau infracțiunilor, protecția sănătății sau moralității, ori protecția drepturilor și libertăților altora, în același timp respectându-se principiile legalității, necesității, proporționalității și nediscriminării. De asemenea, în conformitate cu Comentariul General nr. 37 (2020) al Comitetului ONU pentru drepturile omului, dreptul la întrunirile pașnice "constituie însăși fundamentul sistemului de guvernare participativă, bazată pe democrație, drepturile omului, statul de drept și pluralism. Întrunirile pașnice pot avea un rol determinant în a permite participanților să promoveze idei și să aspire la obiective în spațiul public și să evalueze gradul de sprijin sau opoziție față de aceste idei și obiective."⁷⁰
32. De exemplu, BIDDO și Comisia de la Veneția s-au pronunțat împotriva uzului legislației pentru a eradica așa-numitele fapte de "extremism" pentru a justifica ingerințele nejustificate în dreptul la libertatea întrunirilor.⁷¹ Acestea au subliniat că "sanctiunile nu trebuie să fie aplicate sau agravate în baza conținutului mesajului comunicat în cadrul unei întruniri sau în baza punctelor de vedere exprimate de participanți, cu excepția cazurilor când mesajul respectiv constituie instigare la violență, ură sau discriminare." Comitetul ONU pentru drepturile omului a menționat că "[d]eși actele de terorism trebuie urmărite penal în conformitate cu dreptul internațional, definiția acestor infracțiuni nu trebuie să fie formulată excesiv de amplu sau să fie discriminatorie și trebuie aplicată într-un mod care să nu restricționeze sau să descurajeze exercitarea dreptului la întrunirile pașnice.⁷² Simplul fapt al organizării sau participării la întrunirile pașnice nu poate angaja răspunderea penală în baza legilor pentru a combate terorismul."⁷³ Aceleași garanții ar trebui să fie extinse și la contextul în care sunt supuse urmării penale faptele de "separatism" și infracțiunile conexe.
33. CtEDO de asemenea a examinat dacă exprimarea ideilor "separatiste" și declarațiile în acest sens la întrunirile publice pentru comemorarea evenimentelor istorice ar putea să constituie o justificare pentru refuzul autorităților de a permite organizarea acestor evenimente. Așa cum s-a menționat anterior, Curtea a subliniat că discursurile pentru revendicarea statutului de autoritate sau chiar secesiunea unei părți din teritoriul țării – prin intermediul discursurilor sau a demonstrațiilor – nu pot fi calificate în mod automat drept amenințări la integritatea teritorială a țării sau a securității naționale, dacă pledoariile respective se limitează la uzul mijloacelor pașnice.⁷⁴

⁶⁹ A se vedea articolul 13 din [Declarația ONU privind dreptul și responsabilitatea persoanelor, grupurilor și organelor societății de a promova și proteja drepturile omului și libertățile fundamentale universal recunoscute](#) (Declarația ONU privind apărării drepturilor omului), adoptată prin Rezoluția A/RES/53/144 a Adunării Generale a ONU din 9 decembrie 1998. A se vedea, de asemenea, articolele 5 și 8.

⁷⁰ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 37 \(2020\) privind dreptul la întruniri pașnice \(articolul 21\)*](#), alineatul (1).

⁷¹ A se vedea BIDDO și Comisia de la Veneția, [Linii directoare privind libertatea de întrunire pașnică](#), ediția a treia (2020), alin. 151.

⁷² A se vedea, de exemplu, [Observațiile finale privind Swaziland în absența unui raport](#) CCPR/C/SWZ/CO/1, par. 36; [Observații finale privind raportul inițial al Bahrainului](#), CCPR/C/BHR/CO/1, par. 29. A se vedea, de asemenea, A/HRC/40/52.

⁷³ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 37 \(2020\) privind dreptul la întruniri pașnice \(articolul 21\)*](#), alin. 68.

⁷⁴ A se vedea CtEDO, [Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden](#), nr. 29221/95 și 29225/95, para. 97.

3. DISPOZIȚII PRIVIND PROTECȚIA INTEGRITĂȚII TERITORIALE ȘI INCRIMINAREA FAPTELOR DE "SEPARATISM" ÎN LEGISLAȚIA STATELOR PARTICIPANTE LA OSCE

34. Mai multe țări au un trecut îndelungat de implicare și confruntare cu mișcările separatiste sau de revendicare a independenței. Ca element esențial al suveranității statale, integritatea teritorială, unitatea și indivizibilitatea unui stat sunt atribute consacrate în mod specific în textul majorității Constituțiilor.⁷⁵ Unele Constituții de asemenea stipulează dreptul la autodeterminare sau au fost interpretate ca implicând acest drept.⁷⁶
35. În majoritatea Statelor participante la OSCE, codurile penale sau legislația națională conține norme penale pentru urmărirea penală a faptelor de atentare la integritatea teritorială a statului sau care au scopul de a separa o parte a teritoriului aceluși stat, în general, fiind incluse și alte atacuri împotriva ordinii constituționale sau de acaparare a puterii de stat, cu referințe la uzul forței, aplicarea amenințărilor de aplicare a forței, sau a altor metode ilegale.⁷⁷ Unele acte normative se axează pe fapte însoțite de uzul forței

⁷⁵ A se vedea, de exemplu, preambulul [Constituției turce](#) din 1982, care se referă la "natura indivizibilă a statului"; articolul 2 din [Constituția georgiană](#) din 1995, în baza modificărilor din 2020, care confirmă "integritatea teritorială a Georgiei și inviolabilitatea frontierei de stat"; articolul 2 din Constituția spaniolă, care prevede că "se bazează pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, țara comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor; recunoaște și garantează dreptul la autonomie al naționalităților și regiunilor din care este compusă, precum și solidaritatea dintre toate acestea"; articolul 2 din [Constituția Kazahstanului](#), care prevede următoarele: "Statul asigură integritatea, inviolabilitatea și inalienabilitatea teritoriului său"; articolul 5 din [Constituția Franței](#) (1958, modificată în 2008) se referă la "integritatea teritorială".

⁷⁶ A se vedea, de exemplu, preambulul Legii fundamentale pentru Republica Federală [Germania](#), care se referă la "libera autodeterminare"; preambulul [Constituției Franței](#) (1958, modificată în 2008), care prevede: "În virtutea acestor principii și a celui al autodeterminării popoarelor, Republica oferă teritoriilor de peste mări care și-au exprimat voința de a adera la ele instituții noi, întemeiate pe idealul comun de libertate, egalitate și fraternitate și concepute în scopul dezvoltării lor democratice" și include o secțiune specifică privind autodeterminarea Noii Caledonii; Curtea Supremă a [Canadei](#), care a statuat că "dreptul la autodeterminare va fi exercitat de popoare în cadrul statelor suverane existente și în concordanță cu menținerea integrității teritoriale a acestor state" (a se vedea [Avizul consultativ](#) al Curții Supreme a Canadei care abordează constituționalitatea unei ipotetice declarații unilaterale de independență a provinciei Quebec (2 S. C.C.R. 217).

⁷⁷ A se vedea, de exemplu, [articolul 421 din Codul penal](#) al [Armeniei](#) (2022): "Acțiunile care vizează încălcarea integrității teritoriale, adică separarea unei părți a teritoriului Republicii Armenia sau predarea teritoriului Republicii Armenia sau a unei părți a acestuia unui alt stat prin violență sau sub amenințarea violenței - se pedepesc cu închisoarea pe o perioadă de zece până la cincisprezece ani" (a se vedea, de asemenea, articolul 422 privind apelurile publice la preluarea puterii, încălcarea integrității teritoriale sau răsturnarea violentă a ordinii constituționale); articolul 280 din Codul penal al [Azerbaidjanului](#), care prevede: "Organizarea unei rebeliuni armate sau participarea activă la aceasta în vederea schimbării violente a puterii constituționale a Republicii Azerbaidjan sau a încălcării integrității teritoriale a Republicii Azerbaidjan - se pedepsește cu închisoarea de la zece până la cincisprezece ani sau cu închisoare pe viață" (a se vedea, de asemenea, articolul 281 privind Apelurile publice îndreptate împotriva statului); articolul 340 din Codul penal al [Croatiei](#) privind Trădarea de Patrie: "Oricine, prin utilizarea forței sau prin amenințarea cu utilizarea forței sau în orice alt mod ilegal, pune în pericol integritatea teritorială sau structura constituțională a Republicii Croația, este pedepsit cu închisoarea pe o perioadă de cel puțin cinci ani"; secțiunea 310 din [Codul penal](#) al [Republicii Cehe](#): "Oricine participă la acțiuni violente împotriva Republicii Cehe sau a autorităților sale cu intenția de a submina sistemul constituțional, integritatea teritorială sau capacitatea de apărare a Republicii Cehe sau de a distruge suveranitatea acesteia, va fi condamnat la închisoare de la opt la doisprezece ani, eventual suplimentar acestei pedepse, cu confiscarea averii"; articolul 231 din [Codul penal](#) al [Estoniei](#), care prevede: "Activități violente împotriva Republicii Estonia (1) Activitățile care au ca scop perturbarea violență a independenței, suveranității sau integrității teritoriale a Republicii Estonia, preluarea violență a puterii sau schimbarea violență a ordinii constituționale a Republicii Estonia în orice alt mod se pedepsește cu închisoare de la șase la douăzeci de ani sau cu închisoare pe viață", dar a se vedea articolul 233 privind Actele non-violente comise de un străin împotriva Republicii Estonia, care prevede: "(1) Angajarea de către un cetățean străin în activități non-violente îndreptate împotriva independenței și suveranității sau integrității teritoriale a Republicii Estonia, dacă aceste activități nu conțin elementele necesare unei infracțiuni prevăzute la art. 231 sau 234 din prezentul cod, se pedepsește cu închisoare de la doi la cincisprezece ani"; [Codul penal](#) al [Franței](#), care conține mai multe infracțiuni penale care implică violență și care au ca scop subminarea integrității teritoriale a statului (a se vedea, de ex, articolele 412-1 ("săvârșirea unuia sau mai multor acte de violență de natură să pună în pericol instituțiile Republicii sau să submineze integritatea teritoriului național", se pedepsește cu treizeci de ani de închisoare și o amendă de 450.000 de euro) și 412-3 care se referă la mișcarea insurecțională, adică, "orice violență colectivă de natură să pună în pericol instituțiile Republicii sau să submineze integritatea teritoriului național"; articolul 411-2, care prevede: "Predarea de trupe aparținând forțelor armate franceze sau a întregului teritoriu național sau a unei părți din acesta unei puteri străine, unei organizații străine sau unei organizații aflate sub control străin, sau a agenților acestora, se pedepsește cu închisoare pe viață și cu o amendă de 750.000 de euro"); [Codul penal](#) al [Germaniei](#), articolul 82 privind Trădarea de Patrie împotriva landului german, care prevede că "Oricine se angajează, prin forță sau amenințare cu forța, 1. să încorporeze teritoriul unuia dintre landurile federale, în totalitate sau parțial, într-un alt land sau să separe o parte a unuia dintre landuri de acesta sau 2. să schimbe ordinea constituțională bazată pe constituția unui land, se pedepsește cu închisoarea pe o perioadă cuprinsă între un an și 10 ani"; [Codul penal](#) al Principatului [Liechtenstein](#), a cărui dispoziție 242 prevede "Trădarea de Patrie 1) Orice persoană care, prin forță sau amenințare cu forța, întreprinde schimbarea Constituției Principatului Liechtenstein sau separarea unui teritoriu aparținând Principatului Liechtenstein este pasibilă de o pedeapsă de închisoare de la zece la douăzeci de ani. 2) Acțiunile de simplă tentativă în sensul alineatului de asemenea sunt pasibile de pedeapsă penală."; articolul 279 din [Codul penal](#) al [Federației Ruse](#) prevede că "Organizarea unei rebeliuni armate sau participarea activă la aceasta în scopul răsturnării sau schimbării prin forță a sistemului constituțional al Federației Ruse sau al încălcării integrității teritoriale a Federației Ruse se pedepsește cu închisoare pe o perioadă de la 12 la 20 de ani" (dar a se vedea și articolul 280.1. Apeluri publice la acțiuni care vizează încălcarea integrității teritoriale a Federației Ruse); [Codul penal](#) al [Elveției](#) (1937, modificat pe 1 septembrie 2023), articolul 265 privind Trădarea de Patrie, care prevede că "Orice persoană care săvârșește un act, prin utilizarea violenței, cu scopul de a schimba constituția

sau alte metode interzise de lege, cu intenția de a separa sau detașa o parte din teritoriul țării, calificând aceste fapte în calitate de componente penale infracțiuni de sine stătătoare.⁷⁸ Unele dintre aceste componente de infracțiune nu fac referire expresă la violență sau uzul forței dar, în general, menționează comiterea deliberată sau cu intenție a faptelor și/sau intenția de secesiune a unei părți din teritoriul țării,⁷⁹ deși cu posibilitatea

Confederației sau a unui canton, de a destitui autoritățile de stat numite prin Constituție sau de a le pune în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile, sau de a separa o zonă a teritoriului elvețian de Confederație sau o parte a teritoriului cantonal de un canton, este pasibilă de o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an"; articolul 306 din Codul penal al **Tadjikistanului**, care prevede "(1) Acțiunile care vizează preluarea violentă a puterii sau menținerea forțată a puterii contrar Constituției Republicii Tadjikistan, precum și cele care vizează schimbarea violentă a ordinii constituționale a Republicii Tadjikistan sau încălcarea violentă a integrității teritoriale a Republicii Tadjikistan, - se pedepsesc cu închisoare pe o perioadă de la 12 la 20 de ani" (a se vedea și articolul 307 din Codul penal, care incriminează "Apelurile publice la preluarea prin forță a puterii de stat sau la menținerea prin forță a acesteia sau la schimbarea prin forță a ordinii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Tadjikistan, precum și asistența în comiterea acestor acte" și articolul 313 privind rebeliunea armată, care se referă la integritatea teritorială).

⁷⁸ A se vedea, de exemplu, articolul 150 din Codul penal al **Bosniei și Herțegovinei**: "Oricine încearcă să desprindă o parte din teritoriul Federației Bosniei și Herțegovinei prin aplicarea forței sau prin amenințare cu forța sau să anexeze o parte a teritoriului acesteia la cealaltă entitate se pedepsește cu închisoarea pe o perioadă minimă de cinci ani"; secțiunea 98 din capitolul 12 din Codul penal al **Danemarcei** privind infracțiunile împotriva independenței și siguranței statului: "(1) Orice persoană care, prin asistență străină, prin utilizarea forței sau prin amenințarea cu aceasta, comite un act care are ca scop aducerea statului danez sau a unei părți a acestuia sub stăpânire străină sau detașarea unei părți a statului este pasibil de pedeapsă cu închisoarea pe orice termen până la închisoare pe viață"; Articolul 241 din Codul penal **italian** prevede: "Cu excepția cazului în care fapta constituie o infracțiune mai gravă, oricine comite acte de violență îndreptate către și corespunzătoare pentru a supune teritoriul statului sau o parte a acestuia suveranității unui stat străin sau pentru a afecta independența sau unitatea statului, este pedepsit cu o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 12 ani"; articolul 122 din **Codul penal al Lituaniei** privind incitarea publică la încălcarea suveranității Republicii Lituania prin utilizarea violenței; articolul 159 din Codul penal al **Muntenegrului** privind punerea în pericol a integrității teritoriale prevede: "Oricine exercită forță sau alte mijloace neconstituționale pentru a încerca să separe o parte din teritoriul Muntenegrului sau să anexeze acea parte a teritoriului la un alt stat se pedepsește cu o pedeapsă cu închisoarea pe o perioadă de la trei la cincisprezece ani"; articolul 307 din Codul penal al **Macedoniei de Nord** prevede: "(1) Oricine, prin aplicarea forței sau prin amenințare concretă cu aplicarea forței, încearcă să ocupe, să separe o parte din teritoriul Republicii Macedonia sau să anexeze o parte din acest teritoriu la un alt stat, va fi condamnat la o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin cinci ani. (2) Oricine, prin utilizarea forței sau prin amenințare gravă cu utilizarea forței, încearcă să modifice frontierele Republicii Macedonia, este condamnat la o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin patru ani." Capitolul 17, secțiunea 111 din Codul penal al **Norvegiei** prevede: "O pedeapsă cu închisoarea pentru o perioadă de cel mult 15 ani se aplică oricărei persoane care, prin utilizarea forței, amenințării sau alte mijloace ilegale, creează riscul ca Norvegia sau o parte a Norvegiei: a) să fie încorporată într-un alt stat, b) să treacă sub conducerea unui stat străin, c) sau ca un stat aliat politic sau militar al Norvegiei să sufere război sau ostilități, d) să sufere restricții materiale asupra dreptului său la autodeterminare sau e) să se detașeze"; Articolul 349 din Codul penal al **Sloveniei** prevede: "Oricine încearcă să separe o parte a teritoriului Republicii Slovenia sau să o anexeze la o țară străină prin forță sau amenințare cu forța va fi condamnat la închisoarea de la un an la zece ani"; și articolul 19, secțiunea 1 din Codul penal al Regatului **Suediei** prevede: "Persoana care, cu intenția ca țara sau o parte a acesteia să fie subjugată de o putere străină sau să devină dependentă de o astfel de putere, prin mijloace violente sau ilegale sau cu asistență străină, sau care, în acest mod cauzează ca o parte a țării să fie detașată, întreprinde o acțiune care implică pericolul ca această intenție să se realizeze, se face vinovată de înaltă trădare și este condamnată la închisoare pe o perioadă determinată de cel puțin zece și cel mult optsprezece ani, sau pe viață sau, dacă pericolul a fost minor, la închisoare de cel puțin patru și cel mult zece ani".

⁷⁹ De exemplu, articolul 274 din Codul penal al **Azerbaidjanului** prevede: "Trădarea de Patrie, adică acțiunea deliberată comisă de un cetățean al Republicii Azerbaidjan în detrimentul suveranității, integrității teritoriale, securității statului sau al capacității de apărare a Republicii Azerbaidjan: trecerea de partea inamicului, spionajul, distribuirea secretului de stat unui stat străin, acordarea de asistență unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților acestora în realizarea unei activități ostile împotriva Republicii Azerbaidjan - se pedepsește cu închisoare de la 12 la 25 de ani sau cu închisoare pe viață, cu sau fără confiscarea bunurilor"; Articolul 361 din Codul penal al Republicii **Belarus** se referă la "punerea în aplicare a unor acțiuni menite să încalce integritatea teritorială a Republicii Belarus", care se pedepsește cu privare de libertate pe o perioadă de până la cinci ani sau cu închisoare pe o perioadă de până la șase ani, cu sau fără amendă"; articolul 233 din Codul penal al **Estoniei** privind actele non-violente comise de un străin împotriva Republicii Estonia, care prevede: "(1) Angajarea de către un cetățean străin în activități non-violente îndreptate împotriva independenței și suveranității sau integrității teritoriale a Republicii Estonia, iar aceste activități nu conțin elementele necesare ale unei infracțiuni prevăzute la articolul 231 sau 234 din prezentul cod, se pedepsește cu închisoare de la doi la cincisprezece ani"; în **Georgia**, o acțiune comisă împotriva Georgiei care este "intenționată să transfere întregul teritoriu al Georgiei sau o parte a acesteia către o țară străină sau să separe o anumită parte din teritoriul georgian" și "aceeași acțiune care are ca rezultat pierderea întregului teritoriu sau a unei părți a acestuia" se pedepsește cu închisoare de la 10 la 15 ani și, respectiv, de la 15 la 20 de ani; secțiunea 80 din **Codul penal al Letoniei** prevede: "(1) Pentru o acțiune care este îndreptată împotriva independenței naționale, suveranității, integrității teritoriale, puterii de stat sau ordinii administrative a Republicii Letonia într-un mod care nu este prevăzut în Constituție, pedeapsa aplicabilă este privarea de libertate pentru o perioadă de până la opt ani, cu o perioadă de supraveghere probatorie de până la trei ani. (2) Pentru o persoană care comite aceleași fapte, dacă acestea au fost comise prin utilizarea violenței sau dacă au fost comise de un grup organizat, pedeapsa aplicabilă este privarea de libertate pentru o perioadă de cinci ani și până la cincisprezece ani, cu probațiune pentru o perioadă de până la trei ani." (apelul public la comiterea unor astfel de acțiuni este supus aceluiași pedepsă ca și în secțiunea 81); articolul 19.1 din Codul penal al **Mongoliei** referitor la Trădarea de Patrie prevede: "1. O acțiune comisă în mod deliberat de un cetățean al Mongoliei care aduce atingere securității naționale, suveranității, integrității teritoriale, capacității de apărare a Mongoliei: acordarea de ajutor sau colaborarea cu inamicul în timpul unui război, a unei situații de război, a unui atac armat sau a unui conflict se pedepsește cu închisoarea pe o perioadă de la doisprezece până la douăzeci de ani sau cu închisoare pe viață"; articolul 280.2 din Codul penal al **Federației Ruse** privind încălcarea integrității teritoriale a Federației Ruse prevede "Instrăinarea unei părți a teritoriului Federației Ruse sau alte acțiuni (cu excepția delimitării, demarcării, redemarcării frontierei de stat a Federației Ruse cu statele vecine) care au ca scop încălcarea integrității teritoriale a Federației Ruse, în absența elementelor componente de infracțiune prevăzute la articolele 278, 279 și 280.1 din prezentul cod, - se pedepsește cu închisoare de la șase la zece ani" (a se vedea, de asemenea, articolul 280.1 din Codul penal privind "Apelurile publice la acțiuni care au ca scop încălcarea integrității teritoriale a Federației Ruse"); articolul 302 din Codul penal al **Turciei** privind "Încălcarea unității naționale și a integrității teritoriale" prevede: "Orice persoană care provoacă divizarea țării, permițând unei alte țări să stăpânească o parte sau întregul teritoriu, sau încalcă unitatea națională, sau își manifestă consimțământul pentru separarea unei

că este necesar să fie întrunită condiția unui anumit grad de gravitate a acestor fapte, în baza interpretării instanțelor de judecată. Majoritatea acestor norme penale califică aceste fapte drept infracțiuni grave sau infracțiuni de înaltă trădare. Doar un număr limitat de țări nu au incriminat asemenea fapte⁸⁰ sau chiar au recurs la protejarea în mod specific a dreptului la discurs politic, prin care se pledează prin metode pașnice și legitime, pentru independența unei părți din teritoriul țării.⁸¹

36. Câteva din Statele participante la OSCE, care sunt parte a *Convenției de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului* (2001), utilizează în mod expres termenul "separatism" sau "activități separatiste" în codurile penale pentru a incrimina asemenea comportamente, după cum se stipulează în textul Articolului 1.1 din Convenția sus-menționată. În Kazahstan, Articolul 180 din *Codul Penal* prevede urmărirea penală pentru "activitățile separatiste" care cuprind un spectru de fapte ca "propaganda sau îndemnurile publice la violarea unității și integrității Republicii Kazahstan, a inviolabilității și caracterului inalienabil a teritoriului său sau la dezintegrarea statului" până la acțiuni comise cu un asemenea scop,⁸² fără a se face referire la violență. Prezenta normă penală este de sine stătătoare de "Propagandă sau îndemnurile publice la acapararea și menținerea puterii, precum și acapararea sau menținerea puterii sau modificarea ordinii constituționale a Republicii Kazahstan prin acte de violență" (Articolul 179), care este formulat în sintagme similare, însă fără a se face referire la integritatea teritorială, dar cu includerea condiției de exercitare a violenței, și "Rebeliunea armată" (Articolul 181), care fac referire la violarea integrității teritoriale. Articolul 328 din noul *Cod penal al Republicii Kârgâzstan* (modificat în 2021)⁸³ de asemenea conține norme penale specifice pentru incriminarea "Activităților separatiste" definite drept "acțiune direcționată pe violarea integrității teritoriale a Statului, inclusiv prin separarea unei părți a teritoriului sau pe dezintegrarea statului, comisă prin uzul forței", care este sancționată cu închisoare de la zece la doisprezece ani, cu confiscarea averii. În Uzbekistan, în afară de infracțiunea "Trădare" (Articolul 157), care face referire la actele cu intenție comise în detrimentul integrității teritoriale (printre altele),⁸⁴ câteva

anumite porțiuni de teritoriu de sub suveranitatea și administrația statului și săvârșește fapte menite să slăbească independența statului, se pedepsește sever cu închisoare pe viață"; articolul 110 din *Codul penal al Ucrainei* incriminează "încălcarea integrității teritoriale și a inviolabilității Ucrainei": "1. Acțiunile intenționate săvârșite în vederea modificării limitelor teritoriale sau a frontierelor naționale ale Ucrainei prin încălcarea ordinii prevăzute de Constituția Ucrainei, precum și apelurile publice sau distribuirea de materiale cu îndemnuri la comiterea unor astfel de acțiuni - se pedepsesc cu închisoare de la trei la cinci ani, cu sau fără confiscarea proprietății. 2. Aceleași acțiuni, în cazul în care sunt comise de un funcționar al autorităților guvernamentale, sau repetate, sau comise de un grup organizat, sau însoțite de instigare la dușmănie națională sau religioasă - se pedepsesc cu închisoare pe o perioadă de cinci până la zece ani cu sau fără confiscarea proprietății. 3. Orice astfel de acțiuni, prevăzute la alineatele 1 și 2 ale prezentului articol, dacă au provocat moartea unor persoane sau au avut drept rezultat orice alte consecințe grave - se pedepsesc cu închisoarea pe o perioadă de la zece la cincisprezece ani sau cu închisoare pe viață, cu sau fără confiscarea proprietății" (a se vedea, de asemenea, articolul 110² privind finanțarea acțiunilor întreprinse cu scopul de a schimba sau răsturna în mod violent ordinea constituțională sau de a prelua puterea de stat, de a schimba limitele teritoriului sau frontiera de stat a Ucrainei); articolul 157 din *Codul penal al Uzbekistanului* prevede următoarele "Trădarea de Patrie, este un act comis în mod deliberat de către un cetățean al Republicii Uzbekistan în detrimentul suveranității, integrității teritoriale, securității, capacității de apărare, economiei Republicii Uzbekistan prin spionaj, divulgarea de secrete de stat sau alte forme de asistență acordată unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților acestora în desfășurarea de activități ostile împotriva Republicii Uzbekistan".

⁸⁰ A se vedea, de exemplu, **Andorra, Canada, Luxemburg, Malta**.

⁸¹ A se vedea, de exemplu, secțiunea 60 din *Codul penal al Canadei*, care prevede: "În pofida subsecțiunii 59(4), nu se consideră că o persoană are o intenție sedicioasă doar pentru simplul motiv că intenționează, cu bună credință, [...] (e) să obțină, prin mijloace legale, modificarea oricărei probleme legate de guvernare în Canada".

⁸² Articolul 180 din *Codul penal* al Republicii Kazahstan prevede: "1. Propaganda sau îndemnurile publice la încălcarea unității și integrității Republicii Kazahstan, a inviolabilității și inalienabilității teritoriului său sau la dezintegrarea statului, precum și producerea, depozitarea în scopul distribuirii sau difuzării de materiale cu un astfel de conținut - se pedepsesc cu amendă în valoare de la o mie la cinci mii de unități de calcul lunar sau cu privare de libertate pe un termen de până la șapte ani sau cu închisoare pe același termen. 2. Aceleași acțiuni săvârșite de o persoană cu utilizarea funcției sale oficiale sau de liderul unei asociații obștești, sau cu utilizarea mijloacelor de informare în masă sau a rețelelor de telecomunicații, sau de un grup de persoane sau de un grup de persoane prin conspirație prealabilă, inclusiv prin utilizarea fondurilor primite din surse străine, - se pedepsesc cu închisoare pe un termen de la cinci la zece ani. 3. Acțiunile comise în scopul încălcării unității și integrității Republicii Kazahstan, a inviolabilității și inalienabilității teritoriului său sau a dezintegrării statului, - se pedepsesc cu închisoarea pe un termen de la zece la cincisprezece ani, cu sau fără retragerea cetățeniei Republicii Kazahstan."

⁸³ Versiunea în limba rusă disponibilă la: <[Code of the Kyrgyz Republic dated October 28, 2021 No. 127 "Criminal Code of the Kyrgyz Republic" \(minjust.gov.kg\)](#)>.

⁸⁴ A se vedea nota de subsol 86.

articole din legea penală conțin infracțiunea de "separatism" sau sintagma "separatist" în legătură cu "producerea sau depozitarea cu scopul distribuirii a materialelor ce conțin idei de [...] separatism" (Articolul 244¹) și "constituirea, conducerea, participarea la organizații religioase extremiste, separatiste, fundamentaliste sau alte organizații interzise" (Articolul 244²). Codurile penale ale Tadjikistanului și ale Federației Ruse nu fac referire expresă la "separatism"/"separatist", dar conțin dispoziții penale pentru "Apelurile publice la acțiuni cu scopul violării integrității teritoriale" (Articolul 280.1 din Codul penal al Federației Ruse și Articolul 307 din Codul penal al Tadjikistanului) și alte acțiuni cu scopul de a viola integritatea teritorială (Articolul 280.2 din Codul penal al Federației Ruse), deși în cazul Tadjikistanului, se conține dispoziția explicită prin care se face referire la încălcarea violentă sau forțată a integrității teritoriale în ambele cazuri,⁸⁵ or Codul penal al Federației Ruse nu stipulează elementul uzului forței sau violenței.

IV. COMENTARIILE GENERALE ȘI ANALIZA UNOR DISPOZIȚII DE MODIFICARE A CODULUI PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA

1. ISTORIC

37. Pe 8 decembrie 2022, un proiect de lege nr. 456, conținând o serie de modificări ale Codului Penal al Republicii Moldova, a fost înaintat Parlamentului. Pe 22 decembrie 2022, Parlamentul a adoptat aceste proiecte de modificări în prima lectură. Pe 2 februarie 2023, aceste modificări, conținând ajustările în baza lecturii a doua, inclusiv noile prevederi pentru modificarea Codului de Procedură Penală, au fost adoptate. În baza intenției autorilor proiectului de lege, modificările aveau scopul de a ajusta cadrul normativ de reglementare a modului de asigurare a securității de stat, și erau adresate situației operative reale care necesita combaterea riscurilor și amenințărilor, generate de acțiunile informative subversive ale serviciilor speciale străine îndreptate împotriva Republicii Moldova.
38. Modificările adoptate introduc două noi definiții ale termenilor utilizați în Codul Penal, și anume noțiunea de "entitate anticonstituțională" (noul Articol 134²³) și a "structurilor informative ilegale" (noul Articol 134²⁴). Aceste norme largesc domeniul de aplicare a două componente deja existente de infracțiune, trădarea de Patrie și spionajul, cu scopul de a integra divulgarea, transmiterea, sustragerea sau culegerea de informații ce constituie secrete de stat, nu doar în beneficiul "statului străin, organizației străine sau

⁸⁵ Articolul 280.1 din Codul penal al Federației Ruse prevede: "1. Apelurile publice pentru punerea în aplicare a unor acțiuni care vizează încălcarea integrității teritoriale a Federației Ruse, comise de o persoană după ce aceasta a fost trasă la răspundere administrativă pentru o faptă similară în decurs de un an, - se pedepsește cu amendă în valoare de două sute de mii până la patru sute de mii de ruble sau în valoare raportată la salariul sau alte venituri ale persoanei condamnate pentru o perioadă de un an până la doi ani, sau muncă forțată pe o perioadă de până la trei ani, sau arest pe o perioadă de patru până la șase luni, sau închisoare pe o perioadă de până la patru ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pentru aceeași perioadă. 2. Aceleași fapte săvârșite cu ajutorul mijloacelor de informare în masă sau al rețelelor electronice sau de informare și telecomunicații (inclusiv internetul), - se pedepesc cu muncă obligatorie pe un termen de până la patru sute optzeci de ore cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe o perioadă de până la trei ani, sau cu închisoare pe un termen de până la cinci ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe o perioadă de până la trei ani." Articolul 306 din Codul penal al Tadjikistanului prevede: "Preluarea cu forță a puterii sau păstrarea violentă a puterii: 1) Acțiunile care vizează preluarea violentă a puterii sau păstrarea cu forță a puterii contrar Constituției Republicii Tadjikistan, precum și cele care vizează schimbarea violentă a ordinii constituționale a Republicii Tadjikistan sau încălcarea violentă a integrității teritoriale a Republicii Tadjikistan - se pedepesc cu închisoare pe o perioadă de la 12 la 20 de ani", iar articolul 307 din Codul penal prevede: "Apelurile publice la preluarea prin forță a puterii de stat sau la menținerea prin forță a acesteia sau la schimbarea prin forță a ordinii constituționale, sau la violarea prin forță a integrității teritoriale a Republicii Tadjikistan, precum și asistența în comiterea acestor acte".

altor reprezentanți a acestora" dar de asemenea a așa-numitor "entități anticonstituționale" definite prin noul Articol 134²³ din Codul penal. Acest proiect de asemenea introduce circumstanța agravantă pentru infracțiunea de trădare, comisă de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică. Modificările legislației de asemenea au completat Codul penal cu cinci noi componente de infracțiuni: "Constituirea unei structuri informative ilegale" (Articolul 338¹), "Complotul împotriva Republicii Moldova" (Articolul 338²), "Culegerea neautorizată de informații" (Articolul 338³), "Separatismul" (Articolul 340¹) și "Nedenunțarea infracțiunilor contra autorităților publice și a securității naționale" (Articolul 352²).⁸⁶ În consecință, Articolul 341 alin (1) din Codul penal privind infracțiunea de "Chemările pentru răsturnarea și schimbarea prin violență a orânduirii constituționale a Republicii Moldova" de asemenea este modificat, prin excluderea textului "*ori la violarea integrității teritoriale a Republicii Moldova*", care în prezent este acoperit de alte norme juridice care au scopul de a proteja integritatea teritorială. Modificările adoptate de asemenea completează Articolul 289¹ alineatul (1) din Codul penal privind "Infracțiunile contra securității aeronautice și contra securității aeroporturilor" și modifică trei articole din dispozițiile în vigoare ale Codului de procedură penală.

39. În baza solicitării, secțiunile ce urmează se vor axa pe analiza unor modificări adoptate, în prim plan fiind noile dispoziții ale legii penale privind incriminarea "separatismului" și a constituirii "structurilor informative străine" și introducerea noii definiții de "entitate anticonstituțională".

2. COMENTARIILE GENERALE

40. Așa cum se menționează anterior, nu există o definiție internațional acceptată a termenului "separatism", precum nici nu există obligații stipulate de dreptul internațional de a incrimina sau interzice un asemenea comportament. "Separatismul" prin natura sa deține un scop politic și, în esența sa, reprezintă prin sine și în sine o bază discutabilă pentru aplicarea sancțiunilor penale. BIDDО a pus sub semnul întrebării în trecut dacă "separatismul" "*ar trebui să fie pasibil de răspundere penală, legitimitatea căreia depinde de uzul judicios, ultima ratio*" precum și luându-se în considerare riscul "*urmăririi penale a unei simple exprimări de opinie sau idei, astfel supunând unei ingerințe posibile drepturile la participarea politică și discursul politic, libertatea la opinie și exprimare, și potențial și dreptul la autodeterminare.*"⁸⁷ Așa cum se subliniază mai sus, exprimările punctelor de vedere care nu constituie instigare în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului sau nu pot fi interpretate drept discursuri de instigare la violență trebuie să fi protejate în baza libertății de exprimare, și nu ar trebui, ca atare, să fie interzise sau supuse urmăririi penale. Este necesar de subliniat că legitimitatea dreptului penal depinde de utilizarea acestuia cu moderație, ca ultim remediu (*ultima ratio*), așa cum demonstrează și dreptul și practica internațională. Acest fapt a fost menționat, de exemplu, în abordarea UE privind legislația penală, după cum urmează: "*luându-se în considerare că dreptul penal prin însăși natura sa restricționează exercitarea anumitor drepturi ale omului și a libertăților fundamentale în cazul persoanelor bănuite, învinuite sau condamnate, suplimentar efectului posibil de stigmatizare pe care o cauzează procesele penale, precum și faptul că uzul excesiv al legislației penale rezultă în diminuarea eficienței sancțiunilor, legea penală trebuie să fie aplicată ca ultim remediu (ultima ratio) pentru a combate comportamente clar*

⁸⁶ A se vedea <CP985/2002 (legis.md)>.

⁸⁷ A se vedea [Avizul BIDDО cu privire la Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#) (21 septembrie 2020), par. 31.

definite și delimitate cu precizie, care nu pot fi soluționate eficient prin măsuri mai puțin drastice și care rezultă în cauzarea unor prejudicii semnificative pentru societate și persoanele individuale..."⁸⁸

41. În conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului (a se vedea Secțiunea III.1), orice dispoziție privind infracțiunile, inclusiv legate de așa-numitele fapte de "separatism", dacă o asemenea normă penală există, trebuie să se alinieze principiilor securității juridice, previzibilității, și a specificității răspunderii penale. În special, aceasta înseamnă că legislația în vigoare la momentul comiterii faptei penale trebuie să stipuleze în mod clar domeniul de aplicare și elementele componente de infracțiune, inclusiv să specifice cu precizie care faptă/comportament și intenție (elementele psihologice și materiale) atrag răspunderea penală, precum și sancțiunile aplicabile. Așa cum se menționează anterior, conduita interzisă a persoanelor, fie că există criteriul ca aceasta să fi cauzat prejudicii sau să existe pericolul survenirii acestor prejudicii (elementele materiale) și care este vinovăția cu intenție sau în baza cunoașterii (elementul psihologic) trebuie să fie reglementate în mod clar.
42. Sancțiunile trebuie să corespundă gravității infracțiunii comise, să fie proporționale și eficiente. O dimensiune semnificativă a aplicării echitabile și proporționale a sancțiunilor penale este că instanțele judecătorești trebuie să delibereze asupra tuturor circumstanțelor individuale ale persoanelor și de comitere a infracțiunii de către aceștia, la etapa evaluării sancțiunilor corespunzătoare și proporționale aplicabile.⁸⁹ De exemplu, în raport cu dreptul la libertatea de exprimare, CtEDO s-a pronunțat expres că "*natura și gradul de severitate a sancțiunilor nu trebuie să fie de asemenea nivel încât să descurajeze presa de a lua parte la discursurile chestiunilor de interes public legitim*".⁹⁰
43. În sfârșit, este important să reiterăm că legea penală nu poate să rezulte în urmărirea penală a unor idei,⁹¹ indiferent de faptul de cât de periculoase sau nefavorabile acestea ar putea fi percepute, și nici să sancționeze penal exercitarea legitimă a drepturilor omului. Totuși, așa cum s-a mai menționat, instituirea răspunderii penale pentru faptele de "separatism" generează *per se* riscul cauzării încălcării drepturilor la participare politică și dezbateri politice, a dreptului la opinie și libertatea de exprimare, și potențial și a dreptului la autodeterminare. Urmărirea penală a acestor comportamente în bazele respective, dacă poate fi justificată, trebuie să fie efectuată în mod excepțional și să fie limitată la cauzele grave, unde aplicarea unor asemenea instrumente cu pondere majoră cum este legea penală întrunește condițiile necesității și proporționalității. În situațiile în care sunt implicate acte de violență, este posibil ca aceste criterii să fie satisfăcute. Domeniul larg de aplicare al dispozițiilor legii penale și natura drastică a sancțiunilor stipulate sugerează că modificările legislației respective își propun să acopere o arie cât mai vastă de comportamente, și atrag sancțiuni la scara cea mai înaltă de severitate posibilă, fapt care intră în conflict cel puțin cu principiul enunțat mai sus.

⁸⁸ Parlamentul European, [Rezoluția din 22 mai 2012 referitoare la abordarea UE în materie de drept penal](#) [2010/2310(INI)], Parlamentul European, P7_TA(2012)0208, punctul I, citată în BIDDО, [Liniile directoare pentru abordarea amenințărilor și provocărilor reprezentate de "luptătorii teroriști străini" într-un cadru al drepturilor omului](#) (2018), p. 39.

⁸⁹ A se vedea [Raportul anual Eurojust](#) 2016, pagina 13.

⁹⁰ A se vedea CtEDO, [Cumpănă și Mazăre c. României](#) (Cererea nr. 33348/96, hotărârea din 17 decembrie 2004).

⁹¹ În conformitate cu principiul de drept roman *cogitationis poenam nemo patitur* ("nimeni nu suportă pedeapsa pentru gânduri", Digestul lui Iustinian (48.19.18)), pedeapsa nu poate pătrunde în sfera privată a individului, până când gândurile nu au fost aduse, prin conduită, în lumea exterioară.

RECOMANDAREA A.

Să se revizuiască gradul de adecvare și caracterul oportun al dispoziției penale de incriminare a faptelor de "separatism" și a infracțiunilor conexe prin prisma faptului că lipsește o definiție acceptată pe plan internațional a "separatismului", precum și prin a se lua în considerare conflictul aparent dintre natura inerent vastă și ambiguă a acestui concept și principiile statului de drept, în special coliziunea cu principiile *ultima ratio* și specificitatea răspunderii penale.

3. NOUA DISPOZIȚIE PRIVIND INFRAȚIUNEA DE "SEPARATISM" ȘI INFRAȚIUNILE CONEXE DIN CODUL PENAL AL MOLDOVEI

44. Noul Articol 340¹ (1) al Codului Penal privind infracțiunea de "Separatism" prevede răspunderea penală pentru "*acțiunile săvârșite cu scopul de a separa o parte din teritoriul Republicii Moldova*". Comiterea acestor infracțiuni se pedepsește cu "*închisoare de la 2 la 6 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 3000 la 5000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice*". Articolul 340¹ (2) în continuare prevede răspunderea penală pentru "*Instigarea la separatism, precum și distribuirea obiectelor, producerea și/sau distribuirea, în orice formă și prin orice mijloace, a materialelor și/sau informațiilor care instigă la separatism*". Atunci când aceste infracțiuni sunt săvârșite de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică, de o persoană publică străină sau de un funcționar internațional, aceasta se califică drept circumstanță agravantă (Articolul 340¹ (3)). În plus, Articolul 340¹ (4) prevede un șir de circumstanțe agravante care rezultă în pedeapsa cu închisoarea pe un termen de la 7 la 12 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 15 ani, pentru acțiunile prevăzute la aliniatul (1) însoțite de: a) aplicarea violenței periculoase pentru viața și sănătatea persoanei; b) aplicarea armelor de foc sau a substanțelor explozive; c) cauzarea daunelor materiale în proporții deosebit de mari; și d) săvârșite la indicația unui stat străin, a unei entități anticonstituționale sau a reprezentanților acestora. De asemenea, Articolul 340¹ (5) prevede incriminarea faptelor de "Finanțare a separatismului".⁹² Definiția "separatismului" include doar sintagma "*acțiunile săvârșite cu scopul de a separa o parte a teritoriului*" fără a se specifica dacă aceste fapte trebuie să fie comise în mod deliberat și/sau cu intenție, precum și dacă trebuie să fie însoțite de anumite forme de violență sau utilizarea altor mijloace ilegale. Respectiv, comportamentul interzis de legea penală, dacă acest comportament rezultă în cauzarea unor prejudicii sau dacă este pericolul să cauzeze aceste prejudicii (elementele materiale), și care este condiția vinovăției cu intenție sau a cunoașterii (elementul psihologic) este, per total, neclar.
45. În mod specific, Articolul 340¹ (1) din Codul penal nu conține referire concretă la uzul violenței, a forței sau a altor mijloace sau acțiuni ilegale, care sunt menționate expres doar în dispozițiile Articolului 340¹ (4), în care se face referire la "aplicarea violenței periculoase pentru viața sau sănătatea persoanei" și la "aplicarea armelor de foc și a substanțelor explozive", printre altele, drept circumstanțe agravante. Astfel, atunci când

⁹² Anume, "furnizarea sau colectarea intenționată, prin orice mijloace, direct sau indirect, de bunuri de orice fel, dobândite prin orice mijloace, în scopul de a utiliza aceste bunuri, în întregime sau în parte, pentru organizarea, pregătirea sau comiterea de acțiuni separatiste, sau furnizarea de servicii financiare în scopul de a utiliza aceste bunuri sau servicii sau știind că acestea vor fi utilizate, în întregime sau în parte, pentru organizarea, pregătirea sau comiterea de acțiuni separatiste".

este coroborat cu sintagma din Articolul 340¹ (4), rezultă că semnificația termenului "acțiunile" din Articolul 340¹ (1) include doar acțiunile non-violente, odată ce aplicarea acțiunilor violente rezultă în pedepse mai drastice.

46. Așa cum se menționează anterior, la abordarea chestiunii atacurilor la integritatea teritorială, care în general este calificată drept o infracțiune gravă în majoritatea statelor, comiterea acestor infracțiuni de regulă implică aplicarea violenței sau a forței ca element constitutiv principal al acestor fapte penale. Doar în câteva țări, pentru a fi calificate drept infracțiuni faptele de violare a integrității teritoriale sau separare a unei părți din teritoriul țării nu implică aplicarea violenței, dar cel puțin stipulează condiția prezenței elementului psihologic, care înseamnă că acțiunile trebuie să fie săvârșite deliberat și/sau cu intenția de a cauza separarea unei părți din teritoriul țării.
47. **Per ansamblu, definiția infracțiunii de "separatism" actuală în baza modificărilor adoptate pare să fie de o formulare vagă și excesiv de cuprinzătoare, și prin urmare, prezintă motive de îngrijorare sub aspectul conformității acesteia cu principiul legalității, previzibilității și specificității răspunderii în baza legii penale.**
48. Definiția vagă și de o formulare excesiv de cuprinzătoare a sintagmei "separatism" din Articolul 340¹ (1) ar putea să rezulte într-o potențială aplicare arbitrară, de exemplu prin a fi orientată către persoanele sau organizațiile care simplu își exprimă, în mod pașnic, opiniile sau convingerile politice privind necesitatea obținerii unui statut de autonomie sau chiar privind separarea unei părți din teritoriul țării, sau care ar putea să vizeze jurnaliștii sau instituțiile mass-media care informează asupra unor asemenea chestiuni. Interesele care vizează "integritatea teritorială" ar putea fi un scop legitim urmărit de norma penală în cauză, după cum se stipulează în Articolul 10 (2) din CEDO, deși nu este expres menționat în Articolul 19 (3) din PIDCP. Deși legiuitorul poate să urmărească un interes legitim de a asigura securitatea națională sau de protecție a integrității teritoriale, domeniul de aplicare al modificărilor legii trebuie să fie delimitat în mod corespunzător pentru a se asigura dreptul la participare la viața și dezbaterile politice.⁹³ Așa cum a menționat de asemenea și Comisia de la Veneția, "[i]nclusiv și discursul care nu se integrează în tendința generală (democratică) trebuie să fie permis, deoarece ar putea să conțină un mesaj relevant politic. Dezbaterile politice ar putea să privească chestiuni ce țin de tematicile politice cotidiene sau ar putea să depășească această sferă și să se axeze pe a pune sub semnul întrebării însăși structura Statului și fundamentul ordinii constituționale."⁹⁴ În acest sens, CtEDO a interpretat scopul legitim de protecție a integrității teritoriale prin a-i atribui statului o marjă îngustă de apreciere, accentuând importanța legăturii dintre exprimarea de opinie și actele violente, pentru ca reglementarea juridică să fie considerată drept una ce urmărește un scop legitim.⁹⁵ Respectiv, dacă opiniile exprimate nu se califică la acțiuni de instigare la violență sau ură sau dețin potențialul de a încuraja violența, dreptul la exprimarea acestor puncte de vedere sau dreptul publicului general de a fi informat despre aceste opinii nu trebuie să fie restricționate.⁹⁶

⁹³ De exemplu, articolul 302 din Codul penal italian pedepsește, printre altele, incitarea la comiterea oricărui act violent (i) care urmărește să aducă prejudicii independenței sau unității statului italian și (ii) care poate produce un astfel de rezultat. O simplă acțiune politică care urmărește obținerea independenței unei părți a teritoriului italian nu este relevantă din punct de vedere penal, dar o incitare la comiterea unui act violent va fi pedepsită penal."

⁹⁴ A se vedea Comisia de la Veneția, *Raport privind răspunderea penală pentru apelurile pașnice pentru o schimbare constituțională radicală din perspectiva Convenției Europene a Drepturilor Omului*, 8 octombrie 2020, par. 19.

⁹⁵ A se vedea CtEDO, *Ghidul privind articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului* (ultima actualizare: 31 august 2022). A se vedea în special CtEDO, *Sürek și Özdemir c. Turciei* [CG], nr. 23927/94 și 24277/94, 8 iulie 1999, în care se elucidează chestiunea publicării opiniilor reprezentanților unor organizații care recurg la violență împotriva statului, unde Curtea a statuat că, atunci când astfel de opinii nu pot fi calificate drept mijloace de diseminare a discursului instigator la ură și de promovare a violenței, statele "nu pot, prin a face referire la protecția integrității teritoriale sau a securității naționale sau la prevenirea infracțiunilor sau a dezordinii, să restricționeze dreptul publicului de a fi informat cu privire la acestea, prin intermediul aplicării răspunderii penale instituțiilor mass-media".

⁹⁶ *Ibidem*. CtEDO, *Sürek și Özdemir c. Turciei* [CG], nr. 23927/94 și 24277/94, 8 iulie 1999, par. 63.

49. Simpla existență a dispoziției legii pentru a urmări penal faptele de "separatism" și sancțiunile penale pentru acțiunile aferente ar putea să rezulte în cauzarea unui "efect de intimidare" asupra libertății de exprimare deoarece e posibil ca persoanele să simtă necesitatea să se autocenzureze, dar și asupra exprimării opiniei jurnalistice, așa cum se subliniază în jurisprudența CtEDO.⁹⁷ CtEDO s-a pronunțat că "*natura și severitatea sancțiunilor nu trebuie să fie de asemenea grad încât să rezulte în descurajarea presei de a participa la discuții ce abordează tematici de interes legitim public*".⁹⁸ De fapt, dispoziția privind infracțiunea de "separatism" de asemenea prezintă riscul de a îngloba în sfera sa de acțiune activitățile jurnalistice legitime care reflectă informațiile și analiza ce țin de mișcările separatiste. Un asemenea scenariu ar fi similar celui din cauza *Jersild c. Danemarcei*, în care Curtea a statuat că Danemarca a încălcat Articolul 10 din CEDO când a tras la răspundere penală un jurnalist pentru "instigare și complicitate" la o grupare, denumite Greenjackets, în baza efectuării de către acesta a unui interviu cu un membru al grupării respective, în pofida faptului că conduita reclamantului în cursul interviurilor în mod clar era disociată de cea a persoanelor intervievate.⁹⁹ Chiar în situațiile când legislația nu are menirea să fie aplicabilă activității jurnalistice, în cauza *Cumpănă c. României*, Curtea a recunoscut, cu statut de principiu, că teama de a fi tras la răspundere penală pentru reportaje pe tematici de interes public rezultă în crearea unui efect de intimidare asupra libertății de exprimare a jurnaliștilor.¹⁰⁰ Astfel, CtEDO s-a pronunțat că natura și severitatea sancțiunilor aplicabile nu trebuie să fie de asemenea grad încât să descurajeze presa de la participarea la discuții a chestiunilor de interes public legitim. Într-o altă cauză notorie, CtEDO a hotărât că închiderea ziarului Kurd a constituit "*încălcarea drepturilor reclamantului la libera exprimare și că autoritățile au eșuat să demonstreze că ziarul în cauză a instigat la violență sau a sprijinit terorismul*".¹⁰¹ Protecția trebuie aplicată atât denunțătorilor cât și apărătorilor drepturilor omului care împărtășesc informații de interes public, dar și oricui este considerat că îndeplinește "funcții jurnalistice", care are dreptul să se bucure de același nivel de protecție, inclusiv organizațiilor non-guvernamentale.¹⁰²
50. În continuare, aspectele ce țin de libertatea de asociere trezesc îngrijorări (Articolul 11 CEDO și Articolul 22 PIDCP). O asociație sau un partid politic care urmărește sau pledează pentru secesiune sau autonomie a unei regiuni anume prin aplicarea metodelor democratice și pașnice nu este interzisă prin CEDO sau PIDCP și trebuie să se bucure de protecție sub egida dreptului internațional. Mai mult decât atât, oficialii publici și alți funcționari care sunt supuși urmăririi penale în baza Articolului 340¹ (1) de asemenea pot fi supuși sancțiunii de a pierde dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități. Acest aspect poate potențial să rezulte în impunerea unor restricții asupra dezbaterilor ce țin de chestiuni de importanță publică sau să urmărească

⁹⁷ A se vedea, de exemplu, CtEDO, *Dammann c. Elveției*, nr. 77551/01, 25 aprilie 2006, par. 57; și *Cumpănă și Mazăre c. României*, nr. 33348/96, 17 decembrie 2004, par. 114 și 116, în care CtEDO a recunoscut, ca o chestiune de principiu, că teama de a fi condamnat la închisoare pentru că a relatat chestiuni de interes public creează un "efect de intimidare" asupra libertății de exprimare a jurnaliștilor. În timp ce Cumpănă s-a referit la "efectul de intimidare" al unei pedepse privative de libertate asupra activității jurnalistice, CtEDO a recunoscut acest efect de intimidare și în legătură cu alte sancțiuni, de exemplu, cuantumul amenzilor sau atunci când se evaluează proporționalitatea despăgubirilor pentru defăimare; a se vedea CtEDO, *Kasabova c. Bulgariei*, nr. 22385/03, 19 aprilie 2011, par. 71. A se vedea, de asemenea, de exemplu, *Eon c. Franței*, nr. 26118/10, 14 martie 2013, par. 61-62, în care Curtea a considerat că până și o amendă cu suspendare de doar 30 de euro aplicată unui cetățean francez pentru insultarea președintelui Franței (sumă despre care instanța de trimitere a susținut că a fost impusă "din principiu") a fost considerată "susceptibilă de a avea un efect de intimidare" din simplul motiv că este de natură penală și a fost considerată "disproporționată în raport cu scopul urmărit și, prin urmare, nefiind necesară într-o societate democratică". A se vedea, de asemenea, *Comentariul general nr. 34* al Comitetului ONU pentru drepturile omului referitor la articolul 19 din PIDCP, CCPR/C/GC/34, par. 47.

⁹⁸ *Ibidem*, alin. 69 (2011) CtEDO *Kasabova c. Bulgariei*.

⁹⁹ CtEDO, *Jersild c. Danemarcei*, [CG], nr. 15890/89, 23 septembrie 1994.

¹⁰⁰ A se vedea CtEDO, *Cumpănă c. României*, nr. 33348/96, 2005. A se vedea, de asemenea, *Rónán Ó Fathaigh. "Articolul 10 și principiul efectului de intimidare"* [2013] Revista europeană a drepturilor omului 304, 305.

¹⁰¹ A se vedea CtEDO, *Özgür Gündem c. Turciei*, nr. 23144/93, 16 martie 2000.

¹⁰² CtEDO a subliniat în numeroase ocazii că "*funcția de a crea diverse platforme de dezbateri publice nu se limitează la presă, ci poate fi exercitată, printre altele, și de organizațiile neguvernamentale, ale căror activități reprezintă un element esențial al dezbaterii publice informate*"; a se vedea, de exemplu, CtEDO, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungariei*, nr. 18030/11, 8 noiembrie 2016, par. 166.

pedepsirea persoanelor ce dețin funcții oficiale publice sau a liderilor de opoziție, care ar putea să-și exprime opiniile sau opiniile cărora ar putea fi interpretate drept favorizând secesiunea sau acordarea autonomiei unei părți din teritoriul țării. Deși CtEDO și Comisia de la Veneția au subliniat că unii reprezentanți oficiali ai guvernului trebuie să acționeze cu prudență atunci când țin discursuri publice, oficialii aleși se bucură de un grad înalt de protecție¹⁰³ precum și de un nivel înalt de protecție a libertății de exprimare a acestora.¹⁰⁴ Așa cum se menționează anterior, opiniile politice, sprijinul sau activismul direcționat către configurarea unui nou stat sau către secesiunea unei părți din teritoriul țării prin mijloace pașnice, fie că are conexiune cu dreptul la autodeterminare sau nu, nu trebuie să fie pasibile de răspunderea penală, cu excepția situațiilor în care se traversează linia de demarcare care delimitează actele de instigare la violență, dacă se recurge la metode nedemocratice sau dacă se comit infracțiuni care, în sine, sunt calificate prin dispoziții formulate în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului.

51. Prin prisma celor de mai sus și în conformitate cu noul Articol 340¹ (1) introdus în Codul penal care face referire doar la "acțiuni" fără a defini sau circumscrie elementele materiale și psihologice ale componentelor respective de infracțiuni, este posibil ca domeniul de aplicare a acestei norme penale să includă simpla exprimare de opinie și acțiunile non-violente, ceea ce respectiv poate rezulta în încălcarea drepturilor fundamentale ale omului. **Dacă se decide menținerea acestor modificări ale legii, este necesar să se includă în Codul penal definiția "separatismului" și a infracțiunilor conexe cât de îngust posibil și cu o precizie înaltă, asigurându-se ca acestea să fie reciproc coerente. Elementele materiale ale infracțiunii respective trebuie să fie circumscrise în mod strict și să se include condiția ca acțiunile să fie însoțite de anumite elemente de violență sau instigare la violență, prin a se defini aceste sintagme în conformitate cu standardele internaționale ale omului** (a se vedea par. 25 supra). **Prevederile respective ale Codului penal trebuie să include o definiție clară și precisă a elementului psihologic sau a vinovăției cu intenție care este un element obligatoriu al răspunderii penale (*mens rea*) în cazul săvârșirii infracțiunii de "separatism".** Este necesar de menționat că, chiar în cazul când acțiunile au un caracter non-violent, anumite acțiuni pot fi formulate prin dispoziții penale pentru a delimita acele acțiuni a căror impact direct sau scop ar putea rezulta în violarea principiilor democratice și a ordinii constituționale. Așa cum se menționează anterior, discursul politic, sprijinul și acțiunile de advocacy pentru crearea unui nou stat, fie că sunt sau nu conexe dreptului la autodeterminare, nu trebuie să atragă răspunderea penală, cu excepția cazurilor când ele depășesc linia de demarcare care separă actele ce constituie instigare la violență sau de comitere a infracțiunilor reglementate prin lege, a căror încadrare juridică corespunde în sine cu standardele internaționale ale drepturilor omului, sau care ar putea, de altfel, să nu fie acoperite de protecția asigurată de CEDO și alte instrumente privind standardele internaționale ale drepturilor omului.
52. Articolul 340¹ (2) extinde domeniul de aplicare a răspunderii penale la actele de "*instigare la separatism*". Așa cum s-a menționat mai sus, pentru a se evita limitarea nejustificată a libertății de exprimare, condiția în care formele de exprimare a opiniilor pot fi calificate drept "*instigare*" interzisă prin lege, următoarele criterii trebuie să fie întrunite cumulativ: (1) exprimarea opiniei are intenția de instigare la acte iminente de violență; și (2) este plauzibil să rezulte în aplicarea violenței; și (3) există o conexiune directă și imediată dintre exprimarea respectivă și probabilitatea comiterii acestor acte

¹⁰³ Comisia de la Veneția, [Raportul privind răspunderea penală pentru îndemmurile pașnice la modificarea radicală a ordinii constituționale din perspectiva dispozițiilor Convenției Europene pentru apărarea Drepturilor Omului](#) (8 octombrie 2020), CDL-AD(2020)028-e, par. 47-48.

¹⁰⁴ *Ibidem*, alin. 48; a se vedea, de asemenea, CEDO, [Incal c. Turciei](#), [CG], nr. 22678/93, 9 iunie 1998, par. 46.

violente.¹⁰⁵ În plus, în timp ce discursul de instigare publică și directă la acte de violență poate să reglementeze în mod legitim aplicarea răspunderii penale în baza criteriilor enunțate mai sus, **Articolul 340¹ (2) de asemenea cuprinde faptele de instigare indirectă, fapt care prezintă motive de îngrijorare sub aspectul respectării principiului privind lipsa erorii în legătura de cauzalitate din dreptul penal.**¹⁰⁶ Prin comparație, cu referire la aspectele legate de combaterea terorismului și asigurarea drepturilor omului, un element cheie elucidat în rapoartele conținând recomandările Secretarului General al ONU este instigarea în mod "direct și public".¹⁰⁷ Raportorul Special al ONU în domeniile combaterii terorismului și asigurării drepturilor omului menționează, suplimentar altor elemente psihologice și materiale ale componenței de infracțiune, că trebuie să existe un pericol real care să rezulte din discursul atacat și făptuitorii trebuie să acționeze în cunoștința acestui fapt.¹⁰⁸

53. În ce privește Articolul 340¹ (1), fără o delimitare clară a sintagmei "instigare" și acțiunilor conexe de îndemnuri publice la violență și instigare la violență, pentru ca acestea să cuprindă elementele de vinovăție cu intenția de instigare a unor acte violente iminente și directe, cu reglementarea condiției să existe legătura de cauzalitate directă dintre discurs și probabilitatea survenirii violenței, este posibil ca dispozițiile Articolului 340¹ (2) să rezulte în limitări nejustificate ale libertății de exprimare, inclusiv în cazul dezbaterilor politice, a lucrului jurnaliștilor, precum și a activității apărătorilor drepturilor omului și a organizațiilor neguvernamentale (a se vedea secțiunea III.2). În special, dispozițiile respective ale legii penale ar putea să se extindă în mod eronat asupra scrierilor și discursurilor care în mod pașnic pledează pentru o configurare diferită a teritoriului statului, pentru secesiune sau autonomie, sau alte exprimări și acțiuni protejate prin dispozițiile Articolelor 10 și 11 ale CEDO, sau a mișcărilor politice ce exprimă în mod expres critici la adresa guvernului în exercițiu sau a ordinii constituționale, chiar dacă acestea nu prezintă un risc real de a rezulta în comiterea unor acte violente sau de instigare la violență sau orice altă formă de respingere a principiilor democratice. De asemenea, nu se oferă nicio indicație în modificările adoptate ale legii privind elementul psihologic al infracțiunii cu privire, de exemplu, la persoanele care distribuie informațiile cu intenția de a acționa sau de a cauza prejudicii, sau cel puțin, să prezinte un risc grav de cauzare a unui prejudiciu previzibil prin instigare la o producere iminentă a violenței sau de comitere a unor infracțiuni.
54. În lumina considerațiilor de mai sus, dacă se decide, totuși, că această normă penală trebuie menținută, **Articolul 340¹ (2) trebuie circumscris în mod mai strict, pentru ca**

¹⁰⁵ A se vedea Raportorul special al ONU pentru libertatea de opinie și de exprimare (denumit în continuare "Raportorul special al ONU pentru libertatea de exprimare"), Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, Raportorul special al Organizației Statelor Americane (OSA) pentru libertatea de exprimare și Raportorul special al Comisiei africane pentru drepturile omului și ale popoarelor (ACHPR) pentru libertatea de exprimare și accesul la informație (denumiți în continuare "Raportorii/Reprezentanții speciali internaționali pentru libertatea de exprimare"), *Declarația comună din 2016 privind libertatea de exprimare și combaterea extremismului violent*, 3 mai 2016, alineatul 2 litera (d); și *Principiul 6 din Principiile de la Johannesburg privind libertatea de exprimare și securitatea națională* (1995). A se vedea, de asemenea, Secretarul General al ONU, *Raport privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul acțiunii de combatere a terorismului*, A/63/337, 28 august 2008, par. 62. A se vedea, de asemenea, Raportorul special al ONU privind combaterea terorismului și drepturile omului, *Raport privind vizita sa în Kazahstan*, UN Doc. A/HRC/43/46/Add.1, 22 ianuarie 2020, par. 14, în care Raportorul special al ONU a menționat că trebuie să existe "o legătură causală directă și imediată între acțiunea... și riscul real (adică obiectiv) de comitere a unor acte teroriste". A se vedea, de asemenea, *Planul de acțiune de la Rabat privind interzicerea promovării urii naționale, rasiale sau religioase care constituie o incitare la discriminare, ostilitate sau violență*, care prevede că, pentru a dovedi existența unor infracțiuni incipiente, trebuie să existe cel puțin o legătură causală sau un risc real de producere a rezultatului proscris.

¹⁰⁶ Principiul de lipsă a erorii de legătură de cauzalitate (legătură de cauzalitate îndepărtată) este o limită legală a răspunderii, care poate fi impusă unei părți pentru încălcarea contractului. Chiar dacă o încălcare a cauzat o anumită daună, aceasta poate fi considerată prea "îndepărtată" sau imprevizibilă în raport cu încălcarea contractului pentru ca partea care a încălcat contractul să fie responsabilă pentru cauzarea prejudiciului respectiv. A se vedea, de asemenea, *Incitare la terorism? Crimele de exprimare și limitele legii*.

¹⁰⁷ Adunarea Generală a ONU, *Raportul Secretarului General, Protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în combaterea terorismului*, A/63/337, 28 august 2008, par. 62.

¹⁰⁸ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cadrul luptei împotriva terorismului, Martin Scheinin: Zece domenii de bune practici în combaterea terorismului, A/HRC/16/51, 22 decembrie 2010, par. 31. Un model de infracțiune de incitare la terorism a fost, de asemenea, prezentat la punctele 29-32 din acest Raport.

această normă juridică să stipuleze elementele constitutive ale faptelor de instigare la violență în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului, și în mod specific, trebuie să includă elementul psihologic al intenției de instigare la acte de violență iminentă sau la comiterea unor infracțiuni. În plus, în scopul unei formulări juridice mai clare a dispozițiilor respective ale legii penale în baza Articolului 340¹(1) și (2), și pentru a se asigura faptul că aceste norme de drept penal nu rezultă în restricționarea nejustificată a dreptului la libera exprimare, în special în cazul jurnaliștilor, și a altor persoane considerate ca exercitând "funcțiile jurnalistice" și care efectuează activități legitime de apărare a drepturilor omului, **este important de asemenea să se includă pârgii de apărare juridică sau principii de exonerare de răspunderea penală în anumite cazuri, de exemplu atunci când comiterea acestor fapte sau pronunțarea acestor discursuri au avut loc cu intenția ca acestea să facă parte din discursul cu bună credință sau a discursurilor publice pe tematici religioase, de educație, cercetare științifică, convingere politică, artă sau alte aspecte ce prezintă interes public.**¹⁰⁹

55. Articolul 340¹ (5) definește finanțarea "separatismului" drept "*punerea la dispoziție sau colectarea intenționată, prin orice mijloace, direct sau indirect, a bunurilor de orice natură, dobândite prin orice mijloc în scopul utilizării acestora, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism ori prestarea serviciilor financiare în scopul utilizării bunurilor sau serviciilor respective sau cunoscând că acestea vor fi utilizate, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism.*" Această definiție poate fi aplicată unui șir de activități cotidiene. În mod specific, includerea sintagmei "prin orice mijloace, direct sau indirect" și a sintagmei "*a bunurilor de orice natură, dobândite prin orice mijloace*" sunt de o natură nedeterminată și depășesc, în esență, cadrul acțiunilor de "finanțare". Domeniul de aplicare a acestei formulări largi a calificării penale nu este clar. **Prin urmare, există o lipsă de claritate semnificativă privind formele care se pot califica drept asistență penală, fapt ce prezintă motive de îngrijorare sub aspectul conformității dispoziției respective cu principiile legalității, previzibilității și specificității răspunderii penale.** Cu referire la elementul psihologic (*mens rea*) pentru asistența și sprijinul sub forma "finanțării", este de asemenea important să se circumscrie strict acest aspect al normei penale, în scopul evitării unei aplicări excesiv de largi, fiind un aspect care, așa cum s-a menționat mai sus, poate să fie unul semnificativ luându-se în considerare implicațiile ce țin de dimensiunea de gen (a se vedea secțiunea III.2 de mai sus). Respectiv, pentru a încadra juridic în termeni mai stricți componenta de infracțiune vizată, se recomandă **să se includă precizarea că persoana bătută intenționa sau de fapt cunoștea că el/ea acordă sprijin/efectuează finanțarea faptelor penale, definite în conformitate cu recomandările de mai sus.**
56. În final, Articolul 352² din Codul penal prevede răspunderea penală agravată pentru "*fapta persoanei, care cunoscând despre pregătirea, tentative sau săvârșirea infracțiunilor prevăzute la Articolele 337-340¹, 343, nu înștiințează autoritățile publice.*" În mod pozitiv, prezenta dispoziție din legea penală exonerează de răspunderea penală membrii de familie, fapt care în principiu ar trebui să prevină impactul potențial discriminatoriu asupra femeilor în cazul în care ele au acordat sprijin sau au pregătit infracțiunile, după cum s-a observat că este cazul în alte contexte¹¹⁰ (a se vedea par. 18 de mai sus). Urmărirea penală a faptului nedeclarării infracțiunii, deși este permisă, totuși

¹⁰⁹ Pentru comparație, în ceea ce privește infracțiunea penală de "terorism", a se vedea, de exemplu, BDDO, [Avizul privind propunerea de revizuire a definiției infracțiunilor de terorism din articolul 1 din Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului](#) (28 septembrie 2023), par. 24.

¹¹⁰ A se vedea, de exemplu, [Avizul BDDO cu privire la Convenția de la Shanghai privind combaterea terorismului, a separatismului și a extremismului](#) (21 septembrie 2020), par. 69. A se vedea, de asemenea, pentru comparație, în ceea ce privește combaterea terorismului, UNODC, [Manualul privind dimensiunea de gen a răspunsurilor justiției penale la terorism](#) (2019), p. 41-42.

trebuie să fie aplicabilă doar în cazuri excepționale și în conformitate cu individualizarea faptelor specifice penale pentru fiecare persoană. Modul în care este formulată această normă penală ar putea de asemenea să rezulte în angajarea răspunderii penale privind jurnaliștii care au primit informații de la deținătorii primari de informație care au acces la secretele de stat sau alte informații protejate ce țin de securitatea națională. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului a fost de părere că Statele trebuie să recunoască dreptul jurnaliștilor de a nu-și divulga sursele de informare, din motiv ce acest aspect este unul esențial în lucrul lor și să li se asigure dreptul acestora la libertatea de exprimare.¹¹¹ **Această dispoziție trebuie să fie formulată în asemenea mod, încât să fie admisibilă excepția îngustă prin care să se asigure exonerarea de răspundere penală pentru jurnaliștii care nu declară sursele lor de informație. În mod similar, persoanele care află asemenea fapte prin intermediul informațiilor obținute din cadrul unor comunicări privilegiate, cum ar fi comunicările dintre persoana acuzată și apărătorul lui/ei, comunicarea cu preotul (și confesiunea confidențială religioasă), medicul/psihologul sau psihiatrul acestei persoane, de asemenea trebuie să se încadreze în domeniul de aplicare a excepției respective.**¹¹²

RECOMANDAREA B.1.

În caz dacă se decide menținerea dispoziției penale privind infracțiunea de "separatism", să se asigure faptul că Articolul 340¹ (1) conține o definiție a faptelor de "separatism" și a infracțiunilor conexe într-o formulare cât mai restrânsă și cu o precizie maxim posibilă, cu scopul de a se întruni principiile securității juridice, previzibilității și specificității răspunderii penale, inclusiv prin:

- Circumscrierea strictă a elementelor materiale ale componenței de infracțiune, în același timp fiind inclus criteriul prezenței obligatorii a unor elemente de violență sau altor mijloace interzise de legea penală sau instigarea la violență, definite în conformitate cu standardele internaționale ale drepturilor omului; și
- Asigurarea includerii unei definiții clare și precise a vinovăției cu intenția de săvârșire a infracțiunii (*mens rea*).

RECOMANDAREA B.2.

Să se limiteze prevederile din Articolul 340¹ (2) la acțiunile de instigare la aplicarea violenței sau la acțiuni care în mod real și previzibil pot să rezulte în cauzarea unui risc de aplicare a violenței, în mod simultan fiind stipulat și elementul de vinovăție cu intenția de instigare la acte iminente de violență sau la comiterea unor infracțiuni.

RECOMANDAREA B.3.

Să se circumscrie mai strict dispozițiile privind infracțiunea din Articolul 340¹ (5) privind finanțarea "separatismului" printr-o definiție mai clară a formelor pe care asistența la comiterea infracțiunii poate să ia, precum și limitarea domeniului de aplicare a elementului psihologic (*mens rea*) în acordarea sprijinului la comiterea infracțiunii de "finanțare" prin a se include condiția că persoana acuzată să fi avut realmente intenția sau de fapt cunoștea că el/ea acordau sprijin/finanțau infracțiunile.

¹¹¹ Comitetul ONU pentru drepturile omului, *Comentariul general nr. 34*, CCPR/C/GC/34 (12 septembrie 2011), par. 45.

¹¹² A se vedea, de exemplu, BDDO, *Avizul cu privire la proiectul de Cod de procedură penală al Republicii Kârgâzstan* (2014), par. 115.

RECOMANDAREA B.4.

Să se includă pârghii de apărare a persoanelor acuzate sau principii juridice prin care să se realizeze exonerarea de răspundere penală în anumite cazuri, de exemplu atunci când acțiunile sau declarațiile persoanelor aveau intenția de a fi folosite în cadrul unor dezbateri publice sau discuții cu bună credință, privind chestiunile din domeniile religiei, educației, cercetării științifice, politicii, artei sau altor tematici de interes public.

RECOMANDAREA B.5.

Să se ajusteze dispozițiile din Articolul 352² pentru a se admite o marjă îngustă de excepție, prin care să se asigure faptul că jurnaliștii nu sunt urmăriți penal pentru nedeclararea surselor lor de informare și că persoanele care au obținut informații în baza comunicărilor privilegiate, cum sunt comunicările dintre persoana acuzată și avocatul lui/ei, cu preotul (și confidențialitatea spovedaniei), medicul/psihologul sau psihiatrul ei/lui de asemenea trebuie să beneficieze de această excepție.

4. INTERZICEREA CONSTITUIRII UNOR "STRUCTURI INFORMATIVE ILEGALE"

57. Noul Articol 134²⁴ din Codul penal definește sintagma "structură informativă ilegală" drept orice "organizație creată în afara reglementărilor constituționale și legale ale statului, în scopul culegerii, prelucrării informațiilor care conțin secret de stat, altor informații ce pot fi folosite pentru comiterea unor acțiuni în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova ori în scopul recrutării persoanelor în vederea acordării suportului în astfel de acțiuni". Noul Articol 338¹ adoptat stabilește drept pasibile de pedeapsă penală (închisoare de la 7 la 10 ani) faptele de "[i]nițiere a procesului de constituire, organizarea, constituirea pe teritoriul Republicii Moldova a unei structuri informative ilegale sau recrutarea, instigarea la recrutare a persoanelor în scopul comiterii unor acțiuni în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova."
58. Semnificația și natura sintagmei "structură" este neclară. Un mod de a interpreta aceasta este prin a se prezuma că dispoziția respectivă presupune orice serviciu secret de informare, controlat de un alt stat sau de actorii nestatali. Totuși, acest termen poate fi prezumtiv să fie aplicabil și oricăror asociații și grupări neformale, grupurilor de reflecție, organizațiilor societății civile, comunităților online etc. De asemenea, se recomandă să se clarifice dacă sintagma "în afara reglementărilor constituționale ale Statului" se referă la constituirea sau conducerea unei organizații care îndeplinește funcții și activități care pot fi în exclusivitate atributul organelor statului sau care încalcă în alt mod reglementările legislației naționale sau ale tratatelor internaționale. Este important să se asigure faptul că prevederile legii nu încalcă dreptul la asociere, care protejează activitatea atât a asociațiilor formale, cât și a celor neformale, și, prin urmare, protejează inclusiv grupurile neînregistrate drept asociații în baza reglementărilor legislative aplicabile ale Statului.¹¹³ Respectiv, se recomandă ca în locul sintagmei prin care se face

¹¹³ A se vedea BIDDО-Comisia de la Veneția, [Linii directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), par. 182. A se vedea, de asemenea, Consiliul European, Principiile fundamentale privind statutul organizațiilor neguvernamentale în Europa, 13 noiembrie 2002, principiul 5. A se vedea, de asemenea, Consiliul European, [Recomandarea CM/Rec\(2007\)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale în Europa](#), 10 octombrie 2007, par. 3, care prevede că "ONG-urile pot fi atât organisme sau organizații informale, cât și organizații care au personalitate juridică".

referire la organizațiile constituite "în afara reglementărilor constituționale ale Statului respectiv", să se includă prevederea prin care se enumeră obiectivele sau activitățile acestor organizații care contravin ordinii constituționale sau care urmăresc scopuri care nu sunt recunoscute în baza standardelor internaționale ale drepturilor omului. Se constată că asociațiile pot fi interzise doar în cazuri foarte limitate și în calitate de măsură de ultim resort, și doar atunci când obiectivele și activitățile organizației se califică drept promovarea propagandei de război, instigare la ură națională, rasială sau în baza convingerilor religioase, care constituie instigare la discriminare, ostilități sau violență, precum și direcționate către atingerea unor scopuri care contravin unui sistem democratic.¹¹⁴

59. Codul penal al unor state conține prevederi cu referire la "organizațiile ilegale" sau "organizațiile anticonstituționale",¹¹⁵ însă în mod general asemenea prevederi enumeră expres ce anume se are în vedere prin sintagma ilegal/anticonstituțional, prin a se include referirea la activitățile/obiectivele unor asemenea organizații, de exemplu la actele de terorism, violență, sau glorificarea violenței, sau alte infracțiuni grave, astfel stabilindu-se o sferă restrânsă de aplicare a definiției respective și oferindu-se posibilitatea persoanelor și grupurilor să-și ajusteze comportamentul la limitele cadrului legal.
60. **În consecință, definiția sintagmei "structură informativă ilegală" ar trebui să fie circumscrisă în mod clar, pentru conformarea acesteia cu principiile clarității și certitudinii legii, în special prin focalizarea dispoziției în cauză pe capacitatea de a aplica violență sau de a comite infracțiuni grave, calificate prin dispoziții formulate în baza standardelor internaționale ale drepturilor omului.**
61. În plus, modificările legii penale prevăd drept pasibile de pedeapsă penală faptele de constituire a "structurii de informare ilegale" și "complotul împotriva Republicii Moldova". Această ultimă componentă de infracțiune prevede stabilirea și menținerea legăturilor cu un stat străin, cu organizațiile străine, cu o "entitate anticonstituțională" sau reprezentanții acestora în scopul săvârșirii faptelor penale stipulate de Articolului 337 (trădarea de patrie), Articolul 338 (spionajul), Articolul 338¹ (constituirea unei structuri informative ilegale) și Articolul 340¹ (separatismul) sau acceptarea de a lua parte la asemenea activități. Noul Articol 338³ de asemenea prevede răspunderea penală pentru culegerea ori sustragerea informațiilor în scopul stocării sau folosirii acestora în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova, chiar și atunci când fapta nu constituie trădare de Patrie sau spionaj.

¹¹⁴ *Ibidem*. BDDO-Comisia de la Veneția, [Linile directoare privind libertatea de asociere](#) (2015), alin. 179. A se vedea, de asemenea, de exemplu, CtEDO, [Refah Partisi \(Partidul bunăstării\) și alții c. Turciei](#) [CG], nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, 13 februarie 2003, par. 98.

¹¹⁵ A se vedea, de exemplu, în **Irlanda**, *Legea penală din 2005 (privind infracțiunile de terorism)*, care a fost adoptată pentru a pune în aplicare Regulamentul 1373 al Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, definește "organizațiile ilegale" ca incluzând grupurile teroriste internaționale, și anume: "[o] grupare teroristă care se angajează, promovează, încurajează sau susține comiterea, în interiorul sau în afara statului, a unei activități teroriste, este o organizație ilegală în sensul și în scopul Legii privind infracțiunile împotriva statului din 1939-1998 și al secțiunii 3 din *Legea penală din 1976*", *Legea privind infracțiunile împotriva statului din 1939* definind activitățile "organizațiilor ilegale", care, printre altele, includ angajarea, promovarea, încurajarea și susținerea (1) săvârșirii de trădare sau a oricărei activități cu caracter de trădare, (2) obținerii prin forță, violență sau alte mijloace neconstituționale a unei modificări a Constituției, (3) săvârșirii oricărei infracțiuni sau obstrucționării sau amestecului în administrarea justiției sau în aplicarea legii (4) atingerii oricărui obiectiv particular, legal sau ilegal, prin mijloace violente, criminale sau alte mijloace ilegale; în **Spania**, articolul 515 din Codul penal definește caracterul ilicit al unei asociații prin referire la următoarele criterii: "1° Cele care au ca scop să comită o infracțiune sau, după ce au fost constituite, să promoveze comiterea acesteia. 2° Cele care, deși au ca obiect un scop licit, utilizează mijloace violente sau alterarea sau controlul asupra statutului juridic pentru a-l atinge. 3° Organizațiile paramilitare. 4° Cele care încurajează, promovează sau incită, direct sau indirect, la ură, ostilitate, discriminare sau violență împotriva unor persoane, grupuri sau asociații din cauza ideologiei, religiei sau convingerilor lor, a apartenenței membrilor lor sau a oricăruia dintre aceștia la o etnie, rasă sau națiune, a originii lor naționale, a sexului, vârstei, orientării sau identității sexuale sau de gen, a motivelor de gen, aporofobiei sau excluziunii sociale, a situației familiale, a bolii sau a dizabilității." În **Lituania**, articolul 121 din Codul penal incriminează "Crearea de grupuri sau organizații anticonstituționale și participarea la activitățile acestora" după cum urmează: "Persoana care a creat organizații sau grupuri armate cu scopul de a modifica în mod ilegal sistemul constituțional al statului lituanian, de a atenta la independența acestuia, de a aduce prejudicii integrității teritoriale sau care a participat la activitățile unor astfel de organizații sau grupuri se pedepsește cu o pedeapsă privativă de libertate pe o perioadă de la trei la zece ani."

62. Aceste prevederi nu conțin o definiție clară a sintagmei "informații". Aceasta depășește în mod evident sfera informațiilor ce constituie "secrete de stat" și include "alte informații" care ar putea fi folosite în mod periculos. Articolul 121 din Codul penal definește "secretul de stat" drept informații stipulate de Legea nr. 245-XVI privind protecția secretului de stat din 27 noiembrie 2008, care nu este cuprinsă în domeniul acestei analize.¹¹⁶ În același timp, nu este reglementat cu claritate ce se subînțelege prin sintagma "alte informații" în afară de informațiile considerate drept clasificate în baza legislației naționale. Aplicarea legii penale în scopul contracarării activității de spionaj și divulgării "secretelor de stat" este o măsură legitimă și în general corespunde cu dispozițiile penale ale altor țări prin care "trădarea de patrie" sau "spionajul" sunt fapte pasibile de pedeapsă penală. **Totuși se recomandă înlăturarea sintagmei "alte informații" din Articolul 134²⁴.**
63. Caracterul ambiguu și posibilitatea aplicării arbitrare a dispozițiilor Articolelor 134²⁴ și 338¹ din Codul penal prezintă motive de îngrijorare sub aspectul compatibilității acestora cu principiile unui stat de drept și cu dreptul internațional al drepturilor omului, care stipulează că orice ingerință în drepturile persoanelor trebuie să fie clar reglementată prin lege. Respectivul dispoziții sunt în mod special îngrijorătoare, deoarece ele prezintă riscul de a prejudicia exercitarea libertății de asociere sau pot să rezulte în controlul excesiv asupra modului de exercitare a acesteia, precum și pot cauza limitarea excesivă a confidențialității vieții private în numele protecției securității naționale. Se observă că norma juridică respectivă face referire la "culegerea și prelucrarea" informației, nu doar pentru difuzarea și publicarea anumitor informații etc. Există pericolul ca jurnaliștii care primesc informații, chiar dacă ei nu întreprind măsuri ulterioare pentru a distribui această informație, să cadă sub incidența acestei norme penale, în acest sens. Domeniul de aplicare a acestei componente de infracțiune este extins prin includerea scopului de "recrutare a persoanelor în vederea acordării suportului în astfel de acțiuni." Așa cum s-a menționat, rolul organizațiilor societății civile și a altor actori care îndeplinesc funcții de monitorizare a activității organelor statului, colectarea și, în caz de necesitate, difuzarea informației respective ar putea potențial să atragă răspunderea penală în baza acestei dispoziții a legii penale.
64. În final, lipsesc prevederile care să indice că informațiile vizate cu caracter public, cum ar fi informațiile privind încălcarea drepturilor omului, actele de corupție, ar fi excluse din sfera faptelor penale. De exemplu, nu este clar dacă în formula actuală prevederile legii de asemenea includ jurnalismul *bona fide*, în special acel jurnalism bazat pe informațiile oferite de către denunțatori. Această posibilitate poate fi estompată într-o anumită măsură prin includerea unei clarificări că aceste prevederi se referă doar la "*orice organizație create în afara ordinii constituționale și a cadrului legislativ ale Statului respectiv*". Din motiv ce majoritatea organizațiilor jurnalistice sunt constituite în conformitate cu prevederile cadrului normativ, acestea nu cad sub incidența acestei definiții. Totuși, este posibil, în pofida a toate, ca aceste dispoziții să se aplice unor grupuri *ad-hoc* sau jurnaliștilor freelance care intenționează să-și publice rezultatele investigațiilor jurnalistice în afara canalelor mass-media tradiționale, inclusiv pe platforme online, sau de asemenea – așa cum se subliniază mai sus – chiar și să se extindă asupra altor actori, în afara jurnaliștilor și instituțiilor mass-media, care îndeplinesc "funcția jurnalistică", inclusiv asupra organizațiilor neguvernamentale și apărătorilor drepturilor omului, toți aceștia calificându-se pentru acordarea unei protecții similare. De asemenea, există pericolul că persoanele cu funcții publice care raportează cazurile de

¹¹⁶ Ar trebui remarcat faptul că normele și reglementările privind clasificarea informațiilor și a "secretelor de stat" sunt uneori folosite în mod abuziv și pot avea un impact nejustificat asupra dreptului de acces la informații garantat de articolul 19 din PIDCP și de articolul 10 din CEDO. De exemplu, în contextul luptei împotriva terorismului, Raportorul special al ONU pentru combaterea terorismului și drepturile omului și-a exprimat îngrijorarea cu privire la adoptarea de către state a unor politici de secretizare pentru a mușamaliza încălcările grave ale drepturilor omului; a se vedea [Raportul anual 2009](#), UN Doc. A/HRC/10/3, 4 februarie 2009, par. 49.

corupție, organizațiile societății civile care denunță încălcările legii și alte persoane care au interes legitim de a împărtăși informații ar putea, totuși, să cadă sub incidența acestei norme penale. **În consecință, îmbunătățirea acestei dispoziții din legea penală ar trebui să fie centrată pe perfecționarea definiției de "structură informativă ilegală" pentru a se asigura faptul că aceasta nu presupune inclusiv organizațiile protejate sub egida dreptului la libertatea de asociere, ci, mai degrabă este aplicabilă organizațiilor care îndeplinesc funcții aflate sub jurisdicția exclusivă a instituțiilor statului și/sau urmăresc scopuri care contravin ordinii constituționale și nu corespund standardelor internaționale ale drepturilor omului. Aceste prevederi legislative pot fi în continuare îmbunătățite, prin a se include în textul normei penale a unei excepții/mijloc de protecție juridică exprese privind caracterul de interes public și a exonerării de răspundere penală a comunicărilor *bona fide* a unor informații de interes public.**

65. Titlul Articolului 338¹ "Constituirea unei structuri informative ilegale", este un termen impropriu, deoarece textul pare să se extindă asupra activităților ce depășesc sfera acțiunilor de "constituirea unei structuri ilegale" și cuprind un areal larg și insuficient definit de infracțiuni de recrutare sau instigare la recrutarea persoanelor pentru săvârșirea acțiunilor în dauna suveranității. Domeniul de aplicare a acestor fapte, precum și a sintagmelor suveranitate, securitate și capacitate de apărare este nedefinit. De exemplu, acțiunile în dauna capacității de apărare ar putea potențial să cuprindă activismul organizat cu scopul de a reduce cheltuielile din sectorul apărării. Mai mult, dispoziția ce vizează "instigarea la recrutarea persoanelor" nu este suficient de concretă și necesită îmbunătățire. Această normă juridică creează un risc real pentru exercitarea libertății de exprimare, în special sub aspectul discursului politic și prezintă motive de îngrijorare sub aspectul corespunderii prevederilor respective cu standardele ce care o legea penală trebuie să le întrunească, după cum s-a menționat mai sus, luându-se în considerare că pedeapsa minimă stabilită este închisoare de 7 ani, precum și lichidarea "persoanei juridice"

RECOMANDAREA C.

Să se clarifice și să se asigure o delimitare mai strictă a sintagmei "structură informativă ilegală" și a elementelor componente de infracțiune pentru constituirea unor asemenea structuri, inclusiv prin:

- înlăturarea referirii la "alte informații" sau clarificarea semnificației acesteia;
- delimitarea juridică mai strictă a definiției "structură informativă ilegală" pentru a se asigura că sub incidența acestei norme penale nu cad inclusiv organizațiile protejate sub egida garanțiilor acordate de libertatea de asociere;
- includerea excepției exprese pentru chestiunile de interes public, precum și includerea dispozițiilor privind exonerarea de răspundere penală pentru comunicările *bona fide* a informațiilor de interes public.

5. CU REFERIRE LA NOUL CONCEPT "ENTITATE ANTICONSTITUȚIONALĂ"

66. Modificările adoptate introduc noul concept de "entitate anticonstituțională", care este definit în noul Articol 134²³ din Codul penal drept "o pretinsă autoritate creată pe teritoriul unui stat, în afara reglementărilor constituționale ale statului respectiv și care

nu este recunoscută în conformitate cu prevederile tratatelor internaționale." Scopul introducerii acestui concept nou este să se lărgescă domeniul de aplicare a altor două componente de infracțiuni deja existente privind faptele de trădare de Patrie (Articolul 337) și spionaj (Articolul 338), astfel încât să fie calificate drept fapte penale inclusiv dezvăluirea, transmiterea, precum și sustragerea sau culegerea de informații ce constituie secret de stat nu doar în scopul transmiterii lor "unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților acestora", dar și în scopul transmiterii așa-numitor "entități anticonstituționale".

67. În timp ce un stat poate în mod legitim să reacționeze la o amenințare provenită din afara teritoriilor aflate sub controlul său efectiv, este important ca prevederile relevante din lege să fie reglementate în termeni preciși, precum și să se evite cauzarea unor consecințe neintenționate și problematice. Așa cum se menționează mai sus, o definiție din lege poate să prezinte motive de îngrijorare atunci când îi lipsește claritatea și securitatea juridică. Definiția Articolului 134²³ se concentrează în exclusivitate pe structura entității, fără a se focaliza inclusiv pe scopul acesteia: și anume, dispoziția respectivă prevede că această entitate este "pretinsa autoritate" "creată în afara reglementărilor constituționale ale statului" și "nu este recunoscută în conformitate cu prevederile tratatelor internaționale". Aceste reglementări îngustează domeniul de aplicare a normei penale respective într-o măsură oarecare, deși este neclar ce se are în vedere prin uzul sintagmei *pretinsa* autoritate. Este de o importanță primordială să fie clarificată această definiție, deoarece aceasta figurează și în alte dispoziții ale legii penale, inclusiv în componența de infracțiune de trădare a Patriei și spionajul.
68. În scopul evitării unei potențiale aplicări excesive sau eronate a legii, se recomandă să fie incluse reglementări prin care să se asigure linii directe suplimentare, în scopul evitării cauzării unor limitări arbitrare asupra funcționării, de exemplu, a grupurilor societății civile, sau a grupurilor și persoanelor care intenționează să creeze organizații *ad hoc* și care se află în afara controlului efectiv al autorităților statului, fără ca acestea să urmărească scopul recunoașterii juridice de către aceste autorități statale și nici nu intenționează să-și înregistreze formal activitatea în baza prevederilor legii. Motivele din care aceste persoane acționează astfel pot fi variate, majoritatea acestora fiind de natură nevinovată și inofensivă. De exemplu, un grup poate să perceapă drept inutilă înregistrarea "oficială" a activităților sale, considerând că organizația lor este o structură cu caracter neformal, că scopul exercitat în comun de acest grup este de o importanță neglijabilă sau că nu există nicio necesitate de a gestiona în comun anumite resurse. Deși uzul sintagmei *autoritate* pare să semnaleze excluderea reprezentanților societății civile sau a grupurilor de persoane, se observă că, de exemplu, dispoziția legii penale privind spionajul oferă autorităților un anumit grad de libertate sub aspectul aplicării noțiunii de "pretinsă autoritate" sau de "entitate anticonstituțională". Domeniul de aplicare a normei penale privind entitatea anticonstituțională, în special în lumina altor prevederi ale legii, ar putea rezulta în ingerințe neintenționate în alte relații cu caracter legitim, de exemplu, în relațiile pe care organizațiile internaționale le mențin cu grupurile și instituțiile active pe teritoriile aflate în afara controlului efectiv al autorităților statului.
69. În formula actuală, definiția tipului de activitate pe care entitatea trebuie să efectueze pentru a se califica drept "entitate anticonstituțională" nu conține suficiente indicații, în special luându-se în considerare că un șir de alte dispoziții din legea penală de asemenea aplică definiția respectivă. În consecință, devine dificil să se evalueze în prealabil impactul legislației penale, precum și să se cunoască care acțiuni pot fi calificate drept fiind pasibile de pedeapsă penală, dar și deoarece prevederea respectivă are capacitatea de a supune urmării penale activitățile legitime ale persoanelor sau ale grupurilor societății civile; astfel, prevederile legii penale elucidate în prezenta analiză trebuie să fie îmbunătățite în continuare,

pentru a se asigura claritatea și securitatea juridică a legii, acestea fiind principiile fundamentale ale statului de drept.

70. **În consecință, este necesar să fie circumscrisă cu mai multă claritate definiția "entității anticonstituționale", pentru alinierea acesteia la principiile clarității și certitudinii juridice, în special fiind necesară focalizarea pe capacitatea de aplicare a violenței sau comiterii unor infracțiuni grave, în modul consacrat în standardele internaționale ale drepturilor omului. Această dispoziție a legii trebuie revizuită, pentru a se asigura respectarea dreptului la libera asociere și a principiilor conexe acestuia.**

RECOMANDAREA D.

Să se circumscrie mai clar noțiunea de "entitate anticonstituțională" pentru a respecta principiul clarității și certitudinii juridice, în special prin concentrarea asupra capacității de aplicare a violenței sau de comitere a unor infracțiuni grave, definite în conformitate cu standardele internaționale privind drepturile omului, sau vizând alte activități desfășurate cu încălcarea ordinii constituționale și a cerințelor dreptului internațional, evitându-se restricțiile nejustificate asupra activităților legitime și inofensive ale indivizilor sau ale grupurilor societății civile

6. RECOMANDĂRILE REFERITOARE LA PROCESUL DE REFORMĂ

71. Statele participante în cadrul OSCE și-au asumat angajamentul de a asigura că legislația "se va adopta după completarea unei proceduri publice, și[că] reglementările legii vor fi publicate, aceasta fiind condiția de aplicabilitate a acestora" (Documentul de la Copenhaga din 1990, paragraful 5.8).¹¹⁷ Mai mult decât atât, aceste angajamente conțin obligația că "[l]egislația va fi formulată și adoptată în rezultatul unui proces deschis, care reflectă voința poporului, fie direct sau prin intermediul reprezentanților săi aleși" (Documentul de la Moscova din 1991, paragraful 18.1).¹¹⁸ Lista de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția de asemenea subliniază că populația trebuie să dispună de posibilitatea reală de a oferi comentarii.¹¹⁹
72. Consultările publice constituie un instrument al unei guvernări democratice, deoarece prin acestea se asigură un grad mai înalt de transparență și responsabilitate a instituțiilor publice, și contribuie la asigurarea identificării unor eventuale neconcordanțe ale legii înainte ca aceasta să fie adoptată. Consultările privind proiectele de legi și politici, pentru ca acestea să întrunească criteriul eficienței, trebuie să fie incluzive și să asigure faptul că actorilor relevanți li se acordă timp suficient pentru a pregăti și oferi recomandări privind proiectele de lege.¹²⁰ Pentru a garanta o participare efectivă, mecanismele de consultare publică instituite trebuie să permită oferirea de comentarii la o etapă timpurie a procesului, dar și pe parcursul acestuia, adică nu doar la momentul când proiectul de lege este la etapa de elaborare, dar de asemenea la etapa când acest proiect de lege este discutat în Parlament.

¹¹⁷ A se vedea [Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990](#).

¹¹⁸ A se vedea [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#).

¹¹⁹ A se vedea Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a statului de drept](#), partea II.A.5.

¹²⁰ A se vedea BIDDО, [Principiile directoare ale unei legislații democratice și elaborarea unor legi mai bune](#) (9 octombrie 2023), principiul 7. Conform recomandărilor emise de organismele internaționale și regionale și a bunelor practici din cadrul spațiului OSCE, consultările publice durează, în general, începând cu un termen minim de la 15 zile până la două sau trei luni, deși acest termen ar trebui prelungit în funcție de necesitate, ținând cont, printre altele, de natura, complexitatea și dimensiunea proiectului de act legislativ propus și de datele/informațiile adiționale.

73. În contextul prezent, modificările respective ale legii au fost adoptate în lectura a doua pe 2 februarie 2023, ulterior primei lecturi, care a avut loc pe 22 decembrie 2022. Din motivul că aceste modificări ale legislației pot avea ramificații semnificative, era primordial să se ofere timp suficient pentru analiza acestor reglementări normative, care la acel moment erau la etapa de proiect de lege, și să se realizeze o procedură semnificativă, incluzivă și transparentă de consultări publice. Intervalul de timp în care s-a realizat adoptarea acestor modificări ale legii indică probabilitatea că realizarea unei asemenea analize comprehensive și a implicării incluzive a diversilor actori nu era plauzibilă. Luându-se în considerare gradul de sensibilitate a modificărilor legislative introduse în dispozițiile Codului penal, este de o importanță fundamentală ca modul de implementare a acestor norme penale să fie supravegheat, iar efectul/impactul acestor prevederi să fie supus unei evaluări după un anumit timp.¹²¹
74. În lumina celor expuse anterior, autoritățile sunt încurajate să asigure ca orice proces ulterior de reformă să fie supus unui proces transparent și incluziv, care implică solicitarea unor consultări semnificative pe parcursul procesului legislativ, inclusiv de consultare cu diversele partide politice, reprezentanții mediului academic, organizațiile societății civile, inclusiv cu reprezentanții minorităților naționale, iar aceste măsuri trebuie, de asemenea, să garanteze egalitatea de șanse atât pentru femei, cât și pentru bărbați în a lua parte la acest proces.

[SFÂRȘIT DE TEXT]

¹²¹ A se vedea BIDDО, [Principiile directe ale unei legislații democratice și elaborarea unor legi mai bune](#) (9 octombrie 2023), principiul 5. A se vedea, de asemenea, de exemplu, OCDE, [Practici mai bune de legiferare în Uniunea Europeană](#), Capitolul 4: Revizuirea ex post a legilor și reglementărilor în Uniunea Europeană.

ANEXĂ – EXTRASELE RELEVANTE DIN DISPOZIȚIILE MODIFICĂRILOR CODULUI PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA ADOPTATE PE 2 FEBRUARIE 2023

Articolul 134²³. Entitate anticonstituțională

Prin entitate anticonstituțională se înțelege o pretinsă autoritate creată pe teritoriul unui stat, în afara reglementărilor constituționale ale statului respectiv și care nu este recunoscută în conformitate cu prevederile tratatelor internaționale.

Articolul 134²⁴. Structură informativă ilegală

Prin structură informativă ilegală se înțelege organizația creată în afara reglementărilor constituționale și legale ale statului, în scopul culegerii, prelucrării informațiilor care conțin secret de stat, altor informații ce pot fi folosite pentru comiterea unor acțiuni în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova ori în scopul recrutării persoanelor în vederea acordării suportului în astfel de acțiuni

Articolul 338¹. Constituirea unei structuri informative ilegale

Inițierea constituirii, organizarea, constituirea pe teritoriul Republicii Moldova a unei structuri informative ilegale sau recrutarea, instigarea la recrutare a persoanelor în scopul comiterii unor acțiuni în dauna suveranității, independenței, inviolabilității teritoriale, securității de stat sau capacității de apărare a Republicii Moldova

se pedepsesc cu închisoare de la 7 la 10 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 4000 la 8000 unități convenționale cu lichidarea persoanei juridice.

Articolul 340¹. Separatismul

(1) Separatismul, adică acțiunile săvârșite cu scopul de a separa o parte din teritoriul Republicii Moldova,

se pedepsește cu închisoare de la 2 la 6 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 3000 la 5000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

(2) Instigarea la separatism, precum și distribuirea obiectelor, producerea și/sau distribuirea, în orice formă și prin orice mijloace, a materialelor și/sau informațiilor care instigă la separatism

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 700 la 1500 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții ori de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 2000 la 3000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

(3) Acțiunile prevăzute la alin. (1) sau (2), săvârșite de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică, de o persoană publică străină sau de un funcționar internațional,

se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 7 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani.

(4) Acțiunile prevăzute la alin. (1):

a) însoțite de aplicarea violenței periculoase pentru viața și sănătatea persoanei;

- b) însoțite de aplicarea armelor de foc sau a substanțelor explozive;
- c) însoțite de cauzarea daunelor materiale în proporții deosebit de mari;
- d) săvârșite la indicația unui stat străin, a unei entități anticonstituționale sau a reprezentanților acestora,

se pedepsesc cu închisoare de la 7 la 12 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 15 ani.

(5) Finanțarea separatismului, adică punerea la dispoziție sau colectarea intenționată, prin orice mijloace, direct sau indirect, a bunurilor de orice natură, dobândite prin orice mijloc în scopul utilizării acestora, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism ori prestarea serviciilor financiare în scopul utilizării bunurilor sau serviciilor respective sau cunoscând că acestea vor fi utilizate, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism,

se pedepsește cu închisoare de la 5 la 10 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 6 la 12 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 12000 la 15000 unități convenționale cu lichidarea persoanei juridice.