

Analiza tematică a implementării Recomandării CM/ Rec( 2010)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre ale Consiliului Europei privind măsurile de combatere a discriminării pe bază de orientare sexuală sau identitate de gen

# **INFRAȚIUNI MOTIVATE DE URĂ ȘI ALTE INCIDENTE MOTIVATE CU URĂ ÎMPOTRIVA PERSOANELOR LGBTI DIN ROMÂNIA**

## **RAPORT NAȚIONAL**

**IANUARIE 2023**

Opiniile exprimate în această lucrare sunt cele ale autorilor lor și nu reflectă neapărat politica oficială a Consiliului Europei.

Acest raport a fost pregătit pentru Consiliul Europei de Iustina Ionescu, în colaborare cu Stéphanie Cramer Marsal și Piotr Godzisz.

## Cuprins

I.	Rezumat executiv .....	4
II.	Introducere.....	6
A.	Contextul analizei tematice a Recomandării CM/Rec(2010)5 .....	6
B.	Domeniul de aplicare al raportului .....	6
C.	Care sunt standardele internaționale aplicabile? .....	7
1.	Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.....	7
2.	Alte instrumente internaționale relevante .....	11
D.	Metodologia și structura raportului.....	14
III.	Secțiunea I – Context juridic, politic și instituțional.....	16
A.	Context juridic și politic.....	16
1.	Domeniul de aplicare .....	16
2.	Revizuirea cadrului legal existent și a propunerilor de cadru legislativ/de politici .....	21
B.	Răspuns și cooperare instituțională.....	22
IV.	Secțiunea II: Colectarea datelor .....	23
A.	Înregistrarea cazurilor de infracțiuni motivate de ură.....	23
B.	Aspecte metodologice ale înregistrării și colectării datelor oficiale .....	25
V.	Secțiunea III. Raportare, investigare și condamnare.....	28
A.	Raportare .....	28
B.	Investigarea.....	30
C.	Politica de urmărire penală și de condamnare .....	35
VI.	Secțiunea IV: Drepturile victimelor .....	37
A.	Conținutul prevederilor legale și politicilor publice referitoare la drepturile victimelor .....	37
B.	Probleme de implementare .....	39
VII.	Secțiunea V: Protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI în detenție.....	40
A.	Măsuri în vigoare pentru a asigura siguranța și demnitatea deținuților .....	40
B.	Probleme de implementare .....	42
C.	Mecanismul de plângere disponibil .....	42
VIII.	Secțiunea VI: Conștientizare și formare .....	43
A.	Măsuri de conștientizare .....	43
B.	Prevederi de formare.....	45
IX.	Concluzii .....	48
X.	Recomandări .....	50

## I. Rezumat executiv

### Secțiunea I Context juridic, politic și instituțional

Orientarea sexuală și genul sunt enumerate în mod explicit drept motive pentru infracțiuni motivate de ură în Codul Penal, dar identitatea de gen și caracteristicile sexuale nu sunt. De la introducerea sa în 2006, prevederea privind circumstanțele agravante nu a fost niciodată aplicată în cazurile de infracțiuni motivate de ură în cadrul SOGIESC. Strategia națională de prevenire și combatere a antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură nu include infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI. Deși există o anumită cooperare în ceea ce privește infracțiunile motivate de ură împotriva LGBTI între autorități, societatea civilă și organismele specializate ale Consiliului Europei, nu există măsuri specifice pentru a spori cooperarea între poliție și grupurile vulnerabile precum LGBTI și romi. Nu au existat evoluții în ceea ce privește expunerea și contestarea fobiei LGBTI instituționale ca bariere în calea raportării.

### Secțiunea II Colectarea datelor

România nu are studii naționale privind situația persoanelor LGBTI, dar datele din sondajele internaționale relevă un nivel ridicat de victimizare și un nivel scăzut de raportare, adesea din cauza fricii de reacții homofobe sau transfobe din partea forțelor de ordine. Sistemul de colectare a datelor privind infracțiunile motivate de ură a fost criticat pentru deficiențele sale. Nu există o definiție comună a infracțiunilor motivate de ură și nicio colaborare instituțională în acest domeniu. Poliția a introdus o nouă metodologie pentru colectarea datelor în mai 2022, dar nu este clar care indicatori de părtinire sau motive protejate sunt incluși, deoarece metodologia și matricea statistică nu au fost făcute publice. Datele privind infracțiunile motivate de ură nu sunt publicate, dar pot fi disponibile la cerere. Evidențele oficiale arată că, între 2017 și 2021, nu au existat cazuri în care motivarea părtinitoare anti-LGBTI a unei infracțiuni a fost recunoscută ca circumstanță agravantă. Noile reglementări privind protecția datelor permit instituțiilor să prelucreze date privind victimizarea anti-LGBTI.

### Secțiunea III Raportare, investigare și condamnare

România nu are proceduri adecvate de raportare a infracțiunilor motivate de ură și nu există servicii de raportare terțe care să ajute victimele cărora le este frică să vorbească cu poliția. Sesizarea online este posibilă prin intermediul site-ului Poliției Române, dar raportarea anonimă nu este disponibilă. Victimele au dreptul de a fi însoțite de o persoană la alegerea lor atunci când raportează o infracțiune, însă polițiștii nu sunt întotdeauna la curent cu acest drept. Prevederile legale legate de infracțiunile motivate de ură au fost rareori aplicate, iar răspunsul sistemului de justiție penală la astfel de infracțiuni rămâne inadecvat. Nu a existat nicio condamnare a unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni motivate de ură motivată de părtinire bazată pe SOGIESC până în 2021.

### Secțiunea IV Drepturile victimelor

Serviciile de asistență pentru victime din România nu abordează în mod specific situația victimelor infracțiunilor motivate de ură sau a victimelor LGBTI. Nu există locuri de cazare de urgență dedicate persoanelor LGBTI expuse riscului de a rămâne fără adăpost din cauza infracționalității. Asistenții sociali, ofițerii de poliție și personalul instanței nu sunt obligați să beneficieze de formare de sensibilizare LGBTI. ONG-urile care lucrează pentru comunitatea LGBTI oferă sprijin juridic și psihologic victimelor, dar aceste servicii depind de munca pro bono sau de granturi de la donatori privați. Finanțarea publică nu este disponibilă pentru serviciile de sprijinire a victimelor pentru persoanele LGBTI. Parchetul și Ministerul Justiției implementează un proiect de îmbunătățire a răspunsului

sistemului de justiție penală la infracțiunile motivate de ură și a mecanismelor de protecție și asistență pentru victimele infracțiunilor motivate de ură.

#### **Secțiunea V Protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI în detenție**

Persoanele private de libertate în România pot fi considerate vulnerabile pe baza unei posibile discriminări, inclusiv pe baza SOGI . Nu există date despre câte ori au fost utilizate diferite măsuri protejate pentru persoanele LGBTI. Plasarea de rutină a deținuților LGBTI în izolare nu este interzisă în mod expres, dar potrivit autorităților , măsurile luate de administratorii penitenciarului vizează protejarea drepturilor și evitarea discriminării. Deținuților transgender care nu și-au schimbat sexul în actele de stare civilă nu li se oferă opțiunea de a fi alocați în instituții pentru bărbați sau femei pe baza autoidentificării de gen. Nu există o pregătire specifică privind siguranța și demnitatea deținuților LGBTI pentru ofițerii penitenciarului.

#### **Secțiunea VI Conștientizare și formare**

Nu există campanii de conștientizare și educație care vizează publicul larg cu privire la infracțiunile motivate de ură împotriva LGBTI. În schimb, a fost organizată o campanie pentru interzicerea căsătoriilor între persoane de același sex în constituție și un proiect de lege care să interzică „propaganda gay” în rândul copiilor a fost depus în legislatură . Nu există nicio cercetare privind nivelul de cunoștințe despre definiția legală a infracțiunilor motivate de ură în rândul poliției, procurorilor, justiției și personalului penitenciar. Lipsa urmărilor penale sugerează că capacitatea statului de a detecta, urmări și condamna infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI este scăzută. Nu există nicio cerință ca autoritățile relevante să fie instruite cu privire la infracțiunile motivate de ură. Instruirea ad-hoc este oferită de experți de la organizații internaționale, organismul național de egalitate și ONG-uri.

## II. Introducere

### A. Contextul analizei tematice a Recomandării CM/Rec(2010)5

Prezentul raport face parte dintr-un proiect care oferă analiza tematică a implementării Recomandării CM/Rec (2010)5 a Comitetului de Miniștri privind măsurile de combatere a discriminării pe motive de orientare sexuală sau identitate <sup>1</sup>de gen de către statele membre ale Consiliului Europei.<sup>2</sup>

Acest proiect a fost inițiat de Consiliul Europei la începutul anului 2021. Acesta își propune să ofere sprijin eforturilor în curs de promovare a dialogului la nivel național cu privire la unele aspecte considerate importante pentru promovarea drepturilor omului ale persoanelor LGBTI. Până în prezent, pe lângă România, Albania și Franța s-au oferit, de asemenea, să participe la această analiză tematică și să folosească această oportunitate pentru a-și avansa procesul național de reformă.

### B. Domeniul de aplicare al raportului

#### Recomandarea CM/ Rec( 2010)5

Prezenta analiză tematică<sup>3</sup> se concentrează pe Secțiunea A intitulată „Infrațiuni motivate de ură” și alte incidente motivate de ură din Recomandarea CM/ Rec( 2010)5. Această secțiune se încadrează în titlul general intitulat „Dreptul la viață, securitate și protecție împotriva violenței”. Conform paragrafelor 1-5 din Secțiunea A, „statele membre ar trebui să asigure investigații eficiente, prompte și imparțiale în presupusele cazuri de infrațiuni și alte incidente, în care orientarea sexuală sau identitatea de gen a victimei este suspectată în mod rezonabil că a constituit un motiv pentru autor; (...) [aceștia] ar trebui să se asigure că (...) un motiv pătinitor legat de orientarea sexuală sau identitatea de gen poate fi luat în considerare ca circumstanță agravantă; [aceștia] ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a se asigura că victimele și martorii „infrațiilor motivate de ură” legate de orientare sexuală sau identitate de gen și alte incidente motivate de ură sunt încurajați să raporteze aceste infrațiuni și incidente; [aceștia] ar trebui să ia măsurile adecvate pentru a asigura siguranța și demnitatea tuturor persoanelor aflate în închisoare sau în alte moduri private de libertate, inclusiv persoanelor lesbiene, gay, bisexuale și transgender (...); [și în cele din urmă, aceștia] ar trebui să se asigure că sunt colectate și analizate date relevante cu privire la (...) „ infrațiuni motivate de ură ” și incidente motivate de ură legate de orientarea sexuală sau identitatea de gen”.

Prin urmare, conținutul prezentului raport este ancorat în aceste recomandări. De asemenea, este ghidat de texte de referință pe tema infrațiunilor motivate de ură, cum ar fi definiția Organizației pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE ODIHR) și ia în considerare interpretarea în evoluție a standardelor de drepturile omului (vezi mai jos).

#### Ce este infrațiunea motivată de ură? Ce sunt „alte incidente motivate de ură”?

Nu există o definiție unitară a infrațiunilor motivate de ură la nivel internațional. Cu toate acestea, ODIHR OSCE oferă o definiție de referință: definiția sa neobligatorie din punct de vedere juridic se referă la infrațiunile motivate de ură ca „acte de natură penală care au avut ca motiv pătinitura sau prejudecata față de anumite grupuri de oameni” <sup>4</sup>. Infrațiunile motivate de ură cuprind două

<sup>1</sup> În continuare SOGI.

<sup>2</sup> A se vedea textul recomandării disponibil în diferite limbi: <https://www.coe.int/en/web/sogi/rec-2010-5>

<sup>3</sup> Prezenta analiză face parte din al doilea ciclu de analize tematice ale Recomandării CM/Rec(2010)5 . Prima analiză a fost finalizată în 2021 și s-a ocupat de recunoașterea legală a genului .

<sup>4</sup> Vedeți „Ce este infrațiunea motivată de ură?” la <https://hatecrime.osce.org/>.

elemente: o conduită calificată drept infracțiune și o motivație pătinitoare. Prin urmare, infracțiunea motivată de ură se înțelege că are loc atunci când un făptuitor a vizat în mod intenționat o persoană sau o proprietate asociată cu – sau chiar percepută ca fiind membru al – unui grup care împărtășește o caracteristică protejată printre care orientarea sexuală, identitatea și expresia de gen.

Pe lângă infracțiunile motivate de ură, Recomandarea CM/ Rec( 2010)5 se referă la „ alte incidente motivate de ură ”: din Raportul explicativ la recomandare rezultă că acestea „cuprind orice incident sau act – indiferent dacă este definit de legislația națională ca având natură penală sau nu – împotriva persoanelor sau proprietăților care implică o țintă selectată din cauza conexiunii sale reale sau percepute sau a apartenenței la un grup. Termenul este suficient de larg pentru a acoperi o serie de manifestări de intoleranță, de la incidente cu un pericol social scăzut pe motiv de prejudecată până la infracțiuni”.

Deși accentul principal al acestui raport este pe infracțiunile motivate de ură, „alte incidente motivate de ură” vor fi, de asemenea, examinate în secțiunile sale relevante. Raportul va lua în considerare și înțelegerea și practica autorităților interne cu privire la aceste subiecte.

### C. Care sunt standardele internaționale aplicabile?

Infracțiunile motivate de ură au fost abordate de o serie de organisme internaționale din cadrul și din afara sistemului Consiliului Europei (CoE) <sup>5</sup>. Paragrafele de mai jos se vor concentra pe obligațiile statului de a combate infracțiunile motivate de ură, care pot fi derivate din jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare Curtea). Alte instrumente internaționale relevante (recomandările CoE, actele juridice relevante ale UE și instrumentele OSCE ODIHR) au, de asemenea, măsuri detaliate suplimentare pentru combaterea infracțiunilor motivate de ură. Acestea sunt, de asemenea, menționate în această secțiune.

#### 1. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

Jurisprudența Curții a dezvoltat doctrina „obligațiilor pozitive” de a efectua o investigație eficientă a infracțiunilor motivate de ură. Din aceste obligații pozitive rezultă că statelor membre ale CoE le sunt impuse îndatoriri suplimentare, atât din punct de vedere procedural, cât și din punct de vedere material, atunci când abordează astfel de infracțiuni. Paragrafele de mai jos explică modul în care Curtea a dezvoltat îndatorirea pozitivă a autorităților statului de a investiga motivele pătinitoare ale unei infracțiuni atunci când există indicii ale existenței acesteia, modul în care această îndatorire a fost apoi aplicată în cazurile în care sunt implicate persoane LGBT,<sup>6</sup> inclusiv cazurile de infracțiuni comise de persoane particulare. Se discută cazurile în care motivul discriminatoriu este prin asociere și când sunt implicate motive mixte și prejudecăți care se intersectează. Această secțiune acoperă, de asemenea, obligația statului de a proteja împotriva infracțiunilor motivate de ură împotriva LGBTI în centrele de detenție.

##### *a) Obligația pozitivă a statului de a demasca motivația pătinitoare a unei infracțiuni, inclusiv infracțiunile comise de persoane particulare și de poliție și necesitatea unui răspuns judiciar adecvat*

<sup>5</sup>Deși catalogul de criterii protejate în temeiul dreptului internațional al drepturilor omului poate să nu menționeze în mod expres orientarea sexuală și identitatea de gen, este în general acceptat că dreptul internațional al drepturilor omului se aplică persoanelor discriminate pe baza criteriilor SOGI. Această aplicare s-a bazat pe interpretarea dată criteriului sex de către organele care veghează la aplicarea tratatelor și pe includerea unora dintre criteriile SOGI în cadrul dispozițiilor prevăzute de sintagma „alt statut” conținute în DUDO, ICCPR și ICESCR .

<sup>6</sup> Trimiterile la „LGB”, „LGBT” sau „LGBTI” urmează formularea hotărârilor Curții.

Curtea a stabilit în mod clar că, în temeiul articolului 2 din CEDO (dreptul la viață), autoritățile statului au obligația procedurală de a efectua o urmărire penală efectivă „în măsură să stabilească cauza (...) și identificarea responsabililor în vederea pedepsirii lor”.<sup>7</sup> În *Nachova și alții împotriva Bulgariei* (2005), Curtea a mers mai departe: pentru prima dată, a derivat din articolul 14 din CEDO (nediscriminarea) o obligație separată a statului de a investiga și de a demasca motivația bazată pe prejudecată a unei infracțiuni, în cazul în care ar fi indicii că aceasta există (motivație rasială în cazul respectiv).<sup>8</sup>

Acest „principiu al obligației pozitive”, concentrat inițial pe motivația rasistă a infracțiunii, a fost extins la alte motivații bazate pe prejudecată, inclusiv față de orientarea sexuală. Acest principiu nu a fost aplicat numai în legătură cu articolul 2 din CEDO, ci se extinde și la articolul 3 (interzicerea torturii și a tratamentelor inumane și degradante) și, în unele cazuri, la articolul 8 (dreptul la respectarea vieții private și de familie<sup>9</sup>), contribuind astfel la identificarea în continuare a sferei de aplicare a obligațiilor statelor cu privire la infracțiunile motivate de ură în temeiul CEDO.

În mai multe hotărâri cheie, Curtea s-a ocupat de **eșecul organelor de aplicare a legii de a „demasca” prejudecățile în cazul infracțiunilor motivate de ură** atunci când există indicii de violență motivată sau determinată de orientarea sexuală a victimei.<sup>10</sup> În aceste cazuri, obligația autorităților de a oferi protecție împotriva violenței motivate de ură și de a o combate nu intră numai în aspectele procedurale ale articolului 3, ci face parte și din obligațiile autorităților de a asigura dreptul cuprins în articolul 3, fără discriminare în temeiul articolului 14.

În *Identoba v. Georgia* (2015), treisprezece reclamanți individuali au susținut că autoritățile nu i-au protejat de atacurile violente în contextul unei demonstrații pașnice la Tbilisi din mai 2012 pentru a marca Ziua Internațională Împotriva Homofobiei (IDAHO). Autoritățile au fost, de asemenea, raportate că nu au investigat efectiv incidentul și posibilul său motiv discriminatoriu. Concluzionând că a existat o încălcare a articolului 3 coroborat cu articolul 14, Curtea s-a referit la atitudini negative larg răspândite împotriva membrilor comunității LGBTI din partea unor părți ale societății georgiene, așa cum este detaliat în diferite rapoarte, în special din partea Comisarului pentru Drepturile Omului al CoE. Curtea s-a referit și la avertismentele adresate de organizatorii marșului poliției cu privire la posibilitatea unor conflicte. În plus, Curtea a remarcat că autoritățile georgiene nu au investigat motivul homofob al atacului, în ciuda legislației sale naționale care prevede că discriminarea pe motive de orientare sexuală și identitate de gen ar trebui tratată ca o circumstanță agravantă.<sup>11</sup> Eșecul autorităților de a efectua o investigație oportună și obiectivă asupra atacurilor asupra comunității

---

<sup>7</sup>Menson și alții împotriva Regatului Unit (Cererea nr. 47916/99), decizie privind admisibilitatea, 6 mai 2003. În acea cauză, Curtea a constatat că au existat defecte grave în gestionarea atacului rasist asupra lui Michael Menson. Cu toate acestea, reținând că vinovații au fost condamnați și pedepsiți, Curtea a reținut că „sistemul de drept al statului pârât a demonstrat cu îndemânare (...) capacitatea sa de a aplica legea penală împotriva celor care au luat în mod ilegal viața altuia, indiferent de originea rasială a victimei”. Având în vedere acest aspect și alte motive, Curtea a declarat cauza inadmisibilă.

<sup>8</sup>*Nachova și alții împotriva Bulgariei* (cererile nr. 43577/98 și 43579/98, CtEDO), 6 iulie 2005. În acest caz, Curtea a concluzionat că autoritățile nu și-au îndeplinit obligația conform articolului 14, luat împreună cu articolul 2, de a lua toate măsurile posibile pentru a investiga dacă discriminarea ar fi putut juca sau nu un rol în împușcarea de către poliție a doi militari fugari romi în timpul tentativei de arestare. Cu alte cuvinte, această concluzie se bazează pe încălcarea de către autoritățile bulgare a obligației lor procedurale de a investiga, mai degrabă decât pe găsirea unui motiv rasist care ar fi implicat o încălcare pe motive de fond.

<sup>9</sup>A se vedea, de exemplu, *RB c. Ungaria* (Cererea nr. 64602, aprilie 2016) cu privire la eșecul de a investiga hărțuirea și violența unei persoane de etnie romă de către demonstranți în timpul unui miting anti-romi. Curtea a concluzionat că faptele cauzei nu au avut nivelul minim de severitate necesar pentru a fi calificate drept tratament degradant (articolul 3), dar a existat o încălcare a dreptului la respectarea vieții private și de familie în temeiul articolului 8 : din moment ce abuzul suferit a fost îndreptat împotriva reclamantei pentru apartenența acesteia la o minoritate etnică, acest comportament a afectat în mod necesar viața privată a reclamantei, în sensul identității etnice, în sensul articolului 8 din CEDO.

<sup>10</sup>După cum a explicat Curtea în cauzele *Nachova și alții împotriva Bulgariei* (a se vedea mai sus) și *Bekos și Koutropoulos împotriva Greciei*, cererea nr. 15250/02 , 13 decembrie 2005 , în contextul violenței rasiste: „Obligația statului pârât de a investiga posibilele tensiuni rasiste care au stat la baza unui act violent este o obligație de a depune toate eforturile și nu o obligație absolută. Autoritățile trebuie să facă ceea ce este rezonabil în circumstanțele cauzei, pentru a colecta și asigura probele, să exploreze toate mijloacele practice de descoperire a adevărului și să emită decizii pe deplin motivate, imparțiale și obiective, fără a omite faptele suspecte care pot indica o violență indusă rasial.

<sup>11</sup>*Identoba și alții împotriva Georgiei* (Cererea nr. 73235/12, CtEDO), 12 august 2015.



LGBT în cazul Identoba a fost din nou menționat într-un caz în care demonstrații LGBTI care participau la demonstrația IDAHO din anul următor au fost atacați de o gloată dezlănțuită (vezi Women's Initiatives Supporting Group and Others c. Georgia (2021)).<sup>12</sup> Curtea a concluzionat că a existat o încălcare a articolului 3 coroborat cu articolul 14, precum și o încălcare a articolului 11 pentru că statul nu a luat măsuri pentru a proteja demonstrații LGBT de gloata dezlănțuită care striga insulte homofobe, amenințări fizice, în ciuda faptului că era conștient de riscurile asociate evenimentului. În continuare, Curtea a explicat că nu poate exclude posibilitatea ca amploarea fără precedent a violențelor să fi fost influențată de neefectuarea de către autorități în timp util și obiectiv a unei anchete asupra atacurilor asupra comunității LGBTI din timpul evenimentului din anul precedent, care a făcut obiectul hotărârii sale în cauza Identoba v. Georgia.

Într-un alt caz similar privind violența homofobă în urma unui marș anual de tip gay pride (MC și AC împotriva României (2016)), Curtea a constatat că autoritățile nu numai că au tergiversat ancheta, ci nici nu au luat „măsuri rezonabile”<sup>13</sup> pentru a examina rolul jucat de posibile motive homofobe din spatele atacului. Acest lucru a determinat Curtea să concluzioneze că a existat o încălcare a articolului 3 coroborat cu articolul 14.<sup>14</sup>

Curtea a examinat, de asemenea, lipsa anchetei și a măsurilor **pentru demascarea** motivelor homofobe ale comportamentului **forțelor de poliție în Aghdgomelashvili și Japaridze v. Georgia (2020)**.<sup>15</sup> Cazul se referă la un raid al poliției în biroul unei organizații de lesbiene, gay, bisexuali și transsexuali din Tbilisi, în timpul căruia poliția i-a insultat și amenințat pe reclamantii, supuși unor abuzuri fizice și psihice cu nuanțe clare homofobe și/sau transfobe și i-a supus unor percheziții umiltoare. Constatând că ancheta a fost tergiversată, Curtea a stabilit că statul pârât nu a investigat în mod adecvat cazul, evidențiind „incapacitatea sau lipsa de voință a autorităților georgiene de a examina rolul jucat de motivele homofobe și/sau transfobe în presupusul abuz al poliției” și a reținut că conduita polițiștilor nu a fost compatibilă cu respectarea demnității umane a reclamantilor. Curtea a reținut că a existat o încălcare a articolului 3 (interzicerea tratamentelor inumane sau degradante) din Convenție sub aspectul său material, coroborat cu articolul 14 (interzicerea discriminării) și o încălcare a articolului 3 sub aspectul său procedural coroborat cu articolul 14.

În jurisprudența sa, Curtea a extins, de asemenea, obligația pozitivă a statelor de a efectua o investigație eficientă a posibilelor motivații bazate pe prejudecată în **cauzele care implică persoane particulare**, mai degrabă decât autoritățile de stat (a se vedea Šečić împotriva Croației (2007)<sup>16</sup>, Angelova și Iliev împotriva Bulgariei (2007)<sup>17</sup> pentru cazurile privind neinvestigarea adecvată a unui atac rasist al persoanelor fizice, această obligație pozitivă în cauzele care implică persoane particulare

<sup>12</sup> Women's Initiatives Supporting Group and Others c. Georgia (Cererea nr. 73204/13 și 74959/13), 16 decembrie 2021.

<sup>13</sup> Cu privire la ceea ce implică „măsurile rezonabile”, a se vedea în MC și AC c. România parag. 103: „La investigarea incidentelor violente, cum ar fi relele tratamente, autoritățile statului au datoria să ia toate măsurile rezonabile pentru a descoperi orice posibile motive discriminatorii, ceea ce Curtea recunoaște că este o sarcină dificilă. Obligația statului pârât de a investiga posibilele motive discriminatorii pentru un act violent este o obligație de a depune toate eforturile pentru a face acest lucru și nu este o obligație absolută. Autoritățile trebuie să facă tot ce este rezonabil în circumstanțele cauzei pentru a colecta și asigura probele, pentru a explora toate mijloacele practice de descoperire a adevărului și pentru a lua decizii pe deplin motivate, imparțiale și obiective, fără a omite faptele suspecte care pot indica violența indusă de, de exemplu, intoleranța rasială sau religioasă sau violența motivată de discriminarea pe criterii de gen (a se vedea *Nachova și alții împotriva Bulgariei [GC]*, nr. 43577/98 și 43579/98, § 160, CEDO 2005-VII; *Membrii Gldani Congregația Martorilor lui Iehova și alții*, §§ 138-42, citată mai sus și *Mudric împotriva Republicii Moldova*, Nr. 74839/10, §§ 60-64, 16 iulie 2013, reiterate recent în *Hotărârea Identoba și alții*, citată mai sus, § 67).”

<sup>14</sup> MC și AC împotriva României (Cererea nr. 12060/12, CtEDO) 12 aprilie 2016.

<sup>15</sup> Aghdgomelashvili și Japaridze împotriva Georgiei (Cererea nr. 7224/11, CEDO), 8 octombrie 2020.

<sup>16</sup> Šečić împotriva Croației, (Cererea nr. 40116/02, 31 mai 2007, alin. 67). Cazul Šečić se referă la un atac al unui grup skinhead asupra reclamantului care a dus la vătămare corporală gravă și spitalizare. Reclamantul a susținut că autoritățile croate nu au întreprins o investigație amănunțită a acestui atac și că acest eșec se referea la originea sa romă. Curtea, reamintind hotărârea sa din *Nachova*, a subliniat că atunci când investighează incidente violente, autoritățile statului au datoria suplimentară de a lua toate măsurile rezonabile pentru a demasca orice motiv rasist și a afirma că acest lucru este „adevărat și în cazurile în care tratamentul contrar articolului 3 din Convenție este aplicat de persoane particulare”.

<sup>17</sup> Angelova și Iliev împotriva Bulgariei (Cererea nr. 55523/00, 26 iulie 2007).

a fost reiterată și în cazurile de violență homofobă (a se vedea cauza sus-menționată, MC și AC c. România (2016) para.109).

Pe lângă examinarea dacă motivul bazat pe prejudecată al unei infracțiuni motivate de ură a fost demascat, Curtea a abordat și **răspunsul juridic dat de instanțele interne.**

În Sabalić c. Croației (2021),<sup>18</sup> Curtea a reținut că statul nu și-a îndeplinit obligațiile procedurale în temeiul articolului 3 din Convenție coroborat cu articolul 14 în ceea ce privește atacul violent împotriva reclamantei motivat de orientarea ei sexuală. Curtea a reținut că procedura pentru infracțiunile cu pericol social redus declanșată împotriva agresorului reclamantului nu a abordat elementul motivației discriminatorii a infracțiunii de ură și a dus la o amendă derizorie. Potrivit Curții, autoritățile naționale au acționat contrar obligației lor de a combate impunitatea pentru infracțiunile motivate de ură, care sunt deosebit de distructive la adresa drepturilor fundamentale ale omului.

Într-o cauză privind o ucidere bazată pe homofobie, a fiului reclamantului, în vârstă de 26 de ani, de către elevi de liceu (Stoyanova c. Bulgaria (2022))<sup>19</sup>, Curtea a recunoscut că autoritățile au stabilit în mod clar motivația homofobă din spatele atacului, cu toate acestea a statuat că a existat o încălcare a articolului 14 împreună cu articolul 2 din cauza consecințelor juridice inadecvate în urma procesului desfășurat în fața instanțelor bulgare. Acest lucru, potrivit Curții, se datorează faptului că dreptul penal bulgar nu a echipat în mod corespunzător instanțele pentru a răspunde în astfel de cazuri. Curtea a subliniat că, potrivit legii menționate, omorul motivat de ostilitate față de victimă din cauza orientării sale sexuale reale sau presupuse nu a fost agravat sau tratat în alt mod ca o infracțiune mai gravă. Curtea a indicat în temeiul articolului 46 din Convenție (forța obligatorie și executarea hotărârilor) că Bulgaria ar trebui să se asigure că atacurile violente motivate de ostilitate față de victima bazată pe reala sau presupusa orientare sexuală sunt tratate ca circumstanțe agravate în termeni de drept penal (a se vedea, de asemenea, mai jos, [Legislația privind infracțiunile motivate de ură: circumstanțe agravante și sancțiuni disuasive](#), pagina 9).

#### *b) Discriminarea prin asociere*

Curtea a dezvoltat în continuare datoria pozitivă a autorităților statului de a investiga și de a demasca motivația bazată pe prejudecată a unei infracțiuni în cazurile de discriminare prin asociere. În Škorjanec împotriva Croației (2017)<sup>20</sup>, Curtea a explicat în continuare că datoria de a investiga și de a urmări în mod eficient posibile motivații bazate pe prejudecată se aplică și în cazurile în care victima unei infracțiuni este vizată nu din cauza statutului sau a caracteristicilor personale reale sau percepute ale persoanei, ci din cauza asocierii sau afilierei presupuse cu o altă persoană cu acest statut personal real sau perceput.

#### *c) Motiv mixt și prejudecăți care se intersectează*

Demascarea motivației bazate pe prejudecată a unei infracțiuni motivate de ură poate fi complicată de faptul că mulți făptuitori vor avea motivații mixte și dețin prejudecăți care se intersectează. Curtea a stabilit că pentru ca o faptă să fie calificată drept „infracțiune motivată de ură”, nu este necesar ca aceasta să se fi bazat exclusiv pe caracteristicile victimei. În Balázs c. Ungariei (2015)<sup>21</sup>, Curtea a

<sup>18</sup>Sabalić împotriva Croației (Cererea nr. 50231/13), 14 ianuarie 2021.

<sup>19</sup>Stoyanova împotriva Bulgariei (Cererea nr. 56070/18), 14 iunie 2022.

<sup>20</sup>Škorjanec împotriva Croației (Cererea nr. 25536/14) 28 martie 2017: Cazul se referă la doi autori ai unui atac rasist care au fost urmăriți penal și condamnați pentru o infracțiune motivată de ură împotriva partenerului reclamantului, care era de origine romă. Cu toate acestea, deși reclamanta a fost și ea bătută și a suferit vătămări corporale, făptuitorii nu au fost acuzați pentru o infracțiune cu motivație rasială împotriva ei, întrucât autoritățile de urmărire penală au susținut că, nefiind ea însăși romă, nu exista niciun indiciu că ar fi atacat-o pe motiv de ură rasială.

<sup>21</sup>Balázs împotriva Ungariei (Cererea nr. 15529/12), 20 octombrie 2015.

constatat că „făptuitorii pot avea motive mixte, fiind influențați de factori situaționali la fel sau mai puternic decât de atitudinea lor discriminatorie față de grupul din care face parte victima” (para. 70).

*d) Obligația statului de a oferi protecție împotriva infracțiunilor motivate de ură împotriva LGBTI în centrele de detenție*

În jurisprudența sa, Curtea a stabilit responsabilitatea statului de a preveni și combate eventualele riscuri de infracțiuni motivate de ură în locurile de detenție, inclusiv în contextul violenței în rândul deținuților (articolul 3 din CEDO). În special, Curtea a analizat dacă administrația centrelor de detenție a luat măsuri rezonabile pentru a elimina aceste riscuri și pentru a-l proteja pe reclamant de acel abuz, ca parte a obligației statelor de a proteja o persoană de rele tratamente. Aceasta include lansarea unei anchete prompte și eficiente asupra acuzațiilor de rele tratamente săvârșite asupra sa de către alți deținuți și de către gardieni.<sup>22</sup> Paragrafele de mai jos se concentrează pe presupusa lipsă sau măsurile de protecție inadecvate luate împotriva riscurilor de infracțiuni motivate de ură anti-LGBTI în centrele de detenție.

În Stasi împotriva Franței (2011)<sup>23</sup>, reclamantul, un deținut homosexual, s-a plâns că a fost victima unor rele tratamente din partea altor deținuți, în special din cauza homosexualității sale și a susținut că autoritățile nu au luat măsurile necesare pentru a-i asigura protecția. Cu toate acestea, în acest caz, Curtea nu a concluzionat că a existat o încălcare a articolului 3: Curtea a constatat că dispozițiile penale în vigoare au oferit reclamantului o protecție efectivă și suficientă împotriva vătămării fizice. În plus, Curtea a reținut că, în circumstanțele cauzei, autoritățile au luat toate măsurile rezonabile pentru a-l proteja pe reclamant, cum ar fi transferarea într-o altă celulă, permisiunea de a face duș singur și însoțirea sistematică de un supraveghetor (para. 96).

Curtea a examinat, de asemenea, măsura în care măsurile luate pentru a proteja siguranța și demnitatea unui reclamant aflat în pericol în închisoare sunt adecvate. De exemplu, în cauza X împotriva Turciei (2012)<sup>24</sup>, Curtea a considerat că plasarea unui deținut gay de sex masculin într-o izolare totală și în condiții inadecvate pentru mai mult de opt luni pentru a-l proteja de colegii deținuți nu era justificată și constituia o încălcare exclusiv a articolului 3. În acea cauză, Curtea nu a fost, de asemenea, convinsă că justificarea excluderii deținutului din viața închisorii era întemeiată pe protecția bunăstării fizice a reclamantului, ci pe orientarea sa sexuală și a concluzionat că reclamantul a suferit fost discriminat pe criteriul orientării sexuale din partea autorităților penitenciare (para. 57).

## 2. Alte instrumente internaționale relevante

*a) Legislația privind infracțiunile motivate de ură: circumstanțe agravante și sancțiuni disuasive*

Mai multe documente ale CoE au recomandat ca motivația bazată pe prejudecată a unei infracțiuni să fie considerată o circumstanță agravantă la stabilirea pedepsei. Când vine vorba de motivația discriminatorie legată de orientarea sexuală și identitatea de gen, Recomandarea CM/Rec (2010)5

---

<sup>22</sup> A se vedea, de exemplu, *Premininy c. Rusiei* ( Cererea nr . 44973/04 , 10 februarie 2011). Cazul se referă la presupusa maltratare a unui deținut, suspectat că ar fi pătruns în sistemul de securitate online al unei bănci, de către colegii săi de celulă și de către paznicii închisorii. Curtea a considerat că autoritățile știau sau ar fi trebuit să știe că un reclamant suferea sau risca să fie supus unor rele tratamente din partea colegilor săi de celulă , dar nu au luat măsuri rezonabile pentru a elimina aceste riscuri și pentru a-l proteja pe reclamant de acest abuz. Curtea a concluzionat că a existat o încălcare a articolului 3 în ceea ce privește neîndeplinirea de către autorități a obligației lor pozitive de a asigura în mod adecvat integritatea fizică și psihologică a domnului Preminin și în legătură cu ancheta ineficientă asupra acuzațiilor domnului Preminin de rele tratamente sistematice din partea altor deținuți și de către paznici. De asemenea, a concluzionat la o încălcare a articolului 5 § 4 (dreptul la libertate și securitate).

<sup>23</sup> *Stasi împotriva Franței* (Cererea nr . 25001/07 , 20 octombrie 2011).

<sup>24</sup> *X împotriva Turciei* (Cererea nr . 24626/09 , 9 octombrie 2012).

afirmă în mod explicit că „Statele membre ar trebui să se asigure că, atunci când stabilesc sancțiuni, poate fi luat în considerare ca circumstanță agravantă un motiv bazat pe prejudecată în legătură cu orientarea sexuală sau identitatea de gen” (a se vedea alin. 2).

În urma adoptării CM/Rec (2010)5, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) a început să examineze discriminarea și intoleranța față de persoanele LGBT în al cincilea ciclu de monitorizare (2012-2018<sup>25</sup>) și față de persoanele intersexuale în al șaselea ciclu de monitorizare (2019). În acest context, ECRI a analizat legislația penală a statelor membre CoE și punerea în aplicare a acesteia, inclusiv în ceea ce privește criminalitatea LGBT-fobă, în special în lumina Recomandării sale de politică generală (GPR) nr. 7 privind legislația națională de combatere a rasismului și a discriminării (revizuită în 2017)<sup>26</sup>: Această recomandare evidențiază faptul că statele membre ar putea interzice, pe lângă discriminarea rasială, și alte forme de discriminare, cum ar fi cele bazate pe gen, orientare sexuală și alte criterii (a se vedea expunerea de motive, pagina 12).

După cum a subliniat însăși ECRI, recomandările „nu ar trebui luate separat de standardele relevante ale Consiliului Europei și de alte standarde internaționale”<sup>27</sup>. Principiile Yogyakarta+10 (2017), deși nu sunt obligatorii, au evidențiat, de exemplu, necesitatea de a „ține cont de evoluțiile (...) dreptului și de aplicarea acestuia la viețile și experiențele particulare ale persoanelor cu diverse orientări sexuale și identități de gen de-a lungul timpului și în regiuni diverse”. Ei recunosc, de asemenea, „motivele distincte și intersecționale ale expresiei de gen și ale caracteristicilor sexuale”<sup>28</sup>.

Alte organisme ale Consiliului Europei au abordat recent problemele legate de infracțiunile motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI, în special în ceea ce privește necesitatea ca legislația privind infracțiunile motivate de ură să includă criteriile: caracteristici sexuale și expresia de gen. Acesta este cazul Adunării Parlamentare, care prin Rezoluția 2417 (2022) Combaterea urii în creștere împotriva persoanelor LGBTI în Europa solicită statelor membre, în special: „14.1 să modifice legislația penală după cum este necesar pentru a se asigura că dispozițiile acesteia cu privire la infracțiunile motivate de ură acoperă în mod clar toate infracțiunile comise împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane pe baza sexului, orientării sexuale, identității de gen, expresiei de gen și caracteristicilor sexuale, includ sancțiuni proporționale și disuasive, protejează drepturile victimelor și prevăd ca acestea să primească despăgubiri; și 14.2 să facă din motivațiile bazate pe sex, orientare sexuală, identitate de gen, expresie de gen și caracteristici sexuale o circumstanță agravantă pentru toate infracțiunile obișnuite”.

În prezent, legislația UE incriminează infracțiunile motivate de ură și discursurile instigatoare la ură numai dacă sunt legate de un set limitat de caracteristici protejate, cum ar fi etnia (a se vedea Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii de rasism și xenofobie prin mijloace a sancțiunii penale). Directiva privind drepturile victimelor solicită statelor UE să-i trateze pe cei care sunt victimele infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI ca persoane care au nevoie de protecție specială (a se vedea și mai jos). Cu toate acestea, se așteaptă acum un pas suplimentar pentru îmbunătățirea protecției împotriva infracțiunilor motivate de ură LGBTI, cu o inițiativă<sup>29</sup> de extindere a listei „infracțiunilor UE” la discursurile motivate de ură și infracțiunile

---

<sup>25</sup>A se vedea compilația de recomandări ale rapoartelor de țară ale ECRI referitoare la persoanele LGBT, al cincilea ciclu de monitorizare disponibil la: <https://rm.coe.int/5th-cycle-ecri-recommendations-on-lgbt-issues/16809e7b66>

<sup>26</sup>Vezi GPR-ul ECRI nr. 7 : <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae> .

<sup>27</sup>Consultați fișa informativă ECRI despre problemele LGBTI disponibilă aici: <https://rm.coe.int/ecri-factsheet-lgbti-issues/1680a1960a> (pagina 4).

<sup>28</sup>Vezi Principiile Yogyakarta +10 (2017) pagina 4, disponibil aici: [https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5\\_yogyakartaWEB-2.pdf](https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf)

<sup>29</sup> A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind „ O Europă mai incluzivă și mai protectoare: extinderea listei infracțiunilor UE la discursurile motivate de ură și infracțiunile motivate de ură”, disponibilă aici: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1\\_1\\_178542\\_comm\\_eu\\_crimes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_178542_comm_eu_crimes_en.pdf)

motivate de ură din alte motive decât rasismul și xenofobia, în special motivele de sex, orientare sexuală, vârstă și dizabilitate și combaterea acestora „pe o bază comună”.<sup>30</sup>

#### *b) Raportarea infracțiunilor motivate de ură și colectarea de date*

Standardele internaționale relevante subliniază necesitatea de a colecta date solide despre infracțiunile motivate de ură. Acestea includ Recomandarea CM/Rec (2010) 5 care prevede că „date relevante ar trebui colectate și analizate cu privire la prevalența și natura discriminării și intoleranței pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen”. GPR nr.11 (2007) al ECRI se referă la necesitatea „de a dezvolta un sistem fiabil de înregistrare și monitorizare a incidentelor rasiste” (para. 68).

În contextul UE, Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a standardelor minime privind drepturile, sprijinul și protecția victimelor infracțiunilor (denumită în continuare Directiva privind drepturile victimelor) a subliniat că „colectarea sistematică și adecvată a datelor statistice este recunoscută ca o componentă esențială a elaborării eficiente a politicilor în domeniul drepturilor stabilite în directivă” și solicită statelor membre „să comunice Comisiei datele statistice relevante legate de aplicarea procedurilor naționale privind victimele infracțiunilor” (pct. 64).

Statele participante la OSCE și-au asumat un angajament specific de a colecta date privind infracțiunile motivate de ură și de a lua măsuri adecvate pentru a încuraja victimele să raporteze infracțiunile motivate de ură.<sup>31</sup> Drept urmare, OSCE ODIHR păstrează informații de la statele participante OSCE, societatea civilă și organizațiile interguvernamentale despre infracțiunile motivate de ură, inclusiv în secțiunea sa dedicată privind infracțiunile motivate de ură împotriva LGBTI<sup>32</sup>. În 2020, 21 de state participante<sup>33</sup> furnizau astfel de informații. Raportul privind infracțiunile motivate de ură din 2019, publicat de OSCE ODIHR, a arătat că „orientarea sexuală sau identitatea de gen” a fost al treilea cel mai frecvent motiv dintre infracțiunile motivate de ură raportate (18,35%), o creștere față de 2018 (14,61%).

În același timp, subraportarea infracțiunilor motivate de ură a fost identificată de-a lungul anilor ca un obstacol persistent în combaterea eficientă a infracțiunilor motivate de ură.<sup>34</sup> Doar un număr mic de victime raportează poliției incidente motivate de ură<sup>35</sup>. În plus, este posibil ca organele care aplică legea să nu recunoască anumite incidente ca având la bază prejudecăți sau să nu aibă instrumentul pentru a le semnaliza drept infracțiuni motivate de ură. Recomandarea CM/Rec (2010)5 abordează problema și recomandă statelor să se asigure că „structurile de aplicare a legii, inclusiv sistemul judiciar, au cunoștințele și abilitățile necesare pentru a identifica astfel de infracțiuni și incidente și

<sup>30</sup>În comunicarea sa, Comisia a subliniat, printre altele, necesitatea de a aborda fragmentarea actuală a cadrului penal existent privind discursul instigator la ură și infracțiunile motivate de ură în rândul statelor membre UE. Potrivit Comisiei, o astfel de fragmentare duce la „lipsa unor condiții de concurență echitabile pentru persoanele care pot deveni victime ale discursului instigator la ură și ale infracțiunilor motivate de ură”.

<sup>31</sup>Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr.9/09 privind combaterea infracțiunilor motivate de ură, <https://www.osce.org/cio/40695?download=true>

<sup>32</sup>Consultați secțiunea dedicată infracțiunilor motivate de ură împotriva LGBTI aici: <https://hatecrime.osce.org/anti-lgbti-hate-crime>.

<sup>33</sup> Acestea sunt: Andorra, Belgia, Canada, Croația, Cipru, Danemarca, Finlanda, Franța, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lituania, Țările de Jos, Polonia, Spania, Suedia, Ucraina, Regatul Unit, Statele Unite ale Americii.

<sup>34</sup> A se vedea, de exemplu, Înregistrarea infracțiunilor motivate de ură și practica de colectare a datelor în UE, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, 2018.

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-hate-crime-recording\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf), a se vedea, de asemenea, Încurajarea raportării infracțiunilor motivate de ură - Rolul autorităților de aplicare a legii și a altor autorități, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting_en.pdf).

<sup>35</sup> Conform constatărilor sondajului FRA din 2019 privind persoanele LGBTI din UE și Macedonia de Nord și Serbia, frica sau lipsa de încredere în poliție se prezintă ca motiv proeminent al nedeclarării, în special în rândul respondenților LGBTI și evrei, și în special în ceea ce privește infracțiunile violente motivate de ură (24 % și, respectiv, 25 %). Victimele LGBTI ale atacurilor motivate de prejudecată au indicat, de asemenea, că teama lor de o reacție homofobă sau transfobă din partea poliției a fost un motiv pentru neraportare, cu diferențe substanțiale între țările chestionate (media UE, 25 %). A se vedea Un drum lung de parcurs pentru egalitatea LGBTI, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE, 2020, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf).

pentru a oferi asistență și sprijin adecvat victimelor și martorilor” (para.3).<sup>36</sup> În activitatea sa de monitorizare, ECRI a evidențiat importanța cooperării cu organismele de promovare a egalității și cu comunitatea LGBTI în aceste cursuri și necesitatea evaluării impactului acestora.<sup>37</sup>

### c) Drepturile Victimelor

Mai multe instrumente au abordat importanța pentru victimele infracțiunilor (inclusiv infracțiunile motivate de ură) de a avea o oportunitate reală de a solicita despăgubiri. Au fost stabilite standarde minime în acest sens:

La nivelul Consiliului Europei, **Recomandarea Comitetului de Miniștri (2006)8 privind serviciile de sprijin pentru victime**<sup>38</sup> include câteva principii pentru a asigura recunoașterea efectivă și respectarea drepturilor victimelor fără discriminare. Aceasta prezintă măsuri în acest scop, cum ar fi înființarea și coordonarea unor servicii dedicate de sprijinire a victimelor și formarea personalului acestora, accesul victimelor la informații relevante pentru cazul lor și accesul la asistență juridică.

La nivelul UE, **Directiva privind drepturile victimelor**<sup>39</sup> urmărește „să se asigure că victimele infracțiunilor primesc informații, sprijin și protecție adecvate și că pot participa la procedurile penale” (articolul 1). Directiva privind drepturile victimelor se referă în mod egal la toate victimele infracțiunilor motivate de ură și le recunoaște ca fiind victime deosebit de vulnerabile, care necesită evaluări individuale pentru a identifica nevoile lor specifice de protecție și sprijin (articolul 22). De asemenea, încurajează statele să crească gradul de conștientizare cu privire la drepturile victimelor, astfel cum sunt prevăzute în prezenta directivă, în special prin cooperarea cu societatea civilă și alte părți interesate în campanii de sensibilizare, cercetare și programe de educație (articolul 26). În conformitate cu articolul 27, statele membre UE trebuiau să transpună cerințele directivei în ordinea lor juridică națională respectivă până la 16 noiembrie 2015. În 2020, Comisia a publicat un raport privind nivelul de transpunere a directivei în statele membre ale UE<sup>40</sup> și în martie 2022, a lansat o consultare pentru a identifica posibile modalități de consolidare a drepturilor existente ale victimelor, ca parte a Strategiei UE privind drepturile victimelor (2020 – 2025).<sup>41</sup>

## D. Metodologia și structura raportului

Prezentul raport a fost întocmit de un expert național, în colaborare cu experți internaționali. Procesul de redactare a beneficiat de contribuția, sprijinul și îndrumarea Rețelei punctelor focale guvernamentale europene LGBTI, a Grupului de lucru pentru SOGI (GT-ADI-SOGI) al Comitetului director pentru anti-discriminare, diversitate și incluziune (CDADI) și ONG-urile care au statut de observator.

<sup>36</sup>Pe baza standardelor CoE privind investigarea infracțiunilor motivate de ură, a se vedea manualul Consiliului Europei „Intervenția poliției privind infracțiunile de ură împotriva persoanelor LGBTI: Training for a Professional Police Response este conceput pentru formatori de poliție, anchetatori, manageri, ofițeri de infracțiuni motivate de ură și ofițeri de poliție din prima linie”, <https://rm.coe.int/prems-030717-gbr-2575-hate-crimes-against-lgbti-web-a4/1680723b1d>.

<sup>37</sup>A se vedea, în plus față de GPR nr. 10 alin. 6 al ECRI și GPR nr. 15 alin. § 10(h) privind formarea funcționarilor publici, a se vedea Compilarea Recomandărilor rapoartelor de țară ale ECRI referitoare la persoanele LGBT, al cincilea ciclu de monitorizare, §§ 94-100.

<sup>38</sup> Recomandarea [Rec\(2006\)8](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind asistența victimelor infracțiunilor, adoptată de Comitetul Miniștrilor la 14 iunie 2006 la cea de-a 967-a reuniune a adjuncților miniștrilor, disponibil la: <https://rm.coe.int/16805afa5c>.

<sup>39</sup>Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a standardelor minime privind drepturile, sprijinul și protecția victimelor infracțiunilor și care înlocuiește Decizia-cadru 2001/220/JAI a Consiliului, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=EN>.

<sup>40</sup>A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare a Directivei privind drepturile victimelor. La data publicării acestui Raport, 16 state membre nu au transpus în totalitate Directiva privind drepturile victimelor și sunt în desfășurare proceduri de încălcare a dreptului comunitar pentru aceste țări (Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Finlanda, Franța, Grecia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Țările de Jos, România, Slovenia și Slovacia). Vedeți raportul complet aici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:188:FIN>.

<sup>41</sup> Pentru mai multe informații, consultați: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0258>.

Raportul se bazează pe o gamă largă de informații, utilizând atât surse internaționale, cât și naționale. Rapoartele societății civile, sondajele sau publicațiile agențiilor internaționale, articolele academice și cercetările au fost incluse în raport. Datele și informațiile avute în vedere la momentul redactării analizei (august 2022) au fost aferente perioadei până la finele anului 2021, având în vedere că statisticile și publicațiile aferente anului în curs fie nu au fost disponibile, fie erau incomplete.

Ca parte a procesului de raportare, la 4 octombrie 2022, a avut loc o masă rotundă națională, care a reunit un spectru larg de interlocutori, inclusiv oficiali guvernamentali, membri ai Parlamentului, oficiali care aplică legea, membri ai sistemului judiciar, ombudsman sau organisme de egalitate și reprezentanți ai societății civile. Informațiile colectate și opiniile exprimate în timpul acestei mese rotunde, în special de persoanele LGBTI, precum și comentariile primite în scris ulterior acestui eveniment, au fost reflectate în versiunea finală a prezentului raport.

Pe lângă furnizarea unui scurt rezumat al principiilor stabilite în Recomandarea CM/ Rec( 2010)5 și evidențierea standardelor internaționale aplicabile în domeniul drepturilor omului, raportul este împărțit în șase secțiuni. El oferă o privire de ansamblu asupra contextului juridic, politic și instituțional referitor la infracțiunile motivate de ură bazate pe SOGI (Secțiunea I), discută probleme de colectare a datelor (Secțiunea II), raportare, investigare și condamnare (Secțiunea III), drepturile victimelor (Secțiunea IV). De asemenea, acoperă protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură împotriva LGBTI în centrele de detenție (Secțiunea V) și consacră o secțiune specifică măsurilor luate pentru a crește gradul de conștientizare și a oferi cursuri de formare privind abordarea infracțiunilor motivate de ură împotriva LGBTI (Secțiunea VI). Exemple de reforme pozitive (așa-numitele „exemplu de bune practici”) sunt evidențiate într-un document separat (referință) și pot fi citite împreună cu prezentul raport în scopul de a stimula discuțiile și de a oferi îndrumări suplimentare.

### III. Secțiunea I – Context juridic, politic și instituțional

#### A. Context juridic și politic

##### 1. Domeniul de aplicare

###### a) *Abordarea criminalizării infracțiunilor motivate de ură și a criteriilor protejate reglementate de lege*

„Infracțiunea motivată de ură” nu este definită în legislația penală națională sau în altă legislație; expresia nu este folosită în legislație. Protecția juridică împotriva infracțiunilor motivate de ură este asigurată printr-o circumstanță agravantă a tuturor infracțiunilor atunci când motivul a fost discriminarea pe un criteriu protejat (articolul 77.( h) din Codul penal <sup>42</sup>) și prin infracțiuni care cuprind în definierea lor elementul de ură sau discriminarea ca element al laturii subiective a infracțiunii.

Circumstanța agravantă prevăzută de art. 77.h din Codul penal vizează „genul” și „orientarea sexuală”, printre alte criterii protejate, și există o listă deschisă de motive protejate, care se încheie cu expresia „pentru alte împrejurări de același fel, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte”.<sup>43</sup> Întrucât identitatea de gen nu este inclusă în mod explicit în lista criteriilor de protecție, rămâne sub semnul întrebării dacă un astfel de criteriu este protejat, chiar și implicit, ca parte din „gen” sau din „alte împrejurări de același fel”. Nu există jurisprudență în care să fi fost abordată această problemă. Prin urmare, este incert dacă poliția și procurorii ar fi în practică proactivi și ar lua în considerare ca circumstanță agravantă prejudecățile împotriva persoanelor transgender în comiterea unei infracțiuni violente. De asemenea, este incert dacă o astfel de circumstanță agravantă s-ar menține în instanță, în cazul în care inculpatul va opune argumentul că legea nu este clară și previzibilă, așa cum trebuie să fie o prevedere penală. Într-o cauză privind infracțiunea de *Instigare la violență, ură sau discriminare* (art.369 din Codul penal), Curtea Constituțională a constatat neconstituțională o listă deschisă de criterii protejate, deoarece nu a fost redactată într-un mod clar și precis, care este cerut de o prevedere de drept penal (a se vedea mai jos în această secțiune, în discuția despre discursul instigator la ură).<sup>44</sup> Diferența în cazul articolului 77.h este că vorbim de o împrejurare a săvârșirii unei infracțiuni și nu de conținutul unei infracțiuni. Cu toate acestea, aplicarea circumstanței agravante este importantă, deoarece are potențialul de majorare a pedepsei, așa cum este descris mai jos, în Secțiunea III.C. În orice caz, până la momentul scrierii raportului, nu au existat cazuri în care circumstanța agravantă a fost reținută de poliție și de procurori pe criterii de orientare sexuală sau identitate de gen.<sup>45</sup>

În cadrul mesei rotunde de consultare asupra primei versiuni a acestui raport, OII Europe (Organisation Intersex International Europe) a ridicat aceeași întrebare în cazul criteriului „caracteristici sexuale”, care vizează protecția persoanelor intersex împotriva infracțiunilor motivate de ură. La fel ca în cazul identității de gen, nici acest criteriu nu este explicit prevăzut în art.77 lit.h din Codul penal.<sup>46</sup>

În același timp, faptul că există o listă de criterii multiple protejate de lege permite, în principiu, să se țină seama de situațiile de prejudecata sau motivație multiple și intersecționale la infracțiunea

<sup>42</sup>România, Codul penal din 2009 (Legea 286/2009) (*Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009)*), din 17 iulie 2009, articolul 77.h, publicat în Monitorul Oficial nr.510 din 24.07.2009 .

<sup>43</sup>Ibid.

<sup>44</sup>Curtea Constituțională a României, Decizia nr.561/2021 din 15 septembrie 2021, alin.34, publicată în Monitorul Oficial nr.1076 din 10 noiembrie 2021.

<sup>45</sup>Informații oferite în luna februarie 2023 direct autorilor raportului indică faptul că la nivelul IGPR în cursul anului 2022 au fost înregistrate 2 infracțiuni la care a fost reținută circumstanța agravantă prevăzută de art. 77 lit. h din Codul penal, pe motiv de orientare sexuală.

<sup>46</sup>Discuții în cadrul Mesei Rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.



motivată de ură. Cu toate acestea, nu există o legislație și un document de politici care să permită o abordare intersecțională a infracțiunilor motivate de ură și nu există consecințe juridice ale unei astfel de constatări din cauza regulilor legate de circumstanțe agravante multiple, așa cum este descris mai jos, în Secțiunea III.C.

În cadrul mesei rotunde de consultare asupra primei versiuni a acestui raport, organizațiile neguvernamentale au atras atenția asupra formulării tezei finale a art.77 lit.h, după virgulă: „*pentru alte împrejurări de același fel, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte*”. În opinia lor, dacă textul va fi aplicat mai larg, nu doar pentru a califica alte împrejurări de același fel pentru a le considera printre criteriile protejate, ci pentru fiecare criteriu deja specificat în listă fiind nevoie să se administreze dovezi care să ateste că făptuitorul s-a raportat la respectivul criteriu ca la o cauză a inferiorității pretinsei victime în raport cu celelalte persoane, atunci s-ar îngreuna excesiv sarcina organelor de urmărire penală și unele cazuri ar scăpa nesancționate, deoarece în multe cazuri nu este vorba despre perceperea victimei ca fiind inferioară, ci că nu se încadrează într-un anumit tipar sau dimpotrivă este considerată superioară și tocmai pentru acest motiv trebuie să se răzbune sau să o pună la punct.<sup>47</sup> În condițiile în care în ultimii 16 ani de când a fost introdusă această circumstanță agravantă nu există niciun caz de aplicare a sa de către judecător, nu avem certitudinea că nu va fi aplicată în modul limitativ de mai sus, mai ales în condițiile în care Curtea Constituțională într-una din cele două cauze privind art.369 din Codul penal (Incitarea la violență, ură sau discriminare), a calificat criteriile protejate din art.369 ca fiind „criterii considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte”, împrumutând această calificare de la art.77 lit.h, deoarece textul nu se regăsește la art.369.<sup>48</sup>

#### *b) Infracțiuni de sine stătătoare care pedepesc infracțiunile motivate de ură*

Unele comportamente care se încadrează în conceptul de infracțiune motivată de ură sunt incriminate în legislația românească drept infracțiuni de sine stătătoare. Printre aceste infracțiuni specifice de drept penal, relevante pentru protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură împotriva comunității LGBTI sunt: *Tortura* care are un motiv de discriminare (articolul 282.(1)(d) din Codul penal), *Abuzul în serviciu prin limitarea unor drepturi întemeiat pe discriminare* (articolul 297.(2) din Codul penal).

Articolul 282.(1)(d) din Codul penal pedepsește fapta de *tortură*, constând în „*[f]apta funcționarului public care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat sau a altei persoane care acționează la instigarea sau cu consimțământul expres ori tacit al acestuia de a provoca unei persoane puternice suferințe fizice ori psihice*”, când motivul săvârșirii acestei fapte se întemeiază pe orice formă de discriminare. O astfel de infracțiune se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.<sup>49</sup> Legea penală nu precizează definiția discriminării sau temeiurile protejate, lăsând incriminarea neclară și imprevizibilă, în baza standardelor stabilite de jurisprudența Curții Constituționale în acest domeniu, detaliate mai sus. Această infracțiune este menită să abordeze comportamentul funcționarilor publici care provoacă intenționat suferințe fizice sau psihice, atingând un anumit grad de severitate, așa cum este descris în jurisprudența CtEDO, de obicei, dar fără a se limita la, locuri de detenție, în timpul arestului poliției sau care presupune exercitarea în alt mod a puterii asupra unui individ.<sup>50</sup> Nu există niciun caz în țară urmărit pentru tortură, cu atât mai puțin de tortură aplicată din cauza discriminării. Într-un singur caz în care a apărut problema torturii, disputa

<sup>47</sup> Discuții în cadrul Mesei Rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>48</sup> Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.228/2022](#), 28 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022, paraf.44.

<sup>49</sup>România, [Codul penal din 2009](#) (Legea 286/2009) ( *Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009)* ), din 17 iulie 2009, articolul 282.(1).(d), publicat în Monitorul Oficial nr. 510 din 24.07.2009.

<sup>50</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.561/2021 din 15 septembrie 2021](#), publicată în Monitorul Oficial nr.1076 din 10 noiembrie 2021.

din justiție a fost în jurul severității suferinței provocate. Cazul este despre gardienii unei închisori care au suspectat un deținut că poartă cuțit și ca răspuns l-au supus violenței lor; deținutul și-a pierdut temporar funcțiile corporale, a intrat în comă prelungită, viața i-a fost pusă în pericol, a avut o ruptură de rinichi și un hematom de 2000 ml. Procurorul i-a pus sub acuzare pe gardieni pentru Purtare abuzivă (art.296 Cod penal), prima instanță a decis că faptele intră sub incidența Torturii (art.282.(1)(b) Cod penal) și a trimis cauza tribunalului,<sup>51</sup> care nu a fost de acord cu incidența Torturii, motivând că probele strânse de procuror nu ar fi susținut această calificare a faptelor și a înclinat să ia în considerare Vătămarea corporală (art.194 din Codul penal),<sup>52</sup> iar cazul s-a hotărât definitiv asupra acestei ultime încadrări.<sup>53</sup>

Articolul 297.(2) din Codul penal pedepsește infracțiunea de *abuz în serviciu prin limitarea unor drepturi întemeiat pe discriminare*, înțeles ca:

*„fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngreădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.”<sup>54</sup>*

Formularea acestei infracțiuni poate conduce la concluzia că orice faptă de discriminare comisă de un funcționar public în exercițiul funcției atrage răspunderea penală. Cu toate acestea, există multe cazuri în care discriminarea comisă de funcționarii publici a fost pedepsită în regimul contravențiilor, în temeiul Legii antidiscriminare (Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare), deoarece prevederile legale se suprapun. O astfel de situație de suprapunere a prevederilor de drept penal și administrativ în domeniul combaterii discriminării a fost clarificată de Curtea Constituțională într-o a doua decizie privind *Incitarea la violență, ură sau discriminare* (art.369 din Codul penal, dezvoltat mai jos).<sup>55</sup> Curtea a constatat că răspunderea penală este angajată atunci când comportamentul examinat *„prezintă un pericol social, adică are o anumită intensitate și seriozitate pentru a justifica răspunderea penală – per a contrario, răspunderea civilă sau administrativă poate interveni în locul răspunderii penale, de exemplu în baza [...] Legii antidiscriminare...”*.<sup>56</sup> Cu excepția acestei distincții explicate în jurisprudență, în legislație nu există o definiție a incidentelor de ură care nu sunt infracțiuni.

Nu există infracțiuni speciale privind atacurile asupra proprietăților sau evenimentelor LGBTI. În principiu, în astfel de cazuri, circumstanța agravantă ar trebui să se aplice infracțiunii de *Distrugere* (art. 253 din Codul penal) sau infracțiunii de *Împiedicare a întrunirilor libere și pașnice* prevăzută de legea specială a întrunirilor pașnice.<sup>57</sup> Din cele 17 cauze privind infracțiunea de Distrugere, cu reținerea circumstanței agravante de la art.77 lit.h, raportate de Ministerul Justiției ca fiind soluționate în fond în perioada 2019-2021, nu se evidențiază criteriul protejat.<sup>58</sup> În plus, până în anul 2021, niciuna dintre plângerile privind atacurile asupra proprietăților sau evenimentelor LGBTI raportate de Asociația ACCEPT sau de alte organizații de la nivel local nu a fost soluționată cu începerea urmăririi penale

<sup>51</sup>România, Judecătoria Sectorului 5, [Hotărârea penală 655/2017](#) din 9 martie 2017.

<sup>52</sup>România, Tribunalul București, [Decizia penală 1237/2017](#) din 15 iunie 2017.

<sup>53</sup>România, Judecătoria Sectorului 5, [Hotărârea penală 3670/2018](#) din 19 decembrie 2018.

<sup>54</sup>România, [Codul penal din 2009](#) (Legea 286/2009) (*Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009)*, din 17 iulie 2009, articolul 297.(2), publicat în Monitorul Oficial nr.510 din 24.07. 2009.

<sup>55</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.228/2022](#), din 28 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022.

<sup>56</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.228/2022](#), din 28 aprilie 2022, alin.47-50, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022

<sup>57</sup>România, Legea nr.60/1991 privind adunările publice (*Legea 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice*), din 23 septembrie 1991, articolul 29, republicată în Monitorul Oficial nr.186 din 14.03.2014.

<sup>58</sup> Informații mai detaliate au fost oferite de Ministerul Justiției, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, din 4 octombrie 2022, de la Biblioteca Națională, București. A se vedea Anexa 3 MJ.

împotriva unei persoane.<sup>59</sup> Prin urmare, nu se poate dovedi eficacitatea cu care se aplică prevederile legale în vigoare când este vorba despre criteriul orientare sexuală.

### c) *Pedepsirea discursului instigator la ură*

Legea penală română pedepsește discursul instigator la ură în temeiul unei dispoziții generale din Codul penal, articolul 369 (*Incitarea la violență, ură sau discriminare*) și a două legi penale speciale care nu se aplică discursului instigator la ură împotriva comunității LGBTI, deoarece acestea se concentrează pe discursurile instigatoare la ură antisemite și rasiste<sup>60</sup>. Articolul 369 din Codul penal pedepsește *Incitarea la violență, ură sau discriminare* ca fiind fapta de:

*„[i]ncitarea publicului, prin orice mijloace, la violență, ură sau discriminare împotriva unei categorii de persoane sau împotriva unei persoane pe motiv că face parte dintr-o anumită categorie de persoane definită pe criterii de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie ori apartenență politică, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA, considerate de făptuitor drept cauze ale inferiorității unei persoane în raport cu celelalte... .”*

O astfel de infracțiune se pedepsește cu închisoare de la șase luni la 3 ani sau cu amendă.<sup>61</sup>

Curtea Constituțională a clarificat conținutul infracțiunii, într-o decizie mai sus citată.<sup>62</sup> Acțiunea de incitare la violență, ură sau discriminare este îndreptată către public, ceea ce înseamnă un număr nedeterminat de persoane.<sup>63</sup> După cum a subliniat Judecătoria Miercurea Ciuc, într-un dosar în care era vorba despre presupuse fapte de incitare la violență asupra maghiarilor, infracțiunea pedepsită la art. 369 din Codul penal nu are drept scop răspândirea de idei în scop de informare, prezentare, sensibilizare, sub formă de propagandă care este „un mod insidios de însămânțare a urii, implicând o acțiune sistematică” (aceste acte fiind reglementate de Art.15 din Legea antidiscriminare, detaliate mai jos în această secțiune), ci acțiunea de incitare presupune „îndemnarea, instigarea publicului la un rezultat imediat, nu unul viitor”.<sup>64</sup> Prin urmare, în caz de Incitare, făptuitorul urmărește ca publicul să adopte imediat un anumit comportament, ceea ce dă gravitate acțiunii, prin „crearea unei amenințări la adresa bunei înțelegeri între membrii societății”.<sup>65</sup> În același timp, așa cum a subliniat Curtea Constituțională, incitarea la violență, ură sau discriminare este o infracțiune de pericol și nu o infracțiune de rezultat, în sensul că „este necesar și suficient ca incitarea să fie de natură a crea sau

<sup>59</sup>Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, a 1419-a reuniune (decembrie 2021) (DH) - Regula 9.2 - Comunicarea unui ONG (Coalitia Anti-Discriminare din România) (18.11.2021) în cauza *MC și AC v. România* (Cererea nr. 12060/12): „În vara anului 2019, Asociația ACCEPT a depus două plângeri penale la Secția de Poliție numărul 8 împotriva unui vecin din apropierea sediului organizației noastre care a amenințat și hărțuit persoane LGBTQ+ venite în comunitate pentru a lua parte la grupuri de suport. Într-un caz, făptuitorul a distrus parțial mașina unei femei transgender. Pentru una dintre cele două plângeri am fost chemați, împreună cu victimele infracțiunilor motivate de ură, la audieri la poliție abia anul acesta, iar pentru a doua plângere nu am primit niciun răspuns. - În decembrie 2020, Asociația ACCEPT a depus două plângeri penale la Secția de Poliție numărul 8. Una dintre plângeri a fost făcută ca urmare a vandalizării picturii curcubeu pe care voluntarii asociației au desenat-o pe clădirea sediului ACCEPT [...]. Niciuna dintre aceste două plângeri penale nu a determinat autoritățile în vreun fel să investigheze cine este autorul acestor infracțiuni motivate de ură.”

<sup>60</sup>România, Ordonanța de Urgență a Guvernului 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor fasciste, legionare, rasiste sau xenofobe și promovarea cultului persoanelor vinovate de genocid împotriva umanității și crime de război (Ordonanță de urgență nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război), din 13.02.2002, publicată în Monitorul Oficial nr.214/ 28.03.2002. România, Legea 2/2021 privind anumite măsuri de prevenire și combatere a antitiganismului (Legea nr. 2/2021 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea antitiganismului), din 4.01.2021, publicată în Jurnalul Oficial nr.8/5.01.2021 .

<sup>61</sup>România, Codul penal din 2009 (Legea 286/2009) ( Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009) ), din 17 iulie 2009, art. 369, modificat prin Legea 170/2022 din 3.06.2022, publicată în Jurnalul Oficial nr.548 din 6.06.2022.

<sup>62</sup>Curtea Constituțională a României, Decizia nr.228/2022, din 28 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022.

<sup>63</sup>Curtea Constituțională a României, Decizia nr.228/2022, din 28 aprilie 2022, alin.36, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022.

<sup>64</sup>Judecătoria Miercurea Ciuc, Sentința penală nr. 723/2021, din 10.11.2021.

<sup>65</sup>Ibid.

amplifica sentimentele publicului de adversitate și intoleranță, starea de pericol pentru valorile protejate fiind prezumată de legiuitor”, nu este nevoie să se demonstreze că un astfel de rezultat a existat efectiv. Incitarea la violență, ură sau discriminare este o singură infracțiune și nu trei infracțiuni diferite cu pedepse diferite și rămâne la latitudinea judecătorului să decidă o pedeapsă proporțională, în funcție de virulența discursului, printre alte aspect relevante. Mai mult, infracțiunea nu poate fi săvârșită decât cu intenție,<sup>66</sup> în condițiile în care fapta de incitare la violență, ură sau discriminare se pedepsește potrivit art. 369, numai atunci când se întemeiază pe unul dintre criteriile protejate enumerate în mod expres în lista restrânsă, un anumit criteriu trebuie să fi fost „considerat de către făptuitor drept cauză de inferioritate a unei persoane în raport cu alte persoane și susceptibil de a genera sentimente de ură sau dorința de a discrimina o categorie socială”.<sup>67</sup> Orientarea sexuală este inclusă în mod explicit în listă, deci este un criteriu protejat, în timp ce identitatea de gen nu este protejată, pe baza aprecierii făcute de Curtea Constituțională în decizia sus-menționată, constatând că criteriile protejate din definirea infracțiunii trebuie să fie enumerate explicit de lege, în caz contrar legea penală nu este clară și previzibilă:

*„Dispozițiile penale supuse controlului sunt formulate într-un sens larg, ce determină un grad sporit de impredictibilitate, aspect problematic din perspectiva art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și din perspectiva altor cerințe fundamentale ale principiului statului de drept, această redactare constituind premisa unor interpretări și aplicări arbitrare/aleatorii. [ Curtea]... consideră necesară reglementarea criteriilor pe baza cărora se poate defini un grup de persoane împotriva căruia (în ansamblu sau individual, ca membru) poate fi săvârșită fapta de instigare publică la violență, ură sau discriminare, elemente în funcție de care să se aprecieze incidența sau nu a legii penale.”<sup>68</sup>*

Până la finele anului 2021, nu exista nicio urmărire penală pentru incitarea la violență, ură sau discriminare pe criterii de orientare sexuală sau identitate de gen.<sup>69</sup>

Discursul instigator la ura poate fi pedepsit și în condițiile legii civile, într-o acțiune civilă în delict civil<sup>70</sup> sau de drept administrativ, de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, conform Legii antidiscriminare, citată mai sus.<sup>71</sup> Legea anti-discriminare definește discursul instigator la ură ca fiind:

*„orice comportament manifestat în public, având caracter de propagandă naționalist-șovină, de instigare la ură rasială sau națională, ori acel comportament care are ca scop sau vizează atingerea demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare, îndreptat împotriva unei persoane, unui grup de persoane sau unei comunități și legat de apartenența acestora la o anumită rasă, naționalitate, etnie, religie, categorie socială sau la o categorie defavorizată ori de convingerile, sexul sau orientarea sexuală a acestuia.”*

<sup>66</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.228/2022](#), din 28 aprilie 2022, alin.44, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022.

<sup>67</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.228/2022](#), din 28 aprilie 2022, alin.39, publicată în Monitorul Oficial nr.532 din 31 mai 2022.

<sup>68</sup>Curtea Constituțională a României, [Decizia nr.561/2021 din 15 septembrie 2021](#), alin.34, publicată în Monitorul Oficial nr.1076 din 10 noiembrie 2021.

<sup>69</sup> Informații oferite în luna februarie 2023 direct autorilor raportului indică faptul că la nivelul IGPR în cursul anului 2022 au fost înregistrate (s-a început urmărirea penală in rem) un număr de 7 infracțiuni prevăzute și pedepsite de art. 369 Cod penal, pe motiv de orientare sexuală.

<sup>70</sup>România, Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și pedepsirea tuturor formelor de discriminare (*Ordonanța 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*), art.27.(1), republicată în Monitorul Oficial nr.166 din 07.03.2014.

<sup>71</sup>România, Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și pedepsirea tuturor formelor de discriminare (*Ordonanța 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*), art.20.(1), republicată în Monitorul Oficial nr.166 din 07.03.2014.

Criteriul identității de gen nu este prezent în listă, dar pentru că este o prevedere de drept administrativ, și nu o prevedere de drept penal, conform Curții Constituționale, lista de criterii este neexhaustivă, ceea ce înseamnă că identitatea de gen ar fi protejată implicit.<sup>72</sup>

Pedepsele administrative pot consta într-un avertisment scris sau o amendă cuprinsă între 200 euro (1.000 lei) și 6.000 euro (30.000 lei) dacă discriminarea a fost împotriva unei persoane și 400 euro (2.000 lei) și 20.000 euro (100.000 lei), dacă discriminarea a fost împotriva unui grup de persoane sau a unei comunități.<sup>73</sup>

Legea 504/2002 privind audiovizualul<sup>74</sup> și Codul de reglementare a conținutului audiovizual<sup>75</sup> interzic toate programele care conțin orice formă de incitare la ură pe motive de rasă, religie, naționalitate, sex sau orientare sexuală. Identitatea de gen nu este reglementată în mod explicit de aceste prevederi legale. Mai mult, Legea 148/2000 privind publicitatea interzice publicitatea care include discriminarea pe criterii de rasă, sex, limbă, origine, origine socială, identitate etnică sau naționalitate. Orientarea sexuală și identitatea de gen nu sunt acoperite în mod explicit.<sup>76</sup>

## 2. Revizuirea cadrului legal existent și a propunerilor de cadru legislativ/de politici

Singura evaluare independentă a cadrului juridic și politic privind infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI a fost efectuată în cadrul executării hotărârilor CtEDO, *MC și AC c. România*<sup>77</sup> și *Asociația ACCEPT și alții c. România*.<sup>78</sup> Cele două hotărâri se referă la lipsa unei investigații eficiente a plângerilor de violență homofobă și abuz verbal în preajma unor evenimente publice, precum marșul gay pride din 2006 organizat la București, în primul caz, și o proiecție publică a unui film în timpul lunii istoriei gay 2013, în al doilea caz. Cu toate acestea, executarea hotărârilor judecătorești se limitează la lipsa unei investigații eficiente a infracțiunilor motivate de ură (pe care le vom detalia mai jos) și nu evaluează modul în care cadrul legal și politic răspunde nevoilor victimelor din grupul LGBTI. Cele mai recente recomandări făcute de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, în noiembrie 2021, au îndemnat autoritățile să: furnizeze informații cu privire la sfera și conținutul măsurilor instituționale, practice și de consolidare a capacităților propuse pentru a îmbunătăți răspunsul justiției penale la infracțiunile motivate de ură și intervalul de timp prevăzut pentru implementarea acestora, să abordeze deficiențele dispozițiilor de drept penal care pedepsesc incitarea la ură sau discriminare, așa cum a remarcat recent Curtea Constituțională, să își finalizeze rapid planurile de modernizare a sistemului existent de colectare a datelor relevante și să continue monitorizarea îndeaproape a impactului acțiunilor de a asigura un răspuns eficient al dreptului penal la infracțiunile motivate de ură.<sup>79</sup> Comitetul a recunoscut cooperarea autorităților care aplică legea cu organismul național de egalitate, Unitatea SOGI și societatea civilă, în special în domeniul consolidării capacităților.<sup>80</sup>

---

<sup>72</sup>Curtea Constituțională a României, *Decizia nr.561/2021 din 15 septembrie 2021*, alin.27-32, publicată în Monitorul Oficial nr.1076 din 10 noiembrie 2021.

<sup>73</sup>România, Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și pedepsirea tuturor formelor de discriminare (*Ordonanța 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*), art.26, republicată în Monitorul Oficial nr.166 din 07.03.2014.

<sup>74</sup>România, Legea 504/2002 privind audiovizualul (*Legea 504/2002 a audiovizualului*), din 11.07.2002, articolul 40, publicată în Monitorul Oficial nr.534 din 22.07.2002.

<sup>75</sup>România, Consiliul Național al Audiovizualului, *Decizia 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual (Decizia 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual)*, din 24.02.2011, articolul 47, publicată în Monitorul Oficial nr.174. din 11.03.2011.

<sup>76</sup>România, Legea 148/2000 privind publicitatea (*Legea 148/2000 privind publicitatea*), din 26.07.2000, articolul 6, publicată în Monitorul Oficial nr.359 din 02.08.2000.

<sup>77</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *MC și AC împotriva României*, cererea nr.1260/12, hotărârea din 12 aprilie 2016.

<sup>78</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*, cererea nr.19237/16, hotărâre din 1 iunie 2021.

<sup>79</sup>Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a *1419 - a reuniune* (30 noiembrie – 02 decembrie 2021), CM/Notes/1419/H46-27.

<sup>80</sup>Ibid.

Modificările propuse ale definiției instigării la violență, ură sau discriminare, conform hotărârilor Curții Constituționale, făcute de Comitetul de Miniștri, menționate la paragraful de mai sus și susținute de mai multe organizații ale societății civile în diferite ocazii,<sup>81</sup> au fost implementate de Parlament prin adoptarea modificării articolului 369 din Codul penal, care a intrat în vigoare la 9 iunie 2022.<sup>82</sup> Nu există alte propuneri de modificare a prevederilor legale în domeniul infracțiunilor motivate de ură susținute de Guvern sau dezbateri ale societății civile în acest sens, la momentul redactării acestui raport.

## B. Răspuns și cooperare instituțională

Nu există mecanisme de coordonare privind infracțiunile motivate de ură/discursul instigator la ură sau cu privire la colectarea de date privind infracțiunile motivate prin ură/discursul instigator la ură. În februarie 2022, primul-ministru a înființat un comitet format din reprezentanți ai diferitelor ministere,<sup>83</sup> sub coordonarea unui secretar de stat în cadrul Cancelariei primului-ministru, care va monitoriza implementarea *Strategiei naționale de prevenire și combatere a antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, pentru perioada 2021-2023 și Planul său de acțiune*.<sup>84</sup> Această strategie se concentrează pe combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, prin îmbunătățirea colectării datelor și a legislației existente, evaluarea și actualizarea programelor de formare, inclusiv a celor pentru organele de drept și pentru judecători și procurori, evaluarea și actualizarea programelor școlare, dezvoltarea de programe culturale pilot, consolidarea eforturilor României la nivel internațional.<sup>85</sup> Problemele legate de discursul motivat de ură sau infracțiunile motivate de ură împotriva comunității LGBTI nu sunt abordate de strategie și planurile de acțiune ale acesteia, iar organizațiile societății civile LGBTI nu au fost consultate în procesul de elaborare a strategiei și în implementarea acesteia.

În 2021, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a apreciat „sinergiile promițătoare cu societatea civilă, organismul național de egalitate și cu unitățile specializate ale Consiliului Europei, în special în domeniul consolidării capacităților” ale forțelor de drept și ale sistemului judiciar din domeniul infracțiunilor motivate de ură.<sup>86</sup> Cu toate acestea, din cauza lipsei de progrese concrete înregistrate pentru victimele infracțiunilor motivate de ură, ECRI a declarat în același an că autoritățile nu au făcut progrese în ceea ce privește nivelul de cooperare dintre comunitățile afectate și oamenii legii. În special, ECRI a subliniat lipsa unor măsuri specifice privind consolidarea cooperării dintre poliție și grupurile vulnerabile, în special comunitățile de romi și LGBT, și rapoartele comunicate de actorii societății civile către ECRI care sugerează că victimele rămân deosebit de reticente în a raporta incidentele motivate de ură.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup>Vezi Societatea Academică Română, *Analiza comparativă a legislației și jurisprudenței în domeniul discursului discriminatoriu sau instigator la ură*, septembrie 2015. A se vedea și Coaliția Antidiscriminare, Rezumatul Amicus curiae trimis Curții Constituționale în Dosarul nr. 2496AI/2021.

<sup>82</sup>România, Legea 170/2022 pentru modificarea articolului 369 din Legea 286/2009 privind Codul penal, publicată în Monitorul Oficial nr.548 din 06.06.2022.

<sup>83</sup>Cancelaria Primului Ministru, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Ministerul Educației, Ministerul Culturii, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Sportului, Secretariatul General al Guvernului, Institutul Național pentru Studiul Holocaustului în România „Elie Wiesel”, Agenția Națională pentru Romi. A se vedea Prim-ministru, Decizia 173/2022 privind înființarea Comitetului Interministerial pentru monitorizarea implementării naționale (*Decizia nr. 173/2022 privind înființarea Comitetului interministerial pentru monitorizarea implementării Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, aferentă perioadei 2021-2023*), din 28 februarie 2022, Anexă, publicată în Monitorul Oficial Nr.198 din 28.02.2022.

<sup>84</sup>Strategia națională de prevenire și combatere a antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, pentru perioada 2021-2023 și Planul de acțiune al acesteia, adoptate prin [*Hotărârea Guvernului nr. 539/2021 de aprobare a Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, aferentă perioadei 2021-2023 și a Planului de acțiune al Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, 2021-2023*], din 13 mai 2021, publicată în Monitorul Oficial Nr. 517 din 19.05.2021

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup>Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a 1419 - a reuniune (30 noiembrie – 02 decembrie 2021), CM/Notes/1419/H46-27.

<sup>87</sup>ECRI, Concluzii privind implementarea recomandărilor cu privire la România Sub rezerva urmării interimare, 3.03.2022, CRI(2022)04.

Nu au existat evoluții în ceea ce privește expunerea și contestarea homofobiei/bifobiei/transfobiei/intersexfobiei instituționale care acționează ca bariere în calea raportării, în ciuda constatării Curții Europene a Drepturilor Omului în *ACCEPT Association și alții*, la care ne referim mai jos, în Secțiunea III. B.<sup>88</sup>

## IV. Secțiunea II: Colectarea datelor

### CM/Rec (2010)5, Secțiunea IA5

**5. „Statele membre ar trebui să se asigure că sunt colectate și analizate date relevante cu privire la prevalența și natura discriminării și intoleranței pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen și, în special, despre „infrațiuni motivate de ură” și incidente motivate de ură legate de orientarea sexuală sau identitate sexuală.”**

#### A. Înregistrarea cazurilor de infrațiuni motivate de ură

Potrivit celui mai recent sondaj FRA, în România, comunitatea LGBTI interviuată declară un nivel ridicat al ratelor atacurilor fizice sau sexuale motivate de faptul că victima este LGBTI (15%),<sup>89</sup> în timp ce doar 4% dintre respondenți au raportat poliției aceste atacuri fizice sau sexuale.<sup>90</sup> Este important de menționat că România se numără printre cele cinci țări din UE cu cel mai mare scor în ceea ce privește respondenții care se tem de o reacție homofobă și/sau transfobă din partea poliției ca motiv pentru care nu au raportat un atac fizic sau sexual (38%), comparativ cu media UE de 25%.<sup>91</sup> Respondenții români au, de asemenea, mai puține șanse de a fi out și se tem să se exprime în public, având în vedere că 53% nu sunt aproape niciodată deschisi să fie LGBTI, în timp ce 40% indică că evită adesea sau întotdeauna anumite locuri sau locații de teamă să nu fie agresați, amenințați sau hărțuiți.<sup>92</sup> Cu excepția acestor informații colectate la nivelul UE, nu există alte anchete de victimizare care să măsoare nivelul de victimizare, subraportare și subînregistrare a infrașunilor motivate de ură, ceea ce este problematic mai ales în contextul ratelor ridicate de atacuri fizice și sexuale împotriva persoanelor LGBTI și a faptului că foarte puține cazuri au fost decise cu privire la infrașunile motivate de ură, după cum se arată mai jos.

Până în 2022, poliția nu a înregistrat numărul de cazuri raportate în care s-a reținut circumstanța agravantă, ci doar numărul de cazuri raportate în cadrul infrașunii de *Incitare la ură, violență sau discriminare* (37 cazuri raportate în 2017, 60 cazuri raportate în 2018, 31 cazuri raportate în 2019, 96 cazuri raportate în 2020 și 66 cazuri raportate în 2021). Dintr-un total de 290 de cazuri raportate în 5 ani, polițiștii au efectuat urmărire penală *in personam* (în care au identificat o persoană-suspect) în mai puțin de 10% din cazuri (24 cazuri), în restul dosarelor au efectuat urmăriri penale *in rem*, în timp ce un număr de 21 de cazuri (cu 17 persoane) au fost declinate parchetului, în baza competenței materiale sau după calitatea persoanei. În consecință, procurorii nu au primit de la poliție probe minime esențiale pentru începerea cercetărilor penale, în peste 90% din cazurile raportate.<sup>93</sup>

<sup>88</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*, cererea nr.19237/16, hotărâre din 1 iunie 2021.

<sup>89</sup>Agencia Uniiunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, *Un drum lung de parcurs pentru egalitatea LGBTI*, 2020, p.39.

<sup>90</sup>Agencia Uniiunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, *Un drum lung de parcurs pentru egalitatea LGBTI*, 2020, p.46.

<sup>91</sup>Agencia Uniiunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, *Un drum lung de parcurs pentru egalitatea LGBTI*, 2020, p.48.

<sup>92</sup>Agencia Uniiunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, *Un drum lung de parcurs pentru egalitatea LGBTI*, 2020, p.49

<sup>93</sup> Inspectoratul General al Politiei Romane, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022.



În ceea ce privește infracțiunile de *Tortura bazată pe discriminare* și *Abuzul în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazat pe discriminare*, datele se colectează în sistemul de colectare a datelor de statistică judiciară, fiind introduse în sistemul ECRIS de către personalul specializat de la nivelul instanțelor și actualizate trimestrial pe baza activității instanțelor. Cu toate acestea, ele nu sunt de obicei avute în vedere de autorități atunci când se referă la datele privind infracțiunile motivate de ură, fiindu-ne puse la dispoziție la cerere, pentru redactarea acestei analize.<sup>94</sup> În plus, reies anumite limitări ale sistemului statistic în ceea ce privește furnizarea de date privind aceste infracțiuni, ceea ce denotă că până acum acestea nu au fost avute în vedere în mod special. De exemplu, privind situația persoanelor condamnate definitiv, datele disponibile pot fi raportate doar în funcție de obiectul principal al cauzei și nu pot fi dezagregate după criteriile referitoare la atributele acestor obiecte. De asemenea, datele privind volumul de activitate pot fi raportate în funcție de obiectul principal al cauzei, fără a putea fi însă dezagregate, în cadrul acestui raport în funcție de circumstanțierile specifice (atributele) aplicabile în cauzele respective. Astfel, situația generală privind activitatea de fond de pe rolul instanțelor din România, este raportată în funcție de obiectul principal al cauzelor (art. 282, respectiv art. 297 Cod penal), în timp ce particularizările specifice, cu privire la săvârșirea faptelor prevăzute de art. 282 Cod penal în contextul aliniatului (1) litera d), respectiv de art. 297 Cod penal în contextul aliniatului (2) pot fi raportate în cadrul unui raport statistic distinct de cel referitor la volumul cauzelor, din perspectiva situației cauzelor soluționate. Este problematic ca astfel de date să nu primească atenția cuvenită, având în vedere că presupușii autori ai acestor infracțiuni sunt reprezentanți ai statului față de care statul ar trebui să fie în mod special interesat să colecteze și să înregistreze date despre infracțiunile motivate de ură. La cerere, poliția a comunicat autorului acestui raport că în ultimii 5 ani au fost înregistrate 2 cazuri sub infracțiunea Tortură bazată pe discriminare și între 20 și 50 de cazuri înregistrate anual sub infracțiunea Abuz în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazat pe discriminare (45 de cazuri înregistrate în 2017, 20 de cazuri înregistrate în 2018, 25 de cazuri înregistrate în 2019, 50 de cazuri înregistrate în 2020 și 47 de cazuri înregistrate în 2021).<sup>95</sup> Dintre acestea, la nivelul unităților de parchet 0 cazuri de Tortură bazată pe discriminare au fost cu începerea urmăririi penale *in personam* și 0 cazuri au fost declinate parchetului, în timp ce pentru infracțiunea Abuz în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazat pe discriminare, 3 cazuri au fost cu începerea urmăririi penale *in personam*, cu 3 suspecți și 23 de cazuri au fost declinate parchetului în baza competenței materiale sau după competența persoanei, cu 19 persoane. Din totalul cauzelor soluționate în fond la parchete, în perioada 2017-2021, privind infracțiunea Abuz în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazat pe discriminare, doar o cauză a fost soluționată, în anul 2017.<sup>96</sup>

În ceea ce privește datele furnizate de Ministerul Justiției, în perioada 2017-2021, nu se evidențiază dacă a existat vreun caz condamnat de instanțe cu circumstanța agravantă prevăzută de art. 77.h din Codul penal pe niciun motiv protejat, nu doar orientare sexuală și identitate de gen<sup>97</sup> sau vreun caz condamnat pentru *Abuz în serviciu prin limitarea anumitor drepturi întemeiat pe discriminare* (articolul 297.(2) din Codul penal) și doar cinci cauze s-au hotărât privind *Incitarea la ură, violență și discriminare* (articolul 369 din Codul penal), rezultând 2 persoane condamnate, dar nu există date disponibile cu privire la ce criterii protejate se refereau aceste 2 condamnări.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Aceste informații mai detaliate au fost oferite de Ministerul Justiției, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>95</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>96</sup> Aceste informații mai detaliate au fost oferite de Ministerul Justiției, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>97</sup> Informațiile și clarificările oferite în luna februarie 2023 direct autorilor raportului indică faptul că Ministerul Justiției colectează date privind *Situația cauzelor soluționate în fond, pe rolul instanțelor din România, al căror obiect a fost circumstanțiat de atributul "infracțiune motivată de ură"*, disponibile pentru anii 2019-2021. Cu toate acestea, datele puse la dispoziție nu indică dacă este vorba despre cauze în care au fost dispuse condamnări cu reținerea circumstanței agravante de la art. 77 lit.h și nici dacă sunt cauze care au fost trimise în judecată cu reținerea respectivei circumstanțe agravante, de către procuror. Așadar, aceste date statistice nu conțin informații relevante necesare pentru analiza eficacității aplicării legii în domeniul infracțiunilor motivate de ură.

<sup>98</sup> Ministerul Justiției, Răspuns din 11 iulie 2022.



## B. Aspecte metodologice ale înregistrării și colectării datelor oficiale

### a) *Nu există o definiție comună pentru infracțiunea motivată de ură*

Nu există o definiție comună de monitorizare a „infracțiunilor motivate de ură” în cadrul poliției, al parchetelor și al instanțelor, dar aceste instituții colectează de obicei date despre aplicarea aceluiași set de prevederi legale: circumstanțele agravante (Art.77.h), *Abuz în serviciu prin limitarea anumitor drepturi întemeiate pe discriminare* (articolul 297.(2) din Codul penal) și *Instigarea la violență, ură sau discriminare* (articolul 369 din Codul penal), cu unele variații. De exemplu, poliția colectează date despre infracțiunea Incitare la violență, ură sau discriminare începându cu anul 2017, iar din 2022 colectează date privind circumstanța agravantă de la art.77.h, inclusiv defalcat pe criteriile protejate.<sup>99</sup> Autoarea acestui raport nu a primit acces la modelul statistic propriu-zis sau la informații detaliate despre această matrice statistică și metodologia de implementare a matricei, adoptată la nivelul Poliției Române. Motivarea refuzului a constat în argumentul că matricea pentru colectarea datelor statistice în domeniul investigației infracțiunilor motivate de ură ar fi un document de uz intern, iar definițiile utilizate în această metodologie ar avea un caracter orientativ și ar fi destinate să servească identificarea și stabilirea criteriilor de discriminare.<sup>100</sup> Parchetul a început colectarea criteriului protejat și a datelor privind Incitarea la violență, ură sau discriminare din anul 2017<sup>101</sup>, în timp ce Ministerul Justiției încă nu colectează date privind circumstanța agravantă și criteriile protejate.<sup>102</sup>

### b) *Nu există informații despre indicatorii de prejudecată pentru colectarea datelor*

Dacă pentru infracțiunile de sine stătătoare prezentate la secțiunea II.A.1.b, indicatorii sunt cuantificați din momentul sesizării infracțiunii, pentru celelalte infracțiuni motivate de ură, care fac obiectul Situației statistice privind infracțiunile motivate de ură, indicatorii sunt cuantificați din momentul reținerii circumstanței agravante prevăzută la art.77.h, de către organul de cercetare penală al poliției judiciare sau de către procuror.<sup>103</sup> Această din urmă modalitate de colectare prezintă mai multe neajunsuri. În primul rând, momentul înregistrării datelor este îndepărtat față de momentul sesizării, deoarece pentru a se reține circumstanța agravantă, trebuie să se colecteze și să se evalueze probe, să se întocmească un referat de către poliție sau o rezoluție de către procuror. În al doilea rând, datele colectate astfel sunt rezultatul investigării plângerii, iar nu o simplă și rapidă încadrare pe baza unor indicatori de prejudecată care rezultă din declarația victimei, a martorilor sau din observațiile inițiale ale organului de cercetare penală, care urmează a fi susținute sau nu prin probe.

În mai 2022, Inspectoratul General al Poliției Române a adoptat o matrice statistică și o metodologie de colectare a datelor în domeniul infracțiunilor motivate de ură.<sup>104</sup> Aceste documente nu sunt publice și nu știm dacă conțin o listă de indicatori de prejudecată pe care poliția trebuie să-i evalueze, să verifice și să raporteze date sub numărul de cazuri de infracțiuni motivate de ură raportate. Din informațiile limitate disponibile, percepția victimei nu este luată în considerare în procesul de

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>101</sup> Ordinul nr. 298 din 20 decembrie 2017 privind modificarea Ordinului nr. 213 din 2014 privind organizarea și funcționarea sistemului informațional al Ministerului Public, cu referire la introducerea Anexei nr. 19: Situația semestrială/ anuală privind infracțiunile motivate de ură / la care s-a aplicat circumstanța agravantă prevăzută de art. 77 litera h) din Codul penal sau la care elementul de ură face parte din conținutul constitutive al infracțiunii prevăzute de art. 369 Cod penal, art. 297 alin. 2 Cod penal, etc. și a anexei 20 privind infracțiunile prev. de OUG 31/2002, fiind colectate inclusiv date privind motivul de ură din cele menționate la art. 77 lit. h) Cod penal.

<sup>102</sup> Ministerul Justiției, Răspuns din 11 iulie 2022.

<sup>103</sup> Aceste informații mai detaliate au fost oferite de IGPR, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminară, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>104</sup> Inspectoratul General al Poliției Române, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022.

colectare a datelor. Rezultatele aplicării acestor noi reguli de colectare a datelor nu sunt încă disponibile.<sup>105</sup>

Poliția a furnizat autorilor acestui raport o listă de indicatori ai discriminării pe care i-ar folosi în investigarea infracțiunilor motivate de ură, așa cum este stipulat în Ghidul Polițistului de Investigații Criminale (2019) (la această listă ne referim mai jos în Secțiunea III.B.a). Deși aceasta este o listă foarte utilă, care ar putea fi îmbunătățită cel puțin în ceea ce privește infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI, nu este clar dacă și cum o utilizează polițiștii care colectează date statistice despre infracțiunile motivate de ură și dacă matricea statistică și metodologia aferentă se bazează pe aceeași listă sau nu.

De asemenea, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 539 din 13 mai 2021 privind aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a antisemitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului instigator la ură, aferentă perioadei 2021-2023 și a Planului de acțiuni al Strategiei naționale de prevenire și combatere a semitismului, xenofobiei, radicalizării și discursului de ură, aferente perioadei 2021-2023, până la sfârșitul lunii noiembrie 2022, Ministerul Afacerilor Interne trebuie să elaboreze o metodologie unitară pentru identificarea infracțiunilor motivate de ură, precum și pentru colectarea sistematică a datelor statistice despre acest tip de infracțiune.<sup>106</sup>

### *c) Lipsa de comparabilitate și trasabilitate*

După ce se înregistrează o plângere penală la poliție, se furnizează un număr de dosar și polițiștii încep să efectueze urmărirea penală în rem, cu privire la faptă, culegând probe pentru diferiții indicatori ai infracțiunii. Rezultatul acestui proces ia forma unui referat transmis procurorului care conține o propunere de începere (sau nu) a urmăririi penale și întregul dosar întocmit la nivelul poliției. Poliția colectează date despre cazurile de infracțiuni motivate de ură în acest moment al procesului. În mod similar, parchetul colectează date la finalul procedurilor care se desfășoară la nivelul procurorului, descriind tipul de ordonanță emisă de procuror, precum și rezultatele cauzei deduse judecătii, sub aspectul condamnării sau achitării. La nivelul judecătorului, datele vor fi colectate la momentul pronunțării unei hotărâri în cauză.

Alte deficiențe ale colectării de date privind infracțiunile motivate de ură constau în faptul că nu există proceduri comune de colectare a datelor sau linii directe stabilite în cadrul poliției, al parchetelor și al instanțelor și al altor agenții, motiv pentru care datele colectate nu sunt comparabile. Mai mult, datele nu sunt colectate printr-un sistem computerizat la nivel național.

La nivelul poliției, revizuirea datelor se face de către Serviciul de Statistică Judiciară și Evidențe Speciale, care urmărește permanent modul de cuantificare a indicatorilor statistici pentru a asigura corectitudinea și calitatea lor. IGPR ne-a informat că matricea statistică este în perioada de testare și orice inadvertență apărută va fi remediată în timp util.<sup>107</sup>

### *d) Intersecționalitatea și alți indicatori importanți*

În ceea ce privește intersecționalitatea, la acest moment, aceasta nu este luată în considerare; poliția va identifica criteriul predominant și va înregistra infracțiunea motivată doar de acel criteriu, începând cu anul 2022 (așa cum este descris mai sus).<sup>108</sup> Mai mult, în prezent, datele nu sunt separate după calitatea autorului, pentru a identifica datele privind infracțiunile motivate de ură comise de

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>107</sup> Aceste informații mai detaliate au fost oferite de IGPR, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminară, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>108</sup> Inspectoratul General al Poliției Române, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022, pct. 22.

reprezentanți ai statului și datele privind violența în familie împotriva persoanelor LGBTI, de exemplu. Cu toate acestea, IGPR ne-a comunicat că macheta statistică menționată mai sus asigură un nivel de agregare / dezagregare a indicatorilor privind infraționalitatea motivată de ură, care permite integrarea altor elemente, în momentul în care vor fi identificate noi moduri de operare / modalități / circumstanțe de comitere a faptei / etc. care ar putea influența într-un mod semnificativ indicatorii statistici.<sup>109</sup>

#### e) Protejarea datelor

Noua Lege privind protecția datelor, reglementează anumite derogări explicite de la exercitarea anumitor drepturi ale persoanei precum dreptul de acces, dreptul la rectificare, dreptul la restricționarea prelucrării și dreptul la opoziție, în contextul colectării de date cu caracter personal, printre alte scopuri, pentru cercetare științifică sau istorică sau pentru statistici, activitate de prelucrare a datelor cu caracter personal care este permisă de art.9 alin.2 lit.j din Regulamentul (UE) 2016/679 Regulamentul general privind protecția datelor.<sup>110</sup> Aceste prevederi legale exprese ar trebui să clarifice o preocupare mai veche a autorităților române care refuzau să colecteze date privind criteriile protejate,<sup>111</sup> în toate domeniile, inclusiv privind infracțiunile motivate de ură, pe baza unei interpretări restrictive a vechii Legi privind protecția datelor.<sup>112</sup> Legea anterioară interzicea „utilizarea datelor cu caracter personal privind originea rasială sau etnică, convingerile politice, religioase, filozofice sau similare, apartenența la sindicat, precum și a datelor cu caracter personal privind starea de sănătate sau viața sexuală”.<sup>113</sup> Legea veche făcea o excepție în scopul colectării datelor, dar formularea era foarte circumstanțiată:

*„când legea prevede în mod expres aceasta în scopul protejării unui interes public important, cu condiția ca prelucrarea să se efectueze cu respectarea drepturilor persoanei vizate și a celorlalte garanții prevăzute de prezenta lege.”<sup>114</sup>*

Noua prevedere legală stipulează o excepție generală în domeniul colectării datelor, făcând cadrul legal mult mai clar decât în trecut și permițând instituțiilor în condițiile legii să prelucreze date privind victimizarea anti-LGBTI în conformitate cu Legea protecției datelor, de exemplu.<sup>115</sup> Această politică publică poate fi considerată o bună practică internațională.

---

<sup>109</sup> Aceste informații mai detaliate au fost oferite de IGPR, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminară, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>110</sup> Legea 190/2018 privind măsurile de transpunere a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date, și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (*Legea 190/2018 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește și prelucrarea datelor cu caracter personal privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)*), din 18 iulie 2018, articolul 8, publicat în Jurnalul Oficial nr. 651 din 26.07.2018.

<sup>111</sup> Rețeaua europeană de experți juridici în egalitatea de gen și nediscriminare, Romanița lordache, *Raport de țară. Nediscriminare (2021)*, pp.25-26.

<sup>112</sup> Legea 677/2001 privind protecția persoanelor cu privire la utilizarea datelor cu caracter personal și libera circulație a datelor cu caracter personal (*Legea 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date*), din 21.11.2001, Articolul 7.(1), publicat în Monitorul Oficial nr.790 din 12.12.2001 (nu mai este în vigoare).

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Legea 677/2001 privind protecția persoanelor cu privire la utilizarea datelor cu caracter personal și libera circulație a datelor cu caracter personal (*Legea 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date*), din 21.11.2001, articolul 7.(2), publicat în Monitorul Oficial nr.790 din 12.12.2001 (nu mai este în vigoare).

<sup>115</sup> Legea 190/2018 privind măsurile de transpunere a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date, și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (*Legea 190/2018 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește și prelucrarea datelor cu caracter personal privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)*), din 18 iulie 2018, articolul 8.(1), publicat în Jurnalul Oficial nr.651 din 26.07.2018.

Nicio cercetare anti-LGBTI privind infracțiunile motivate de ură nu a fost finanțată sau comandată de statul român. Nu există organizații ale societății civile care să efectueze monitorizarea sistematică a infracțiunilor motivate de ură. Nu există sondaje de victimizare disponibile. Datele privind infracțiunile motivate de ură nu sunt publicate, dar sunt disponibile la cerere în baza Legii privind liberul acces la informațiile de interes public.<sup>116</sup> Aceste date nu se discută cu comunitatea LGBTI și cu publicul larg. Pe lângă adoptarea matricei statistice în domeniul infracțiunilor motivate de ură, de către poliție, nu avem cunoștință de alte eforturi naționale curente de îmbunătățire a raportării infracțiunilor motivate de ură.

## V. Secțiunea III. Raportare, investigare și condamnare

### CM/Rec (2010)5, Secțiunea IA1

**1. „Statele membre ar trebui să asigure investigații eficiente, prompte și imparțiale în presupusele cazuri de infracțiuni și alte incidente, în care orientarea sexuală sau identitatea de gen a victimei este suspectată în mod rezonabil că a constituit un motiv pentru făptuitor; ei ar trebui să se asigure în continuare că se acordă o atenție deosebită investigării unor astfel de infracțiuni și incidente atunci când se presupune că sunt comise de agenții de aplicare a legii sau de alte persoane care acționează în calitate oficială și că cei responsabili pentru astfel de acte sunt aduși în mod efectiv în fața justiției și, după caz, pedepsiți pentru a evita impunitatea.”**

**2. „Statele membre ar trebui să se asigure că, la stabilirea sancțiunilor, un motiv de prejudecată legat de orientarea sexuală sau identitatea de gen poate fi luat în considerare ca circumstanță agravantă.”**

### A. Raportare

#### a) Condiții pentru depunerea unei plângeri sau a unei sesizări

Procedura standard de depunere a unei plângeri este cea depusă de victimă, în scris, personal, la secția de poliție sau prin poștă, prin fax sau prin e-mail la secția de poliție sau la parchet. Persoana nu primește la fața locului numărul de înregistrare al sesizării, ci uneori luni mai târziu, la solicitarea persoanei, ceea ce face mai dificilă asigurarea comunicării ulterioare cu privire la dosar și creează incertitudinea că plângerea sa este efectiv luată în considerare. În cazul plângerilor care nu sunt depuse personal, poliția invită petentul la secția de poliție să declare dacă dorește să mențină plângerea și să dea declarație de martor, procedură care se desfășoară uneori la mult timp după primul contact al victimei cu poliția. Acest lucru este, de asemenea, descurajant pentru victimă și potențial dăunător pentru acuratețea informațiilor furnizate de victimă și de alți martori.

În teorie, raportarea terților este admisă de către organele de drept, cu excepția infracțiunilor care pot fi investigate doar la plângerea victimei, cum ar fi violul, de exemplu.<sup>117</sup> Cu toate acestea, în

<sup>116</sup>Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile publice (*Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*), publicată în Monitorul Oficial nr.663 din 23.01.2001.

<sup>117</sup>România, Cod procedură penală, Legea 135/2010, art.288, 290.

practică, nu există servicii disponibile la ONG-uri sau la alte entități constând în transmiterea plângerii la poliție, cu permisiunea victimei, atunci când victimei îi este frică să discute direct cu poliția.

Raportarea online este disponibilă pe site-ul Poliției Române,<sup>118</sup> însă persoana trebuie să se identifice și să-și furnizeze datele personale; raportarea anonimă nu este luată în considerare.<sup>119</sup> Titlul formularului care poate fi accesat online este „petiție” (în română *petiție*), ceea ce pentru cetățeanul obișnuit este mai larg și mai puțin specific decât „sesizare”. Acesta din urmă este termenul legal folosit de fapt în Codul de procedură penală. Mai mult, nu există informații atașate formularului de petiție, care să explice că persoanele pot semna online, în formularul respectiv, orice incidente penale. Acest lucru creează confuzie în rândul terților care doresc să raporteze online un caz. În același timp, poliția consultată de autor pentru redactarea acestui raport a arătat că atunci când petiția depusă prin formularul online conține elemente care indică o infracțiune, conform articolelor 288 și 292 din Codul de procedură penală, organul de cercetare penală are posibilitatea să considere o sesizare din oficiu, înregistrează petiția și comunică răspunsul petiționarului conform prevederilor Ordinului nr.33 din 21 februarie 2020 privind activitatea de soluționare a petițiilor, acordarea de audiențe și consilierea cetățenilor în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.<sup>120</sup>

#### *b) Sprijinul victimelor pentru raportare*

Asociația ACCEPT are practica de a însoți victimele atunci când se prezintă la poliție, invocând o prevedere din Legea 211/2004 privind protecția victimelor infracțiunilor, care permite ca victimele să fie însoțite de o persoană la alegerea lor, la primul contact cu autoritățile, pentru a facilita comunicarea.<sup>121</sup> Nu toți oamenii legii știu despre acest drept al victimei și solicită în schimb prezența unui avocat care deține o împuternicire, ceea ce nu este întotdeauna accesibil victimei sau organizației de sprijin. ACCEPT nu a publicat informații despre numărul de victime pe care le însoțesc anual la poliție, serviciu pe care îl furnizează pe baza resurselor limitate din fonduri private sau pe bază de voluntariat. Nu există fonduri publice disponibile pentru astfel de activitate. Pe de altă parte, participarea ONG-urilor la procedurile penale este admisibilă numai pe baza unei împuterniciri furnizate unui avocat care este angajat de ONG-ul care are mandat de reprezentare din partea victimei; nu există nici fonduri publice accesibile ONG-urilor care să poată oferi acest tip de sprijin victimelor infracțiunilor motivate de ură. Mai mult decât atât, nu există o procedură legală a terților care intervin în procedurile de drept penal, doar în procedurile de drept civil și nu este clar dacă în aceste circumstanțe judecătorul ar permite un memoriu de tip *amicus curiae* din partea unui ONG care nu este parte sau reprezentant al unei părți în cauză.

#### *c) Implicarea organismului național de egalitate*

Au existat cazuri în care procurorii care se ocupă de plângeri penale privind presupuse infracțiuni motivate de ură au consultat Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării pentru a clarifica conținutul infracțiunii, dacă fapta ține de dreptul penal sau de dreptul administrativ. De exemplu, într-un dosar din 2013 privind o postare pe Facebook a unui grup informal din Timișoara care oferea o sumă de bani fiecărei femei de origine romă care este supusă sterilizării, procurorul a consultat organul național de egalitate cu privire la caracterul penal al discursului de ură.<sup>122</sup> Într-un dosar similar

<sup>118</sup> <https://politiaromana.ro/ro/petitii-online>.

<sup>119</sup> România, Cod procedură penală, Legea 135/2010, Art.290.

<sup>120</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>121</sup> România, Legea 211/2004 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), articolul 4.(6), publicat în Jurnalul Oficial nr.505 din 27.05.2004.

<sup>122</sup> Hotnews, '[Timișoara: Criminal case on racism, after a nationalist group added a reward for Rome women that subway sterilization](#)' ('Timișoara: Dosar penal pentru rasism, după ce o grupare națională a anunțat că recompensează femeile rome care se sterilizează'), 11.01.2013.

care a avut loc în același an, referitor la declarațiile publice făcute de un reprezentant local cu privire la sterilizarea femeilor de origine romă ca propunere de politică publică, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a trimis dosarul la parchet, care a retrimis cazul către NCCD. Cel din urmă a pedepsit reprezentantul local pentru contravenție, în loc de infracțiune.<sup>123</sup> Un dialog sistematic între procurori și CNCD ar putea duce la o mai bună înțelegere a fenomenelor de rasism, homofobie, transfobie, mai ales cu condiția ca CNCD să-și consolideze expertiza și capacitatea internă în ultimele două domenii. Cu toate acestea, în timp, serviciile de urmărire penală, inclusiv poliția ar trebui să-și dezvolte propria expertiză și capacitatea de a investiga infracțiunile motivate de ură și de a le trimite în judecată în instanță, în loc să le trimită la CNCD, unde pedeapsa cea mai mare poate să nu fie proporțională cu gravitatea faptei. În ceea ce privește infracțiunile motivate de ură împotriva comunității LGBTI, nu există un dialog similar între organismul național de egalitate și organele de cercetare penală, iar procurorii nu au deschis nicio urmărire penală împotriva unei persoane (*in personam*), ci numai urmăriri penale privind fapta (*in rem*)a, care au fost întrerupte după mai mulți ani de la săvârșirea faptelor, ceea ce denotă un model de investigație ineficientă din cauza prejudecăților privind persoanele LGBTI, aspect constatat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în două hotărâri din ultimii 6 ani – *MC și AC împotriva României*<sup>124</sup> și *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*<sup>125</sup> (discutat mai sus în Secțiunea I.A.2) .

#### d) Subraportare

Subraportarea, despre care organizațiile societății civile au menționat că există din cauza reticenței victimelor de a raporta incidentele de ură la poliție,<sup>126</sup> nu este o preocupare pentru autorități. Acest lucru a fost subliniat în Concluziile pentru România din 2021 ale ECRI.<sup>127</sup> Organizația și-a exprimat îngrijorarea că autoritățile nu au făcut progrese în ceea ce privește nivelul de cooperare dintre comunitățile afectate și oamenii legii, așa cum rezultă de lipsa unor măsuri specifice privind consolidarea cooperării dintre poliție și grupurile vulnerabile, în special comunitățile de romi și LGBT, care să se concentreze pe îmbunătățirea raportării infracțiunilor motivate de ură.<sup>128</sup>

## B. Investigarea

În 16 ani de la adoptarea primelor prevederi legale relevante pentru infracțiunile motivate de ură și în 7 ani de la adoptarea versiunilor actuale, nu a existat nicio condamnare a unei persoane pentru săvârșirea de infracțiuni motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI și nicio urmărire penală deschisă împotriva unei persoane (doar cercetări preliminare). Această situație a determinat Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei să declare, la cinci ani de la procesul de executare a hotărârii CEDO în *MC și AC*, că prevederile legale referitoare la infracțiunile motivate de ură „au fost rareori aplicate, iar răspunsul justiției penale față de astfel de infracțiuni rămâne, deocamdată, inadecvat”.<sup>129</sup> Vom sublinia mai jos câteva dintre deficiențele răspunsului justiției la infracțiunile motivate de ură.

#### a) La nivelul poliției

Cercetarea penală în cazurile de presupuse infracțiuni motivate de ură se efectuează de regulă de către polițiști, care adună toate probele și înaintează dosarul procurorului, cu propunere de începere sau nu a urmăririi penale, hotărâre care revine procurorului. În anul 2021, Inspectoratul General al

<sup>123</sup>România, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, *Raport anual 2013*, p.24.

<sup>124</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *MC și AC împotriva României*, cererea nr.1260/12, hotărârea din 12 aprilie 2016.

<sup>125</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*, cererea nr.19237/16, hotărâre din 1 iunie 2021.

<sup>126</sup>ECRI, *Concluzii privind implementarea recomandărilor cu privire la România Sub rezerva urmăririi interimare*, 3.03.2022, CRI(2022)04.

<sup>127</sup>Ibid.

<sup>128</sup>Ibid.

<sup>129</sup>Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a *1419 - a reuniune* (30 noiembrie – 02 decembrie 2021), CM/Notes/1419/H46-27.

Poliției Române a înființat o unitate specializată de investigare a infracțiunilor motivate de ură, în cadrul poliției naționale, denumită *Biroul de Investigare a Infracțiunilor Motivate de Ură* și câte un polițist specializat în fiecare unitate teritorială de poliție, care lucrează în cadrul Serviciului de Investigații Criminale (au și alte sarcini).<sup>130</sup>

La momentul redactării raportului, Biroul pentru investigarea infracțiunilor motivate de ură lucrează cu 5 polițiști (4 cu funcții executive și un ofițer repartizat la comanda biroului).<sup>131</sup> Activitatea principală este în prezent implementarea activităților prevăzute în Proiectul „Acțiune integrată pentru combaterea infracțiunilor motivate de discriminare, în special a celor îndreptate împotriva comunităților de romi și asigurarea unui standard de înaltă calitate a serviciului de poliție – PDP3”, finanțat de Norvegia, Mecanism financiar 2014-2021. Proiectul a stat la baza înființării acestui birou și a cuprins, printre alte activități, instruire de specialitate în domeniul investigării infracțiunilor motivate de ură, inclusiv privind indicatori de prejudecată, la care au participat ofițeri din teritoriu cu atribuții pe această linie de activitate (vezi mai jos detaliat informații la Secțiunea VI.B). Ofițerii BIIMU au fost implicați în elaborarea modelului de colectare a datelor statistice privind infracțiunile motivate de ură și fac parte și din grupurile de lucru inter și intraministeriale care au ca obiect investigarea infracțiunilor motivate de ură. În plus, oficiul are rolul de coordonare și monitorizare la nivel național a problemelor din acest domeniu, având și atribuții de cercetare a faptelor cu caracter penal care au ca obiect infracțiuni motivate de ură. La momentul redactării raportului, la nivelul BIIMU erau în investigație un număr de 11 dosare penale.<sup>132</sup>

Polițiștii consultați pentru acest raport au indicat<sup>133</sup> că în cadrul cercetării infracțiunilor motivate de ură, polițiștii ar utiliza o listă de indicatori de discriminare, enumerați la pagina 85 din Ghidul Polițistului de Investigații Criminale editat în anul 2019 de către Direcția de Investigații Criminale din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, care a fost distribuit tuturor serviciilor de urmărire penală, unde sunt enumerați următorii indicatori:

- "a. referințe despre victimă: este o persoană care aparține unei comunități protejate;
- b. referințe despre autor: modul de acțiune este cunoscut autorităților ca fiind specific grupurilor care comit infracțiuni cu un motiv discriminatoriu, a fost implicat în astfel de incidente sau este membru al unui grup care promovează ura, extrema dreaptă, este naționalist, etc.;
- c. circumstanțe legate de comportamentul autorului: anumite cuvinte rostite la locul faptei, comentarii, gesturi, semne, simboluri, graffiti sau desene la locul faptei;
- d. circumstanțe legate de ținta infracțiunii: fapta a avut loc în cimitire sau alte spații comune de întâlnire pentru persoane aparținând unor grupuri minoritare;
- e. împrejurări legate de locul sau momentul săvârșirii faptei: coincide cu o sărbătoare sau o dată relevantă pentru victimă sau a fost săvârșită într-un loc care este general cunoscut sau perceput ca zonă aparținând sau frecventată de un anumit grup minoritar;
- f. victima sau martorii au perceput fapta ca fiind motivată de prejudecată;
- g. absența unui motiv (chiar aparent)."<sup>134</sup>

Aceasta este o listă foarte utilă de indicatori care ar putea fi îmbunătățiți prin exemple concrete de circumstanțe în care sunt comise infracțiuni motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI. De exemplu, când se vorbește despre loc sau timp, ghidul ar putea identifica zonele de cruising pentru bărbați gay, cluburi gay și evenimentele gay pride; atunci când vorbim despre cuvintele rostite la locul infracțiunii, ar fi relevant ca poliția să aibă o listă de cuvinte derogatorii folosite pentru comunitatea

<sup>130</sup>România, Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. I/1823/26.04.2021, intrând în vigoare la 15.05.2021. A se vedea Inspectoratul General al Poliției Române, Răspunsul nr.511.468/07.07.2022, pct. 43, 46.

<sup>131</sup> Informațiile oferite în luna februarie 2023 direct autorilor raportului indică faptul că ulterior redactării raportului, BIIMU a realizat schema completă – 6 ofițeri de poliție.

<sup>132</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022 și informații oferite în luna februarie 2023.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.



LGBTI. Mai mult, indicatorii trebuie să identifice comunitățile protejate – în cazul nostru, să dea definiții despre ce înseamnă acronimul LGBTI și cine este identificat sub acest acronim. Ca bună practică, este important ca aceste definiții să fie redactate în consultare cu reprezentanții comunității LGBTI. În urma consultării pe acest raport, IGPR a anunțat că va ține cont de sugestia enunțată mai sus la elaborarea Metodologiei de investigare a infracțiunilor motivate de ură.<sup>135</sup>

Rămâne totuși neclar în ce măsură polițiștii chiar folosesc ghidul de mai sus, care este forța sa legală, având în vedere că în consultările anterioare, autoritățile au răspuns că polițiștii își bazează ancheta exclusiv pe prevederile Codului de procedură penală, care se aplică în general, la investigarea tuturor infracțiunilor penale.<sup>136</sup> În același timp, după doi ani de la publicarea ghidului, atât ECRI<sup>137</sup>, precum și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei<sup>138</sup> au criticat autoritățile pentru că „nu [au] dezvoltat încă proceduri îmbunătățite de identificare a indicatorilor de prejudecată și a atras atenția că încadrarea corectă a infracțiunilor motivate de ură este esențială pentru asigurarea funcționării eficiente a sistemului de justiție penală împotriva acestor acte.”<sup>139</sup> Matricea statistică și metodologia de colectare a datelor în domeniul infracțiunilor motivate de ură, pe care Inspectoratul General al Poliției Române le-a adoptat în mai 2022,<sup>140</sup> reprezintă doar instrumente de colectare a datelor și nu o metodologie de investigare, care conține indicatori de prejudecată și cerințe probatorii (vezi informații detaliate de mai sus, în Secțiunea II.B). Aceste neajunsuri sunt esențiale pentru crearea premiselor pentru o anchetă eficientă a infracțiunilor motivate de ură la nivelul poliției.

#### *b) La nivelul procurorilor*

În ceea ce privește nivelul parchetului, nu există procurori specializați în domeniul infracțiunilor motivate de ură, dar există o metodologie de investigare a infracțiunilor motivate de ură. În particular, Parchetul General a adoptat Ordinul 184/2020 pentru aprobarea Metodologiei de investigare a infracțiunilor motivate de ură destinată procurorilor să le folosească în propria activitate de anchetă și în supravegherea anchetei desfășurate de poliție.<sup>141</sup> Metodologia nu a fost publicată în Monitorul Oficial și a fost accesată doar în scop de cercetare din partea Ministerului Public. Această metodologie trebuia să fie adoptată în comun de Ministerul Public și de Ministerul Afacerilor Interne, pentru a fi utilizată împreună de poliție și de procurori atunci când investighează infracțiuni motivate de ură.<sup>142</sup> Întrucât a fost adoptată doar la nivelul Parchetului General, metodologia poate fi aplicată doar indirect de către poliția judiciară care investighează infracțiunile motivate de ură, prin intermediul activității de supraveghere desfășurată de procuror conform articolelor 55-56 din Codul de procedură penală, după cum ne-au informat reprezentanții poliției consultați pentru acest raport.<sup>143</sup> Nu deținem informații dacă s-a înregistrat vreun progres în adoptarea metodologiei și de către Ministerul Afacerilor Interne.

Nota explicativă a metodologiei detaliază rațiunea pentru care a existat necesitatea adoptării acestei îndrumări speciale în investigarea infracțiunilor motivate de ură, făcând referire la mesajul de intoleranță pe care autorii infracțiunilor motivate de ură îl transmit comunității în ansamblu, atenția deosebită pe care legea impune ca procurorii să o acorde în raport cu victima pentru a evita săvârșirea

<sup>135</sup> Această precizare a fost oferită de IGPR, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>136</sup> Inspectoratul General al Poliției Române, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022, pct. 49.

<sup>137</sup> ECRI, Raport privind România (ciclul al cincilea de monitorizare), 5.06.2019 și ECRI, Concluzii privind implementarea recomandărilor în ceea ce privește România Sub rezerva urmării interimare, 3.03.2022, CRI(2022)04.

<sup>138</sup> Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a 1406-a reuniune DH (07-09 iunie 2021) – Note, pct. 3, privind executarea hotărârii CtEDO în cauza Lingurar împotriva României, 16 aprilie 2019, 48474/14.

<sup>139</sup> ECRI, Concluzii privind implementarea recomandărilor în ceea ce privește România Sub rezerva urmării interimare, 3.03.2022, CRI(2022)04, punctul 2, pagina 5.

<sup>140</sup> Inspectoratul General al Poliției Române, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022.

<sup>141</sup> Parchetul General, Ordinul 184/2020 pentru aprobarea Metodologiei de cercetare a infracțiunilor motivate de ură.

<sup>142</sup> Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, a 1355 - a reuniune (23-25 septembrie 2019), punctul 4, CM/Notes/1355/H46-30.

<sup>143</sup> Consultări cu Poliția Română, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.



discriminării sau victimizării secundare și rolul procurorilor în dovedirea prejudecății drept motiv pentru comiterea infracțiunilor motivate de ură. Potrivit metodologiei, prejudecata poate rezulta *ex re*, din modul în care a fost săvârșită infracțiunea sau dintr-o serie de indicatori, enumerați în lista de indicatori, care ar trebui verificați de organele de drept. Există doar doi indicatori de părtinire specifici privind infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI exemplificați în metodologie: victima aparține unei minorități sexuale; suspectul este membru al unui grup care promovează homofobia. Ca atare, alți indicatori comuni, cum ar fi desfășurarea unui eveniment LGBT, limbajul homofob sau apropierea de o locație LGBT, nu sunt enumerați în mod specific ca indicatori de prejudecată. Metodologia conține, de asemenea, îndrumări practice privind colectarea de probe cu privire la mobilul infracțiunii motivate de ură. Metodologia conține prevederi cu privire la procedura de urmat în legătură cu victimele infracțiunilor motivate de ură, inclusiv referirea acestora către serviciile de asistență pentru victime, asigurarea confidențialității în timpul investigațiilor și menținerea comunicării cu victimele și accesul la informații despre derularea investigațiilor. Metodologia oferă un set specific de pași în relația cu victima violenței fizice. La finalul cercetării, când nu a fost stabilită răspunderea penală, metodologia îndreaptă procurorul să sesizeze cauza către alte autorități competente, printre care Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării.<sup>144</sup>

### *c) Infracțiunea motivată de ură comisă de oamenii legii*

Nu există prevederi specifice pentru asigurarea unei proceduri independente pentru infracțiunile motivate de ură și/sau incidentele motivate de ură presupus a fi comise de personalul care aplică legea, în afară de urmărirea penală desfășurată de procurori. Ca regulă generală, doar procurorii (nu polițiștii) vor cerceta presupusele infracțiuni comise de polițiștii care efectuează cercetări penale.<sup>145</sup> Pentru restul polițiștilor, cercetările penale pot fi efectuate de alți polițiști sub supravegherea procurorilor. Rechizitoriul se depune la instanță, care se pronunță asupra condamnării. Toate procedurile disciplinare sunt suspendate până la încheierea urmăririi penale. În anul 2021, a fost emis un ordin al Procurorului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin care se urmărește eficientizarea anchetelor penale în cauzele în care agenții statului sunt cercetați pentru fapte de rele tratamente comise în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Ordinul introduce monitorizarea în mod special a acestor cauze și preluarea investigației la nivelul unităților superioare de parchet, în urma analizei modului de instrumentare.<sup>146</sup> Ordinul vizează cauzele în care se efectuează urmărirea penală având drept obiect infracțiunile de cercetare abuzivă prevăzută de art. 280 Cod penal, supunere la rele tratamente prevăzută de art. 281 Cod penal, tortură prevăzută de art. 282 Cod penal și purtare abuzivă prevăzută de art. 296 Cod penal, comise de polițiști, funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor și/sau jandarmi.<sup>147</sup>

### *d) Investigarea ineficientă a infracțiunilor motivate de ură*

În ultimii 16 ani, niciuna dintre plângerile de infracțiuni motivate de ură depuse de persoane LGBTI cu sprijinul ONG-urilor din București și din restul țării nu a condus la deschiderea de urmărire penală împotriva unor persoane, cu atât mai puțin la rechizitori și condamnări. Mai mult, ONG-urile declară că urmărirea penală *in rem* durează mult timp (peste intervalul de timp rezonabil pentru strângerea și scoaterea la iveală a tuturor probelor) și nu toate probele disponibile sunt luate în considerare de către oamenii legii.<sup>148</sup> Ilustrativă pentru această concluzie este constatarea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauzele privind incidentele homofobe, pe care le prezentăm în continuare.

<sup>144</sup>Ibid.

<sup>145</sup>România, Legea 218/2002 privind Statutul polițistului (*Legea nr. 218/2002 privind statutul polițistului*), art.27.

<sup>146</sup>[Ordinul nr. 59 din 9 aprilie 2021 al Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.](#)

<sup>147</sup> Această precizare a fost oferită de Parchetul General, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>148</sup>Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, [a 1419-a reuniune \(decembrie 2021\) \(DH\) - Regula 9.2 - Comunicarea unui ONG \(Coalitia Anti-Discriminare din România\)](#) (18.11.2021) în cauza *MC și AC v. România* (Cererea nr. 12060/12).

În primul rând, în *cauza MC și AC*, citată mai sus, Curtea a constatat că ancheta care a durat 6 ani a fost prea lungă, compromițând șansele de a fi finalizată vreodată:

*„120. ...Curtea nu poate ignora faptul că în timpul anchetei au existat perioade semnificative de inactivitate din partea autorităților. Întregul proces a durat până la 9 august 2012, adică o perioadă totală de peste șase ani, o trecere a timpului care nu numai că este de natură să submineze o anchetă, ci și să compromită definitiv șansele acesteia de a fi încheiată vreodată ...”*

De asemenea, Curtea a identificat mai multe neajunsuri în anchetă, răspunsul forțelor de ordine în ceea ce privește identificarea și pedepsirea celor responsabili de incident fiind considerat nepotrivit:

*„121. ... În special, trebuie remarcat faptul că, pe parcursul anchetei, poliția nu a ascultat decât mărturiile unui martor, RAS, precum și a asistat la 29 de meciuri de fotbal și a efectuat verificări aleatorii la stațiile de metrou de cinci ori (a se vedea paragrafele 25 și 27 de mai sus). Nu rezultă că aceștia au folosit în mod semnificativ probele prezentate de reclamant, în special declarații, fotografii și identificarea unor persoane din grupul de atacatori (a se vedea paragrafele 18 și 19 de mai sus). Curtea observă în special că, deși reclamantii au identificat unii dintre atacatori, autoritățile interne (a se vedea paragraful 28 de mai sus) și Guvernul în memoriile lor în fața Curții (a se vedea paragraful 90 de mai sus) au continuat să afirme imposibilitatea de a conduce o anchetă în cazul de față din cauza neidentificării autorilor violenței (vezi Membrii Congregației Martorilor lui Iehova Gldani și alții, citat mai sus, § 118). Mai mult, Curtea nu poate accepta ca acțiunile de investigație întreprinse de autoritățile interne să poată fi considerate pași adecvați în vederea identificării și pedepsirii celor responsabili de incident, în condițiile în care aceste măsuri au avut loc la atât de mult timp după evenimentele inițiale.”*

În al doilea rând, în *cauza Asociația ACCEPT și alții*, citată mai sus,<sup>149</sup> Curtea a mers mai departe și a subliniat prejudecățile împotriva homosexualilor drept motiv pentru care autoritățile nu au intervenit pentru a proteja participanții la evenimentul cultural și nu au efectuat o anchetă penală corectă și eficientă:

*„112. Mai mult decât o lipsă de intervenție, atitudinea și decizia autorităților de a rămâne deoparte, în ciuda faptului că erau conștienți de conținutul insultelor rostite împotriva reclamantilor, par să indice o anumită părtinire împotriva homosexualilor, care a pătruns și în raportările lor ulterioare cu privire la fapte. În acest sens, Curtea reține că procesele-verbale întocmite de poliție și jandarmi nu conțineau nicio referire la insultele homofobe suferite de reclamantii individuali și descriu incidentul în termeni care ignoră complet orice astfel de manifestări de homofobie (a se vedea paragrafele 13 și 15 de mai sus).”*

*„121. Curtea nu poate decât să constate că autoritățile s-au referit în mod constant la abuzul verbal care i-a vizat pe reclamantii individuali ca fiind simple „discuții” sau „schimb de opinii” (a se vedea paragrafele 15 și 24 de mai sus). Făptașii au fost descriși drept „simpatizanți” ai extremei drepte, organizațiile și victimele ca „adepti” ai relațiilor între persoane de același sex (a se vedea paragraful 28 de mai sus). Acest limbaj, departe de a fi neutru sau accidental, poate sugera prejudecăți din partea autorităților față de solicitantii individuali, ceea ce poate fi văzut ca indicând faptul că autoritățile*

---

<sup>149</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*, cererea nr.19237/16, hotărâre din 1 iunie 2021.

au închis ochii la nuanțele homofobe ale actelor săvârșite, punând astfel în pericol acuratețea și eficacitatea procedurilor interne în ansamblu.”  
„126. Considerațiile de mai sus sunt suficiente pentru a permite Curții să concluzioneze că autoritățile nu și-au îndeplinit obligația pozitivă de a investiga în mod efectiv dacă abuzul verbal îndreptat împotriva reclamantilor individuali a constituit o infracțiune motivată de homofobie (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Beizaras și Levickas*, citat mai sus, § 129). Făcând acest lucru, autoritățile și-au arătat propria părținare față de membrii comunității LGBT”.

## C. Politica de urmărire penală și de condamnare

### a) Sesizarea din oficiu

Infracțiunile motivate de ură de sine stătătoare precum *Tortura*, *Abuzul în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazat pe discriminare și Incitarea la ură, violență și discriminare* pot fi urmărite penal *din oficiu*, fără a fi nevoie ca victima să depună o plângere, pentru restul infracțiunilor care au o circumstanță agravantă săvârșirii din motivul discriminării, aceasta depinde de infracțiunea respectivă – de exemplu violul săvârșit ca infracțiune motivată de ură nu poate fi urmărit *din oficiu*, ceea ce înseamnă că victima trebuie să depună plângere și doar atunci oamenii legii pot să demareze urmărirea penală privind fapta.

### b) Modelul agravării pedepsei

Pe lângă cele trei infracțiuni motivate de ură autonome menționate mai sus, modelul predominant este modelul agravării pedepsei, atunci când motivul legat de orientarea sexuală este luat în considerare ca circumstanță agravantă. În ceea ce privește identitatea de gen, rămâne neclar dacă acest motiv este protejat de lege, subiect care a fost detaliat în Secțiunea I.A. Nu există cazuri de infracțiuni motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI care au fost urmărite penal *in personam*, astfel încât nu putem spune cum funcționează acest sistem în practică și dacă există sau nu o majorare generală a pedepsei pentru infracțiunile săvârșite cu un motiv de prejudecată anti-LGBTI. Cu toate acestea, există deficiențe deosebite care rezultă din alegerea modelului agravării pedepsei în locul modelului infracțiunii speciale de sine stătătoare, pe care le vom detalia mai jos.

În cazul constatării vinovăției inculpatului cu aplicarea circumstanței agravante de la articolul 77.h, instanța are opțiunea de a dispune pedeapsa maximă sau, dacă aceasta nu este suficientă, instanța poate adăuga la această pedeapsă maximă un supliment de până la 2 ani, dar nu mai mult de o treime din pedeapsa maximă, în cazul pedepsei închisorii și un supliment de până la o treime din maxim, în cazul amenzii penale.<sup>150</sup> Faptul că circumstanța agravantă este relevantă doar la finalul procesului penal, pentru decizia judecătorului privind întinderea pedepsei, nu ar trebui să facă poliția și procurorii mai puțin implicați în stabilirea circumstanței agravante deoarece rolul lor este esențial în culegerea de probe care ilustrează motivul infracțiunii.

Totodată, regula este că majorarea limitelor speciale ale pedepsei nu este obligatorie pentru instanță și se poate face o singură dată, indiferent de numărul de circumstanțe agravante care se aplică în cauză.<sup>151</sup> Acest lucru conferă judecătorului o mare putere de apreciere în aplicarea legii – judecătorul poate alege dacă să sublinieze sau nu faptul că a fost o infracțiune motivată de ură și să o sancționeze

<sup>150</sup>România, *Codul penal din 2009* (Legea 286/2009) (*Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009)*), din 17 iulie 2009, articolul 78.(1), publicat în Monitorul Oficial nr.510 din 24.07.2009.

<sup>151</sup>România, *Codul penal din 2009* (Legea 286/2009) (*Codul Penal din 2009 (Legea nr. 286/2009)*), din 17 iulie 2009, articolul 78.(2), publicat în Monitorul Oficial nr.510 din 24.07.2009.

corespunzător sau nu. Mai mult, în cazurile în care infracțiunea motivată de ură a fost săvârșită de un grup de persoane (Art.77.a) sau prin supunerea victimei la tratamente crude și degradante (Art.77.b), ceea ce este adesea cazul la infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI, regula sus-menționată, care ține judecătorul să aplice majorarea pedepsei o singură dată, creează impresia de impunitate întrucât legea instituie un fel de „concurrentă” între circumstanțele agravante.

### c) *Probleme de implementare privind discursul instigator la ură*

În ceea ce privește politica de investigare penală și condamnare a infracțiunii de *Incitare la ură, violență sau discriminare*, două analize publicate în ultimii șapte ani conduc la concluzia că organele de drept și justiția nu iau în serios cazurile de discurs la ură, minimalizând pericolului social al acestei infracțiuni comparativ cu alte infracțiuni. În primul rând, o analiză a unei organizații neguvernamentale efectuată în 2015 a criticat justiția pentru abordarea de minimalizare a pericolului social al actelor care intră sub incidența *Instigării la ură sau discriminare*.<sup>152</sup> Această concluzie a rezultat din hotărârile procurorului de a nu urmări multe dintre dosarele semnalate în anii 2014 și 2015 și din cauzele care au fost soluționate de instanțe în perioada 2007-2015, în care judecătorii au constatat că nu era prezent pericolul social necesar angajării răspunderii penale – fie impactul presupusului discurs de ură nu a fost suficient de larg, fie actul de ură a fost spontan și nu s-a bazat pe o ideologie sau pe tensiuni interetnice.<sup>153</sup> În al doilea rând, șase ani mai târziu, o analiză tematică efectuată de Parchetul General cu privire la cercetările penale efectuate în perioada 2017-2020 privind infracțiunea de *Instigare la ură sau discriminare* (art. 369 din Codul penal) și prevederile specifice ale Ordonanței de Urgență 31/2002 nu a identificat nicio urmărire penală pentru *Instigare la ură sau discriminare* față de comunitatea LGBTI și o activitate limitată privind aceste infracțiuni în legătură cu alte criterii protejate. Pentru a rezolva această situație, raportul a recomandat următoarele măsuri: introducerea unor obiective privind investigarea infracțiunilor motivate de ură în programul semestrial de activități al fiecărui parchet, introducerea unor subiecte privind discursul instigator la ură din perspectiva libertății de exprimare și a utilizării internetului în programul de formare profesională continuă a procurorilor, discutarea la nivelul fiecărui parchet a rezultatelor acestei analize și a prevederilor hotărârilor Înaltei Curți de Casație și Justiție privind înregistrarea unui dosar penal.<sup>154</sup> Nu cunoaștem dacă Parchetul General are o imagine de ansamblu asupra modului în care se realizează activitatea de evaluare și raportare internă a procurorilor la care se face referire în analiza tematică de mai sus, dar ne-a informat cu ocazia consultării pentru acest raport că a introdus unele obiective specifice vizând verificarea modului de instrumentare a categoriei de dosare privind infracțiunile vizate în programele de activitate ale unităților de parchet.<sup>155</sup> De asemenea, analiza similară aferentă perioadei 2020-2021 este în curs de finalizare la Parchetul General.<sup>156</sup>

O astfel de abordare de a „închide ochii” la discursul instigator la ură și a minimaliza gravitatea abuzului verbal, criticată în cele două evaluări menționate mai sus, a fost calificată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în *Asociația ACCEPT și alții*, citată mai sus: „poate sugera părtinire din partea autorităților împotriva reclamanților individuali” și a stat la baza constatării unei încălcări a articolului 14 din Convenția Europeană, împreună cu articolul 8.<sup>157</sup>

<sup>152</sup>Societatea Academică Română, *Analiza comparativă a legislației și jurisprudenței în domeniul discursului discriminatoriu sau instigator la ură*, septembrie 2015.

<sup>153</sup>Ibid.

<sup>154</sup>Consiliul Superior al Magistraturii, Inspectia Judiciară, Raport privind examinarea cauzelor cu privire la infracțiunea prevăzută de art. 369 din Codul penal și infracțiunile prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului 31/2002, modificată prin Legea 157/2018, 14.05.2021, disponibil la <http://www.inspectiajudiciara.ro/mix-content/assets/inspectia-judiciara/uploads/2021-05/raport-21424-1-637565217578107374.pdf>

<sup>155</sup> Această precizare a fost oferită de Parchetul General, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup>Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Asociația ACCEPT și alții împotriva României*, cererea nr.19237/16, hotărârea din 1 iunie 2021, alin.121.

Spre deosebire de abordarea anterioară descrisă mai sus, în puținele cauze soluționate de instanțele de judecată în anii 2019-2022, judecătorii au constatat pericolul social necesar angajării răspunderii penale și i-au condamnat pe făptuitori pentru *Instigare la ură sau discriminare*, în cauze legate de alte criterii protejate decât orientarea sexuală și identitatea de gen. Aceste cazuri au constatat în: mai multe comentarii pe Facebook de incitare la violență împotriva maghiarilor și de promovare a unei manifestări împotriva acestui grup într-un anumit moment și loc, într-un contextul unor dispute interetnice, la Cimitirul Internațional al Eroilor din Valea Uzului,<sup>158</sup> un videoclip muzical numit „Curwa”, înfățișând femei în roluri supuse, portretizate ca sclave sexuale, purtând lesă ca un câine, supuse violenței fizice de către bărbați, în timp ce versurile vorbesc despre femei inferioare bărbaților și că ar trebui supuse la violență,<sup>159</sup> vandalizarea unui cort, într-o piață centrală din București, la Ziua Internațională a Romilor și scrierea de mesaje ce conțineau insulte, înjurături la adresa romilor, „Moarte țiganilor” și „România nu vă vrea aici”,<sup>160</sup> și publicarea pe Facebook a mai multor fotografii care înfățișează simboluri fasciste, inclusiv svastica, amenințări cu moartea adresate persoanelor de etnie romă și insulte la adresa acestora.<sup>161</sup>

## VI. Secțiunea IV: Drepturile victimelor

### CM/Rec (2010)5, Secțiunea IA3

**3. „[...] în acest scop, statele membre ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a [...] oferi asistență și sprijin adecvat victimelor și martorilor.”**

#### A. Conținutul prevederilor legale și politicilor publice referitoare la drepturile victimelor

Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor prevede servicii confidențiale și gratuite adresate victimelor infracțiunilor, inclusiv sesizări și evaluare, informare, sprijin și protecție, asistență juridică, compensație financiară.<sup>162</sup> Prin victimă a infracțiunii, legea înțelege „*persoana fizică ce a suferit un prejudiciu, de orice natură, inclusiv o vătămare a integrității sale fizice, mintale sau emoționale sau un prejudiciu economic, cauzate în mod direct de o infracțiune, precum și membrii familiei unei persoane decedate ca urmare a unei infracțiuni și care au suferit prejudicii în urma decesului persoanei respective*”.<sup>163</sup> Nu există o definiție legală a „victimelor vulnerabile” în Legea 211/2004<sup>164</sup> sau în Metodologia din 2021 de evaluare și intervenție interinstituțională multidiscplinară a acordării de servicii de sprijin și protecție a victimelor infracțiunilor.<sup>165</sup> Acest ultim document detaliază prevederile Legii 211/2004 cu privire la serviciile de sprijin și protecție a victimelor infracțiunilor, mandatul instituțiilor implicate și cooperarea dintre

<sup>158</sup>România, Judecătoria Miercurea Ciuc, Sentința penală nr. 723/2021, din 10.11.2021.

<sup>159</sup>România, Judecătoria Pitești, Sentința penală nr.669/2021, din 29.04.2021.

<sup>160</sup>România, Curtea de Apel București, Decizia nr.1430/2019, din 29.10.2019.

<sup>161</sup>România, Curtea de Apel București, Decizia nr.17/2021, din 18.01.2021.

<sup>162</sup>Legea 211/2004 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), publicată în Monitorul Oficial nr.505 din 27.05. 2004.

<sup>163</sup>Legea 211/2005 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), articolul 3<sup>4</sup>, publicată în Monitorul Oficial nr. 505 din 27.05.2004.

<sup>164</sup>Legea 211/2005 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), publicată în Monitorul Oficial nr.505 din 27.05. 2004.

<sup>165</sup>Metodologia de evaluare și intervenție interinstituțională multidiscplinară a furnizării de servicii de sprijin și protecție a victimelor infracțiunilor (*Metodologie din 12.02.2021 de evaluare și intervenție multidiscplinară și interinstituțională în acordarea serviciilor de sprijin și protecție pentru victimele infracțiunilor*), publicată în Jurnalul Oficial nr.587 din 13.05.2021.

aceste instituții, pașii care trebuie urmați în asistența unei victime, etc. Modificările adoptate în 2019 la Legea 211/2004 prevăd că evaluarea victimelor, respectiv procesul de identificare a nevoilor de asistență și protecție, precum și a serviciilor de sprijin și protecție adecvat, va avea în vedere caracteristicile personale ale victimei.<sup>166</sup> Nu există o detaliere a acestor caracteristici personale în lege și nicio referire la ele în Metodologia din 2021. Mai mult, nu avem informații că identitatea de gen și orientarea sexuală ar fi în vreun fel vizată, cu consecințe în practică, din moment ce serviciile de suport pentru victime nu vizează în mod special victimele infracțiunilor motivate de ură în general și a infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI în special. Faptul că tot în 2019, a fost introdus principiul general al nediscriminării, criteriul orientării sexuale fiind explicit menționat, dar nu și identitatea de gen, nu acoperă nevoia de a exista măsuri speciale pentru victimele infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI.

Sistemul public existent de sprijinire a victimelor nu are protocoale specifice sau alte măsuri dedicate victimelor infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI, nici măcar pentru anumite grupuri LGBTI cu vulnerabilitate sporită, cum ar fi persoanele LGBTI cu dizabilități sau adolescenții LGBTI.<sup>167</sup> Totodată, Ministerul Muncii, consultat pentru acest raport, a indicat că serviciile de informare, sprijin și protecție a victimelor infracțiunilor prevăzute în Legea 211/2004 trebuie să urmeze principiile generale, precum respectarea nevoilor victimei, evitând victimizarea, respectarea demnității umane, nediscriminarea și participarea victimei la procesul decizional.<sup>168</sup> Prin nediscriminare, Ministerul Muncii înțelege recunoașterea statutului de victimă și asigurarea faptului că accesul la serviciile de sprijin și protecție se realizează fără discriminare pe baza unor criterii precum: rasă, naționalitate, cetățenie, origine etnică sau socială, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de altă natură, bunuri, handicap, vârstă, sex, orientare sexuală, statutul lor în ceea ce privește reședința sau sănătatea.<sup>169</sup>

Serviciile de asistență juridică sunt disponibile victimelor infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI, similar altor victime ale infracțiunilor, cu condiția ca venitul lor lunar pe membru de familie să nu fie mai mare decât salariul minim brut lunar, în anul în care au depus cererea și ca victima să fi depus plângere penală în 60 de zile de la momentul incidentului.<sup>170</sup> Adăposturile sunt concepute pentru femeile și copiii care sunt victime ale violenței domestice (într-un cuplu heterosexual) și pentru persoanele fără adăpost, nu pentru victimele LGBTI ale violenței.<sup>171</sup> Ministrul Muncii a comunicat în consultările pentru acest raport că, în conformitate cu art.3 din legea 217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței în familie și cu principiile privind nediscriminarea, auto-determinarea și egalitatea de șanse din Legea 292/2011 a asistenței sociale, o femeie care fuge de violența unei parteneri lesbiane trebuie să fie acceptată într-un adăpost pentru victimele violenței domestice; totuși, autoritățile nu au putut indica numărul lesbienele care au fost asistate în ultimii cinci ani.<sup>172</sup> O abordare heteronormativă exclude și discriminează automat alte categorii de victime ale violenței domestice care aparțin comunității LGBTI: femeile trans victime ale violenței domestice care nu au parcurs procedura de recunoaștere juridică a genului nu sunt acceptate în adăpost, deoarece doar victimele care au sexul feminin în actul de identitate se califică; de asemenea, tinerii LGBTI nu se califică pentru adăpost, în ciuda faptului că sunt victime ale violenței în familie, din partea părinților

---

<sup>166</sup> Ordonanță de urgență 24/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, precum și a altor acte normative, Art.1 pct.9, art.3<sup>9</sup> alin.2 lit.c publicată în Jurnalul Oficial nr.274 din 10.04.2019.

<sup>167</sup> Legea 211/2004 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), publicată în Monitorul Oficial nr.505 din 27.05.2004.

<sup>168</sup> Consultări cu Ministerul Muncii, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>169</sup> Consultări cu Ministerul Muncii, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>170</sup> Legea 211/2004 privind anumite măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor (*Legea 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea informării, sprijinirii și protecției victimelor infracțiunilor*), art.15-16, publicată în Jurnalul Oficial nr.505 din 27.05.2004.

<sup>171</sup> A se vedea România, *Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție (ANPDCA)*, Răspunsul din 18 iulie 2022 la întrebările 2 și 5.

<sup>172</sup> Consultări cu Ministerul Muncii, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

lor. Asistenții sociali, polițiștii și personalul instanțelor nu sunt obligați să primească instruire la un nivel adecvat contactului lor cu victimele.

ONG-urile care lucrează pentru comunitatea LGBTI oferă sprijin juridic și psihologic victimelor LGBTI, dar aceste servicii depind de profesioniști care lucrează *pro bono* sau de finanțare bazată pe proiecte de la donatori privați sau finanțare UE. Finanțarea publică de la bugetul de stat nu este disponibilă pentru serviciile de sprijinire a victimelor pentru persoanele LGBTI. În general, finanțarea de stat pentru ONG-urile care oferă sprijin victimelor violenței domestice, traficului sau victimelor copii se bazează pe proiecte, atunci când ONG-ul are un parteneriat cu o anumită autoritate publică sau a câștigat o cerere de propuneri, de obicei pentru servicii sociale sau campanii de informare. Sprijinul este limitat și pe termen scurt, ceea ce afectează sustenabilitatea și planificarea activităților ONG-urilor. Autoritățile publice nu colectează informații despre imaginea generală a ajutorului de stat acordat ONG-urilor care oferă servicii de sprijinire a victimelor, ceea ce sugerează o finanțare oarecum nesistematică și limitată a organizațiilor de sprijin.

## B. Probleme de implementare

Nu există măsuri de politică publică privind protecția victimelor, cu excepția unei prevederi introduse în Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2022-2025, adoptată de Ministerul Justiției, care planifică instruirii pentru judecători și procurori cu privire la metodele de audiere a victimelor infracțiunilor cu un accent deosebit pe victimele infracțiunilor sexuale și pe impactul traumei complexe, ca parte a obiectivului specific de dezvoltare a competențelor practice pentru aceste categorii de profesioniști în drept.<sup>173</sup> Strategia menționată mai sus nu prevede un accent deosebit asupra victimelor LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură.

Proiectul „Protecția victimelor infracțiunilor”, implementat de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (parte a Mecanismului Financiar Norvegian 2014-2021) în parteneriat cu Ministerul Justiției, Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) și Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului din București, sectoarele 2-5, are ca obiectiv general să contribuie la asigurarea unui sistem de justiție penală eficient, accesibil și calitativ pentru copiii victime ale infracțiunilor, respectiv pentru victimele infracțiunilor motivate de ură, cu un accent special pe populația de etnie romă. În ceea ce privește victimele infracțiunilor motivate de ură se urmărește îmbunătățirea răspunsului sistemului de justiție în materie penală la infracțiunile motivate de ură și a mecanismelor de protecție și asistență pentru victimele infracțiunilor motivate de ură, prin combinarea activităților de cercetare, analiză, colectare de date, formare profesională și implicarea reprezentanților societății civile. Contribuția FR A în acest proiect va fi una substanțială, având în vedere experiența Agenției în materie, asistența tehnică oferită asigurând obiectivitatea și neutralitatea livrabilelor proiectului. Rezultatele analizei tematice vor sta la baza construcției celorlalte activități referitoare la elaborarea de ghiduri privind identificarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor motivate de ură, elaborarea programei de formare profesională, respectiv constituirea unui Grup de lucru la nivel înalt privind infracțiunile motivate de ură.<sup>174</sup>

Două proiecte implementate în prezent de Consiliul Superior al Magistraturii vizează îmbunătățirea nivelului de încredere în justiție și creșterea gradului de conștientizare cu privire la drepturile potenților, în special drepturile grupurilor vulnerabile.<sup>175</sup> Cu toate acestea, victimele infracțiunilor

---

<sup>173</sup>România, Ministerul Justiției, *Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2022-2025 (Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2022-2025)*, Acțiunea 3.2.1 pag. 45, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.436 din 30 martie 2022, publicată în Jurnalul Oficial nr.322bis din 2 aprilie 2022.

<sup>174</sup> Informații despre proiect sunt disponibile [aici](#).

<sup>175</sup>România, Consiliul Superior al Magistraturii, Răspunsul nr.8622/2022 din 19 iulie 2022.



motivate de ură și persoanele LGBTI nu sunt identificate ca grupuri vulnerabile prin aceste inițiative. În primul proiect, Consiliul Superior al Magistraturii a actualizat și a publicat<sup>176</sup> în anul 2019 un pachet care conține informații cu accent pe drepturile grupurilor vulnerabile și o campanie de informare, lansată pe data de 12 august 2022, care abordează inclusiv drepturile grupurilor vulnerabile și liberul acces la justiție;<sup>177</sup> nu există niciun indiciu că victimele infracțiunilor motivate de ură și persoanele LGBTI sunt acoperite de definiția grupului vulnerabil utilizat în acest proiect.<sup>178</sup> În cadrul celui de-al doilea proiect, Consiliul Superior al Magistraturii organizează 9 sesiuni de formare privind accesul la justiție al grupurilor vulnerabile pentru profesioniștii din domenii non-juridice, spre exemplu personal din cadrul autorităților locale sau reprezentanți ai ONG-urilor, în vederea creșterii gradului de conștientizare cu privire la provocările întâmpinate de comunitățile de romi și alte grupuri vulnerabile și creșterea capacității de diseminare a informațiilor despre mecanismele de asistență juridică disponibile pentru aceste grupuri.<sup>179</sup> De asemenea, se vor organiza 2 conferințe pe aceeași temă, cu participarea profesioniștilor din domeniul juridic (judecători, procurori, etc.) și din domeniul non-juridic.<sup>180</sup>

## VII. Secțiunea V: Protecția împotriva infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI în detenție

### CM/Rec (2010)5, Secțiunea IA 4

**4. „Statele membre ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a asigura siguranța și demnitatea tuturor persoanelor aflate în închisoare sau în alte moduri private de libertate, inclusiv a persoanelor lesbiene, gay, bisexuale și transgender și, în special, să ia măsuri de protecție împotriva agresiunii fizice, violului și altor forme de abuz sexual, fie că au fost comise de alți deținuți sau de personal; ar trebui luate măsuri pentru a proteja și respecta în mod adecvat identitatea de gen a persoanelor transgender.”**

#### A. Măsuri în vigoare pentru a asigura siguranța și demnitatea deținuților

Regulile de executare a pedepselor<sup>181</sup> stabilesc un statut separat pentru persoanele private de libertate care sunt persoane vulnerabile, iar orientarea sexuală este unul dintre primele criterii de vulnerabilitate identificate în mod explicit de regulament. Comisia pentru stabilirea, individualizarea și modificarea regimului de executare a pedepselor privative de libertate ia decizia de a considera o persoană vulnerabilă, pe baza identificării acesteia ca aparținând unuia dintre criteriile protejate, cumulată cu prezența unui pericol pentru respectiva persoană, pentru ceilalți sau pentru centrul de detenție.<sup>182</sup> Această hotărâre poate interveni la începutul sau pe durata perioadei de detenție, la cererea motivată a persoanei în cauză, a altor persoane private de libertate sau *din oficiu* când apare pericolul descris mai sus, constatată pe baza analizei documentelor, a observațiilor specialiștilor care

<sup>176</sup> [https://drive.google.com/file/d/1IVUIKFFZ8WwGBBQ1xOfWZ-n-\\_RxPiJu3/view](https://drive.google.com/file/d/1IVUIKFFZ8WwGBBQ1xOfWZ-n-_RxPiJu3/view)

<sup>177</sup> <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=b4b1b782-c285-4682-8f48-dcf5546c61c8-InfoCSM>

<sup>178</sup> Titlul proiectului este „TAE- Transparență, accesibilitate și educație juridică prin îmbunătățirea comunicării publice la nivelul sistemului judiciar”. A se vedea România, Consiliul Superior al Magistraturii, Răspunsul nr.8622/2022 din 19 iulie 2022.

<sup>179</sup> România, Consiliul Superior al Magistraturii, Răspunsul nr.8622/2022 din 19 iulie 2022.

<sup>180</sup> Consultări cu Consiliul Superior al Magistraturii, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>181</sup> România, Regulamentul din 2016 privind aplicarea Legii 254/2013 privind executarea pedepselor și măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (*Regulamentul din 2016 de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*), art.34-36, publicată în Monitorul Oficial nr.271 din 11.04.2016.

<sup>182</sup> România, Regulamentul din 2016 privind aplicarea Legii 254/2013 privind executarea pedepselor și măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (*Regulamentul din 2016 de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*), art.35, publicat în Monitorul Oficial nr.271 din 11.04.2016.



asigură evaluarea multidisciplinară a deținuților sau a informărilor primite de la personalul unității, în urma solicitării scrise formulate de către persoana privată de libertate. Identificarea vulnerabilității, pe criteriul orientării sexuale, se realizează, la nivelul unităților penitenciare subordonate, conform unde proceduri interne privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate.<sup>183</sup> Scopul procedurii vizează definirea conceptului de vulnerabilitate, stabilirea criteriilor de identificare a persoanelor vulnerabile, a modului de lucru cu acestea și de consemnare a datelor în documentele specifice, precum și a măsurilor de siguranță și monitorizare dispuse de administrația locului de deținere, atunci când se impune. Orientarea sexuală și ceea ce procedura denumește „identitatea sexuală” sunt corect definite: “Orientare sexuală - este definită ca atracția emoțională, sexuală sau afectivă constantă față de indivizi de un anume gen. (...). Identitate sexuală - modul în care fiecare individ se percepe din punct de vedere psihologic, ca bărbat sau ca femeie. (...)”.<sup>184</sup> În sprijinul aplicării măsurilor de protecție, psihologul are responsabilitatea completării, în Fișa psihologică din Dosarul de Educație și Asistență Psihosocială a deținutului, a potențialului de discriminare/vulnerabilitate, în cazul celor cu vulnerabilități generate de orientarea sexuală, precum și a monitorizării acestora pe timpul executării măsurilor sau pedepselor privative de libertate.<sup>185</sup>

Măsurile de protecție constau în: plasarea temporară a persoanei vulnerabile într-o altă cameră de detenție în vederea eliminării factorilor de risc, la hotărârea directorului centrului de detenție, stabilirea locurilor, perioadelor de timp, itinerariilor și persoanelor care întâlnesc respectivul deținut, desemnarea de personal cu experiență pentru protecția, escorta, supravegherea, monitorizarea sau intervenția operativă, instituirea unui sistem de răspuns rapid de către persoanele cu putere de decizie în cazul manifestării pericolului potențial, examinarea rapidă a tuturor petițiilor introduse de deținuți, familiile acestora sau terți privind acuzațiile de acte de violență, desfășurarea unor programe educaționale adecvate, precum și asistență psihologică și socială. În cazul în care aceste măsuri nu sunt suficiente, se poate produce transferul în alt penitenciar sau într-un spital-penitenciar.<sup>186</sup> Nu există o prevedere explicită care să introducă regula conform căreia măsurile de protecție ar trebui să evite plasarea deținuților LGBTI în izolare, dar modul în care este interpretat regulamentul lasă impresia că scopul urmărit nu este de a impune o măsură de izolare, ci o măsură de protecție. Mai mult, Administrația Națională a Penitenciarelor (ANP) ne-a comunicat în urma consultărilor pentru acest raport că măsurile întreprinse de administrația penitenciarului urmăresc protejarea drepturilor și evitarea discriminării, neavând un caracter sancționatoriu (de tipul izolării) și că pe durata clasificării, aceste măsuri de protecție sunt monitorizate de către personalul de specialitate responsabil. Sunt necesare mai multe informații de la autorități dacă și cum aceste măsuri de protecție sunt efectiv accesate în practică și dacă deținuții LGBTI sunt plasați în mod obișnuit în izolare. De exemplu, ne lipsesc informații în câte cazuri s-a luat măsura de protecție a plasării într-o altă cameră de detenție din motiv de orientare sexuală și ce procent reprezintă din numărul total de cazuri când se aplică această măsură de protecție; ANP ne-a comunicat în consultările pe acest raport că la nivelul instituției nu sunt centralizate date statistice relaționate exclusiv criteriului de vulnerabilitate orientare sexuală.<sup>187</sup> De asemenea, nu avem informații ce măsuri au în vedere autoritățile pentru a evita transformarea acestei măsuri de protecție în măsură de izolare.

---

<sup>183</sup> Administrația Națională a Penitenciarelor, Procedura P.S./DRS-DM-DSDRP-005 privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate.

<sup>184</sup> *Id.*, Expunere de motive.

<sup>185</sup> Administrația Națională a Penitenciarelor, Procedura P.S./DRS-DM-DSDRP-005 privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate.

<sup>186</sup> România, Regulamentul din 2016 privind aplicarea Legii 254/2013 privind executarea pedepselor și măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (*Regulamentul din 2016 de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispusă de organele judiciare în cursul procesului penal*), art.36, publicat în Monitorul Oficial nr.271 din 11.04.2016.

<sup>187</sup> Această precizare a fost oferită de Administrația Națională a Penitenciarelor, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

Persoanelor lipsite de libertate care sunt transgender și nu și-au schimbat sexul în actele de stare civilă nu li se oferă posibilitatea de a fi repartizați într-o unitate pentru bărbați sau pentru femei, pe baza identității lor de gen autodeterminate. Identitatea de gen nu este menționată în mod explicit în lista criteriilor de vulnerabilitate din regulamentul de mai sus, dar termenii „identitate sexuală”<sup>188</sup> și „transgender”<sup>189</sup> sunt definiți pe larg în procedura privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate. Așadar, unitățile penitenciar trebuie să citească și acest criteriu în lista deschisă care se încheie cu sintagma „orice alte situații, stări sau circumstanțe similare care pot crea o vulnerabilitate pentru deținut” din Regulament și să aplice procedura de mai sus.<sup>190</sup> Sunt necesare mai multe informații de la autorități dacă și cum sunt aplicate aceste măsuri de protecție deținuților trans. De exemplu, nu avem informații câte persoane transgender au cerut și au primit măsurile de protecție descrise mai sus sau alte măsuri de protecție, dacă există și câte persoane transgender au fost transferate în camere de protecție în ultimii cinci ani.

## B. Probleme de implementare

Nu există cursuri specifice privind siguranța și demnitatea deținuților LGBTI pentru lucrătorii din penitenciare. Nu există un program special de monitorizare a drepturilor deținuților care să se concentreze pe nediscriminarea bazată pe orientarea sexuală și identitatea de gen, astfel încât problemele care afectează aceste persoane sunt necunoscute.

## C. Mecanismul de plângere disponibil

Mecanismul general de plângere în fața judecătorului de supraveghere a privării de libertate, care supraveghează respectarea drepturilor în detenție este disponibil tuturor deținuților.<sup>191</sup> Nu există măsuri speciale de protecție pentru deținuții LGBTI, cu excepția celor descrise mai sus.

Art.52 din Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare prevede că în cazul în care persoana condamnată și-a fost afectată în mod grav sănătatea ori integritatea corporală, personalul medical are obligația de a întocmi un referat medical, de a consemna în fișa medicală cele constatate, precum și declarațiile persoanei condamnate în legătură cu acestea sau cu orice altă agresiune și de a anunța conducerea unității. În plus, administrația penitenciarului are obligația legală de a înștiința, de îndată, judecătorul de supraveghere a privării de libertate, parchetul

<sup>188</sup> Administrația Națională a Penitenciarelor, Procedura P.S./DRS-DM-DSDRP-005 privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate, Secțiunea 1. Expunere de motive, „Identitate sexuală - modul în care fiecare individ se percepe din punct de vedere psihologic, ca bărbat sau ca femeie.”

<sup>189</sup> Administrația Națională a Penitenciarelor, Procedura P.S./DRS-DM-DSDRP-005 privind identificarea persoanelor private de libertate cu potențial de discriminare/risc de vulnerabilitate, Secțiunea 1. Expunere de motive, „Transgender - este un termen umbrelă folosit pentru a descrie acele persoane a căror identitate sau expresie de gen diferă de așteptările convenționale date de sexul atribuit lor la naștere. Această categorie cuprinde: transsexualii - care trăiesc sau doresc să trăiască permanent ca membri ai sexului opus, travestiții - care se îmbracă în hainele sexului opus, persoanele intersex - care din punct de vedere genetic nu pot fi încadrate în niciunul dintre cele două genuri (masculin, feminin), androginii, lesbienele foarte masculine, bărbații gay efeminați, oamenii care ar prefera să folosească alte pronume sau niciunul dintre ele, heterosexuali atipici etc. A fi transgender nu înseamnă că ești homosexual. Mulți dintre transgenderi sunt heterosexuali. Identitatea sexuală și orientarea sexuală sunt două chestiuni distincte. De exemplu o persoană înregistrată în actul de identitate ca femeie, dar care se simte bărbat, în cazul în care se simte atras de femei, se va considera bărbat heterosexual și nu femeie lesbiană. Persoanele private de libertate care au altă orientare sexuală decât cea majoritară sau sunt bănuite că ar avea o orientare sexuală diferită (de orientare homosexuală sau bisexuală, transgender) constituie o categorie cu potențial de discriminare, caracterizată prin lipsa unui tratament egal. O persoană poate fi discriminată chiar și atunci când este asociată sau înrudită cu o persoană de orientare sexuală diferită.”

<sup>190</sup> România, Regulamentul din 2016 privind aplicarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal (*Regulamentul din 2016 de aplicare a Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*), art.34.(1).j, publicat în Monitorul Oficial nr.271 din 11.04.2016.

<sup>191</sup> Legea 254/2013 privind executarea pedepselor și măsurile de reținere dispuse de către justiție în cursul procesului penal (*Legea 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal*), art.56, publicată în Monitorul Oficial nr. 514 din 14.08.2013.

și Administrația Națională a Penitenciarelor, familia persoanei condamnate, o persoană apropiată acesteia sau, după caz, reprezentantul legal cu privire la situația respectivă. Mai mult, în cazul în care constată urme de violență sau persoana condamnată acuză violențe, medicul care efectuează examenul medical are obligația de a consemna în fișa medicală cele constatate și declarațiile persoanei condamnate în legătură cu acestea sau cu orice altă agresiune și de a sesiza de îndată procurorul, iar persoana condamnată are dreptul de a solicita să fie examinată, în penitenciar, de un medic legist.

ANP ne-a comunicat în cadrul consultărilor pe baza acestui raport că pentru combaterea torturii, tratamentelor inumane sau degradante și a altor rele tratamente, începând cu data de 1 februarie 2022, la nivelul aparatului central a fost înființată camera operațională, ce reprezintă un mecanism prin care ofițerii specialiști siguranța deținerii și regim penitenciar verifică toate incidentele produse în unitățile subordonate, modul de gestionare a acestora, imaginile video surprinse și conformitatea documentelor întocmite. Personalul desemnat în această cameră operațională decide când un eveniment negativ se poate declara ca soluționat, iar în cazurile în care sunt necesare efectuarea unor verificări suplimentare sau transmiterea de noi documente și imagini video, are posibilitatea de a dispune polițiștilor de penitenciare din unități să nu părăsească serviciul până la lămurirea incidentelor sub toate aspectele.<sup>192</sup> Nu avem mai multe informații în legătură cu baza legală și de reglementare a acestui mecanism și eficacitatea sa practică.

## VIII. Secțiunea VI: Conștientizare și formare

### CM/Rec (2010)5, Secțiunea IA3

**3. (...) în acest scop, statele membre ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că structurile de aplicare a legii, inclusiv sistemul judiciar, au cunoștințele și aptitudinile necesare pentru a identifica astfel de infracțiuni și incidente [...].”**

#### A. Măsuri de conștientizare

De la primele cercetări sociologice ale societății românești care pun întrebări despre homosexuali, în 1993, s-a înregistrat un progres semnificativ și constant în atitudinile sociale – de la 75% din populație care nu dorea să aibă un vecin gay<sup>193</sup> în 1993, la 65% în 1999-2000 și 56% în 2010-2012.<sup>194</sup> Cel mai recent sondaj național realizat de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, din 2018, a constatat că 52% dintre respondenți au indicat că orientarea sexuală nu este importantă pentru ei atunci când se referă favorabil sau nefavorabil la o altă persoană și 80% dintre respondenți ar accepta ca o persoană cu orientare homosexuală să locuiască în România, 73% să locuiască pe aceeași stradă și 63% să fie coleg de muncă.<sup>195</sup>

Nu există campanii de conștientizare și educare care să vizeze publicul larg cu privire la infracțiunile motivate de ură împotriva LGBTI (ca parte a unei campanii generale împotriva infracțiunilor motivate de ură sau specifică LGBTI). Spre deosebire de alte țări europene, România nu a organizat sub egida Consiliului Europei o campanie națională NoHate. Dimpotrivă, așa-numita „Coaliție pentru Familie” a

<sup>192</sup> Aceste informații au fost oferite de ANP, în urma Mesei rotunde de consultare asupra Analizei tematice preliminare, 4 octombrie 2022, Biblioteca Națională, București.

<sup>193</sup> Ovidiu Voicu, *Dinamica gradului de acceptare/respingere a persoanelor homosexuale în societatea românească, în ultimii 20 de ani*, 2017.

<sup>194</sup> Dagmar Herzog, *Sexuality in Europe*, Cambridge University Press, 2011, p.185.

<sup>195</sup> România, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, *Sondaj la nivel național privind discriminarea în România și percepțiile actuale asupra infracțiunilor motivate de ură*, 2018.

organizat o campanie pentru a promova referendumul privind modificarea definiției familiei din Constituția României (să fie restrânsă la căsătoria între un bărbat și o femeie), pe care o parte a societății civile l-a interpretat ca fiind o campanie de ură împotriva LGBTI.<sup>196</sup> După eșecul referendumului, au existat mai multe încercări de a scoate în afara legii orice discuție despre orientarea sexuală, identitatea de gen și genul diferit de sex, desfășurată în sectorul educațional, indiferent de vârsta persoanelor. De exemplu, după adoptarea legilor anti-gay în Ungaria, un proiect de lege similar a fost propus în Parlamentul României, susținut de partidele politice minoritare maghiare<sup>197</sup> și de Alianța pentru Uniunea Românilor, un partid minoritar din Parlamentul României care a fost descris în mod repetat ca fiind un partid de extremă dreapta, acesta anunțând că va introduce încă un proiect de lege prin care să interzică așa-numita „propaganda gay” în rândul copiilor, înțeleasă ca orice informație despre homosexualitate sau identitate de gen furnizată minorilor.<sup>198</sup> Nicio autoritate publică sau partid politic nu și-a exprimat public opoziția față de astfel de declarații și inițiative, cu excepția unui deputat din USR- PLUS, un partid de opoziție.<sup>199</sup> Proiectul de lege menționat mai sus este în prezent în dezbatere în Parlament.<sup>200</sup> O astfel de inițiativă vine în ciuda unei decizii a Curții Constituționale a României, publicată în Jurnalul Oficial la data de 21 ianuarie 2021, care a constatat neconstituționale prevederi legale care interzic educația privind genul și identitatea de gen, adoptate în 2020 de Parlament. Curtea Constituțională a afirmat că astfel de modificări legislative intră în conflict cu standardele constituționale și internaționale ale drepturilor omului care reflectă schimbările de-a lungul timpului în rolurile sociale atribuite femeilor și bărbaților și înlăturarea stereotipurilor de gen, precum și recunoașterea identității de gen în cazul persoanelor transgender.<sup>201</sup> Curtea Constituțională a recunoscut în mod explicit că sexul biologic și identitatea de gen nu sunt întotdeauna aceleași, contrar ideii prezentate de interdicția consacrată în amendament, care a fost contestat și trimis spre control constituțional.<sup>202</sup>

În 2019, modificările aduse Legii educației naționale nr. 1/2011 (LEN) au interzis în mod expres violența psihologică - bullying în instituțiile de învățământ și în toate spațiile destinate educației și formării profesionale. În definiția violenței psihologice – bullying, aspectele discriminării și excluderii sociale vizate de actele de violență împotriva victimei includ, printre altele, genul sau orientarea sexuală a victimei. Mai mult, implementarea planului anti-bullying la nivelul fiecărei unități școlare include activități de informare și conștientizare cu privire la fenomenul de bullying pentru personalul școlii, copii și părinți, informarea cu privire la procedurile specifice de prevenire, identificare și intervenție și încurajarea participării la raportarea bullying-ului, medierea acestora, responsabilitățile personalului didactic în scopul intervenției imediate, alături de activități care contribuie la promovarea valorilor și misiunii școlii și la realizarea obiectivului „școală cu toleranță zero față de violență” prevăzut de regulamentul de ordine interioară. De asemenea, școlile pot implementa programe, proiecte și campanii de creștere a coeziunii în cadrul grupului de copii și în comunitatea copii-adulți, conștientizarea

<sup>196</sup>Comitetul Miniștrilor al Consiliului European, a 1348 - a reuniune (iunie 2019) (DH) - Regula 9.2 - Comunicarea unui ONG (Coalitia Anti-Discriminare din România) (02.04.2019) în cauza *MC și AC v. România* (Cererea nr. 12060/12).

<sup>197</sup>Partidul Popular Maghiar din Transilvania și Partidul Civic Maghiar. Vezi DW (2021) „România pe urmele lui Viktor Orban?” ('România pe urmele lui Viktor Orban?'), 11.08.2021, disponibil la <https://www.dw.com/ro/rom%C3%A2nia-pe-urmele-lui-viktor-orban/a-58829534>.

<sup>198</sup>Hotnews (2021) „AUR plans to initiate an anti-LGBT law based on the Hungarian model – Party supporters are being consulted on social media” (*AUR vrea să inițieze o lege anti-LGBT pe modelul din Ungaria / Simpatizantii partidului, chestionați pe rețelele de socializare*), 27.07.2021, disponibil la <https://www.hotnews.ro/stiri-politic-24943363-aur-vrea-initieze-lege-anti-lgbt-modelul-din-ungaria-simpatizantii-partidului-chestionati-retele-socializare.htm>.

<sup>199</sup>G4Media (2021) 'Iulian Bulai about the anti-LGBTQI bills noticed by AUR: USR PLUS will oppose such aberration' (*Iulian Bulai, despre pachetul legislativ anti-LGBTQI anunțat de AUR: USR PLUS se va opune asemenea aberații*), 28.07. 2021, disponibil la <https://www.g4media.ro/iulian-bulai-despre-pachetul-legislativ-anti-lgbtqi-anunatat-de-aur-usr-plus-se-va-opune-unei-asemenea-aberatii.html>.

<sup>200</sup>BP778/2021 Propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, disponibil la [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=19747](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=19747).

<sup>201</sup> Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 907 din 16 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 68 din 21 ianuarie 2021, alin. 65, disponibil la [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/Decizie\\_907\\_2020.pdf?fbclid=IwAR0IMwK6TiduuUKJ9tNSV8\\_ZuGy609UPKk6ej7jH4wXVycW8Es7](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/Decizie_907_2020.pdf?fbclid=IwAR0IMwK6TiduuUKJ9tNSV8_ZuGy609UPKk6ej7jH4wXVycW8Es7)

<sup>202</sup>Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 907 din 16 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 68 din 21 ianuarie 2021, alin. 79, disponibil la [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/Decizie\\_907\\_2020.pdf?fbclid=IwAR0IMwK6TiduuUKJ9tNSV8\\_ZuGy609UPKk6ej7jH4wXVycW8Es7](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/Decizie_907_2020.pdf?fbclid=IwAR0IMwK6TiduuUKJ9tNSV8_ZuGy609UPKk6ej7jH4wXVycW8Es7)

consecințelor bullying-ului și eliminarea posibilelor cauze, riscuri și vulnerabilități care pot determina astfel de comportamente. Ne lipsesc informațiile cu privire la punerea în practică a acestor prevederi și felul în care orientarea sexuală și identitatea de gen sunt incluse în activitățile desfășurate în școli în contextul anti-bullying.

Asociația ACCEPT oferă asistență juridică gratuită victimelor LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură și promovează informații despre remediile disponibile, inclusiv depunerea de plângeri penale la poliție.<sup>203</sup>

## B. Prevederi de formare

Nu există nicio cercetare efectuată cu privire la nivelul de cunoștințe despre definiția legală a infracțiunilor motivate de ură în rândul personalului de poliție, justiție și penitenciar. Lipsa oricărei urmăriri penale *in personam* a infracțiunilor motivate de ură împotriva comunității LGBTI în ultimii 16 ani este un indiciu că aceste cunoștințe sunt limitate sau nu se conștientizează necesitatea aplicării lor. Nu există o reglementare care să oblige organele de cercetare penală, sistemul judiciar și personalul penitenciar să urmeze cursuri de formare privind infracțiunile motivate de ură. Inițiativele existente au rezultat din cooperarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării și, în unele cazuri, a organizațiilor societății civile, cu autoritățile naționale care se ocupă de formarea poliției, a judecătorilor și procurorilor. Acestea sunt cursuri despre discriminare și infracțiuni motivate de ură în general și, în unele cazuri, se concentrează pe infracțiunile motivate de ură rasială împotriva comunității de romi. În contextul executării hotărârii CEDO în cauza *MC și AC*, citată mai sus, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a apreciat astfel de „*sinergii promițătoare cu societatea civilă, organismul național de egalitate și cu unitățile specializate ale Consiliului Europei, în special în domeniul consolidării capacității*”.<sup>204</sup> Acestea sunt însă cursuri de formare continuă, la scară mică și acoperă nu mai mult de câteva sute de profesioniști pe an, în timp ce lectorii provin exclusiv de la organismul național de egalitate și de la organizațiile neguvernamentale.

De exemplu, în ceea ce privește poliția, organismul național de egalitate a contribuit cu:

- În anul 2017, Seminarul CNCD „15 ani de nediscriminare în România. Jurisprudență și evoluții” (25 de polițiști din cadrul IGPR, Direcția Generală împotriva Corupției, Jandarmi, ISOP)<sup>205</sup>.
- În anul 2018, participarea la sesiunea de formare în cadrul Programului JUSTROM, Consiliul Europei (25 de polițiști IGPR)<sup>206</sup>.
- În anul 2019, 4 sesiuni de instruire în cadrul Proiectului NoHate 2018 (48 de cadre de poliție și jandarmi)<sup>207</sup> și 8 sesiuni de instruire, în parteneriat cu Poliția București, „Seminar privind prevenirea și combaterea discriminării de către polițiștii Poliției București – modele de bune practici ” (300 de membri din personalul de poliție)<sup>208</sup>.
- În anul 2021, invitație de participare la sesiunea de formare în cadrul Programului Romact , implementată de Consiliul Europei, pe baza metodologiei Consiliului Europei (20 de membri din personalul de poliție)<sup>209</sup>.

<sup>203</sup> <https://www.acceptromania.ro/consiliere-juridica/>.

<sup>204</sup> Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a [1419 - a reuniune](#) (30 noiembrie – 02 decembrie 2021), CM/Notes/1419/H46-27.

<sup>205</sup> NCCD, [Raport anual 2017](#), p.64.

<sup>206</sup> Mai multe informații despre Programul Justrom 1 derulat de Consiliul Europei în România sunt disponibile la <https://pip-eu.coe.int/en/web/access-to-justice-for-roma-women/justrom>, și despre Programul Justrom 2 la <https://pip-eu.coe.int/en/web/access-to-justice-for-roma-women/about-justrom>.

<sup>207</sup> NCCD, [Raport anual 2021](#), p.53.

<sup>208</sup> Consiliul Europei, [Al cincilea Raport al României](#) în baza art. 25.(2) din Convenția privind protecția minorităților naționale, ACFC/SR/V(2019)013, pp. 20-21.

<sup>209</sup> Council of Europe, Set of Instruments for Police Officers, [The Standards of the Council of Europe on racial hate crime and non-discrimination with a focus on Roma and Sinti](#) (Set de instrumente pentru ofițerii de poliție. Standardele Consiliului Europei privind infracțiunile motivate rasial și sinti, nediscriminare, cu accent pe problema romilor și nomazilor).

- În anii 2019 și 2021, invitație de participare la sesiunea de formare în cadrul Programului Drepturile omului în instituții de ordine și siguranță publică, formare postuniversitară privind discriminarea și infracțiunile motivate de ură (30 de studenți la Academia de Poliție)<sup>210</sup>.
- În anul 2021, invitație de participare la sesiunea de instruire organizată de Centrul Multifuncțional de Formare Schengen (Ministerul Afacerilor Interne, Ploiești), cu privire la cultura organizațională și modalități de abordare a comunităților de romi (50 de persoane din personalul Ministerului Afacerilor Interne).<sup>211</sup>

În ceea ce privește judecătorii și procurorii, organismul național de egalitate a cooperat cu Institutul Național al Magistraturii (INM):

- În perioada 2017-2018, instruirea privind infracțiunile motivate de ură a constat în sesiuni de 1,5 sau 3 ore dintr-un curs de 3 zile privind combaterea discriminării, care a avut loc o dată sau de trei ori pe an.<sup>212</sup>
- În perioada 2019-2020, efortul de instruire privind infracțiunile motivate de ură s-a intensificat la 3 zile de formare desfășurate de 3 sau 5 ori pe an, în cadrul proiectului NoInTo Hate 2018, implementat de Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și organizația neguvernamentală Institutul pentru Politici Publice, în parteneriat cu Institutul Național al Magistraturii.<sup>213</sup>
- În 2022, au fost organizate 2 sesiuni de formare pe tema combaterii discriminării și a infracțiunilor motivate de ură.

INM și-a exprimat disponibilitatea de a organiza în anul 2023, sesiuni de formare pentru judecători și procurori în domeniul infracțiunilor motivate de ură, în cooperare cu Ministerul de Justiție din Germania. La începutul anului 2023, INM a inițiat o colabora cu ACCEPT pentru asigurarea formării a aproximativ 120 de judecători pe parcursul a 6 sesiuni de pregătire în cadrul proiectului "*Parteneriat pentru egalitatea persoanelor LGBTI: implementarea jurisprudenței CEDO privind orientarea sexuală și identitatea de gen*" (PN5017), derulat de către ACCEPT în parteneriat cu Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și instituția Avocatul Poporului.<sup>214</sup>

În ceea ce privește în mod specific discriminarea și infracțiunile motivate de ură care afectează comunitatea LGBTI, organizația neguvernamentală Asociația ACCEPT a implementat proiectul „Parteneriat LGBTI” finanțat de Comisia Europeană, în parteneriat cu Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării și a organizat în 2018 două training-uri pentru 60 de judecători și procurori, cu cooperarea Institutului Național al Magistraturii. Au fost cursuri de 3 zile pe tema antidiscriminării persoanelor LGBTI care au inclus o sesiune de 3 ore pe tema infracțiunilor motivate de ură. În ultimii 10 ani, Asociația ACCEPT a fost invitată să participe cu sesiuni de 1,5-3 ore la formarea inițială a agenților de poliție, de către Institutul de Studii pentru Ordine Publică (ISOP), instituția mandatată să organizeze pregătirea agenților de poliție care intră în poliție din alte profesii, nu din școlile de poliție sau academia de poliție. În plus, în martie 2021, unitatea nou înființată – Biroul pentru investigarea infracțiunilor motivate de ură – și polițiștii specializați de la nivel local, menționați mai sus la Secțiunea III.B., au urmat cursuri de formare cu sprijinul Unității SOGI a Consiliului European, inițiativă care ar putea fi văzută ca o bună practică la nivel internațional.<sup>215</sup>

În iunie 2021, în contextul executării hotărârii CEDO în cauza *Lingurar și alții c. România*<sup>216</sup> care se ocupă de investigarea ineficientă a infracțiunilor motivate de ură și de profilarea rasială întreprinsă de poliție, Comitetul de Miniștri al Consiliului European a recomandat „consolidarea capacității

<sup>210</sup>Ministerul Afacerilor Interne, Academia de Poliție, Centrul pentru Promovarea Drepturilor Omului și Studii postuniversitare, [Informații privind colaborările cu NCCD](#).

<sup>211</sup>NCCD, Răspuns din 18.03.2022, punctele 26-27.

<sup>212</sup>România, Institutul Național al Magistraturii, Răspunsul nr.3329 din 7 iulie 2022.

<sup>213</sup>Ibid.

<sup>214</sup>Ibid.

<sup>215</sup> Inspectoratul General al Poliției Romane, Raspunsul nr.511.468/07.07.2022, pct. 43, 46.

<sup>216</sup> CEDO, *Lingurar c. România*, 16 aprilie 2019, 48474/14.

instituționale care să se facă într-o manieră mult mai direcționată și cuprinzătoare”<sup>217</sup>, vizând procurorii specializați, inclusiv „instruire privind cerințele pentru un răspuns eficient la acuzațiile de abuz săvârșit de reprezentanții statului, atunci când există indicii sau suspiciuni de motive discriminatorii, privind detectarea motivațiilor bazate pe prejudecată, inclusiv rasiste și privind gestionarea infracțiunilor motivate de ură”<sup>218</sup>, utilizarea expertizei relevante și a programelor de cooperare tehnică ale Consiliului Europei și consolidarea cooperării forțelor de ordine cu organismul național de egalitate.<sup>219</sup> Autoritățile abia încep să aibă în vedere un efort sistematic al instituțiilor de formare respective de a prelua inițiativele de formare descrise la paragrafele de mai sus, de a investi în resursele necesare, de a dezvolta altele mai consistente și de a multiplica formarea, astfel încât acestea să acopere într-un interval dat un număr semnificativ din personalul lor care lucrează în domeniul combaterii infracțiunilor motivate de ură:

- Parchetul General implementează în prezent două proiecte care vizează instruirea unui număr mare de procurori, polițiști și alte categorii profesionale în domeniul infracțiunilor motivate de ură, dintre care unul este implementat în parteneriat cu Agenția pentru Drepturi Fundamentale, iar celălalt în parteneriat cu Asociația ACCEPT. Primul proiect implică elaborarea unei analize tematice cu privire la situația actuală în ceea ce privește infracțiunile motivate de ură și a procedurilor de colectare a datelor privind victimele infracțiunilor motivate de ură și elaborarea unui pachet de formare, inclusiv a unor ghiduri.<sup>220</sup> Al doilea proiect se axează pe infracțiunile motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI și vizează inclusiv formarea procurorilor și polițiștilor privind investigarea infracțiunilor motivate de ură, de aceste cursuri de formare profesională urmând a beneficia 280 de magistrați, 160 de polițiști și 40 de angajați ai autorităților publice.<sup>221</sup>

- ISOP raportează pentru anul 2023 implementarea Sesiunii de instruire HELP „Lupta împotriva rasismului, xenofobiei, homofobiei și transfobiei”, formare care se desfășoară în prezent la nivelul structurilor Consiliului Europei, în cooperare cu instituțiile românești și societatea civilă.<sup>222</sup>

- În 2022, Institutul Național al Magistraturii cooperează cu Consiliul Europei Programul HELP și Școala Judiciară Spaniolă (*Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial*) pentru o lansare internațională și implementare a cursului HELP actualizat privind „Combaterea rasismului, xenofobiei, homofobiei și transfobiei”, în cadrul Proiectului HELP în UE III.<sup>223</sup>

- În perioada 2021-2022, Inspectoratul General al Poliției Române a organizat 44 de ore de sesiuni de formare continuă online pentru 51 de polițiști din cadrul unității de specialitate pe infracțiuni motivate de ură și polițiștii specializați de la nivel local, cu cooperarea Poliției Naționale Norvegiene – Poliția Districtului Oslo, care a invitat experți și membri ai ONG-urilor din UE și Marea Britanie, în proiectul Norwegian Funds „Acțiune integrată pentru combaterea infracțiunilor motivate de ură, în special îndreptate împotriva comunităților de romi și pentru asigurarea unui standard de calitate înalt al serviciului de poliție – PDP3”.<sup>224</sup>

---

<sup>217</sup>Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a 1406-a reuniune a DH (07-09 iunie 2021) – Note, punctul 3.

<sup>218</sup>Ibid.

<sup>219</sup>Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, a 1406-a reuniune a DH (07-09 iunie 2021) – Note, punctul 2.

<sup>220</sup>Proiectul „Protecția Victimelor Infracțiunilor” (HC) are ca parteneri: Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), Ministerul Justiției prin Direcția de Prevenire a Criminalității, patru Direcții Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) din București, cu finanțare asigurată prin programul „Justiție” al Mecanismului Financiar Norvegian 2014 - 2021, program gestionat de Ministerul Justiției, în calitate de operator de program.

<sup>221</sup>Proiectul „Parteneriat pentru egalitatea persoanelor LGBTI: implementarea jurisprudenței CEDO privind orientarea sexuală și identitatea de gen” are ca partener Asociația ACCEPT, iar finanțarea este asigurată prin Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS).

<sup>222</sup>România, Institutul de Studii în Domeniul Ordinii Publice, Răspunsul nr.4391830 din 05.07.2022.

<sup>223</sup>Consultări cu Institutul Național al Magistraturii, pe baza primului draft al Analizei tematice 2022, 26.09.2022.

<sup>224</sup>România, Interviu cu Asociația ACCEPT în perioada 9-12 martie 2021.



## IX. Concluzii

România a înregistrat două evoluții care ar putea fi considerate bune practici în domeniul combaterii infracțiunilor motivate de ură. Primul exemplu de bune practici constă în introducerea unei excepții explicite în Legea privind protecția datelor pentru a se asigura că datele cu caracter personal care se aplică criteriilor protejate împotriva infracțiunilor motivate de ură pot fi utilizate în scopuri de colectare a datelor. Al doilea exemplu de bune practici constă în cooperarea autorităților de poliție cu Unitatea SOGI a Consiliului European cu scopul de a instrui în domeniul infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI nou-înființatul Biroul de investigare a infracțiunilor motivate de ură și polițiștii specializați de la nivel local. În același timp, există o serie de deficiențe în ceea ce privește legislația și implementarea, care trebuie abordate pentru a asigura un răspuns eficient la infracțiunile motivate de ură și pentru a îmbunătăți subraportarea infracțiunilor motivate de ură anti-LGBTI.

Chiar dacă cadrul legal din România abordează unele tipuri de infracțiuni motivate de ură anti-LGBTI, există lacune semnificative în legislație care afectează capacitatea instituțiilor statului de a aborda în mod adecvat acest tip de comportament infracțional și nevoile victimelor. Infracțiunea motivată de ură nu este definită în sistemul juridic și, împreună cu absența mecanismelor de coordonare, duce la un răspuns fragmentat la infracțiunile motivate de ură și la colectarea de date statistice care nu sunt comparabile. Abordarea legislativă de pedepsire a infracțiunilor motivate de ură prin regimul juridic al circumstanței agravante slăbește răspunsul sistemului penal, tratând pedeapsirea infracțiunii motivate de ură ca pe un adaos la pedeapsa obișnuită, lăsând-o în sarcina și la alegerea judecătorului. Identitatea de gen nu este reglementată în mod explicit în niciuna dintre prevederile de drept penal aplicabile infracțiunilor motivate de ură, o omisiune care limitează posibilitatea trimerii în judecată a infracțiunilor motivate de ură transfobe și a discursului instigator la ură bazat pe transfobie. Linia fină dintre pedepsirea administrativă și penală a discursului instigator la ură creează, în unele cazuri, o ușă deschisă pentru transferul răspunderii pentru anchetă de la procurori către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării. În același timp, Curtea Constituțională a oferit câteva îndrumări privind această chestiune, iar definiția *Instigării la violență, ură sau discriminare* a fost recent modificată. Eforturile de îmbunătățire a colectării datelor privind infracțiunile motivate de ură necesită îmbunătățiri suplimentare pentru a include indicatori de prejudecată, pentru a lua în considerare percepția victimei atunci când se înregistrează cazul ca infracțiune motivată de ură și pentru a asigura coordonarea între diferitele instituții care colectează date. În plus, procedura standard de raportare a infracțiunilor este rigidă și conține anumite obstacole care pot contribui la subraportare, cum ar fi lipsa unui sistem automat de înregistrare, audierea repetată a victimelor și indisponibilitatea în practică a raportării de către terți.

De la adoptarea primelor prevederi legale în anul 2006, autoritățile nu au raportat nicio condamnare a unei persoane pentru săvârșirea de infracțiuni motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI sau vreo urmărire penală deschisă *in personam* (doar cercetări preliminare). Această situație sugerează faptul că asistăm la un răspuns inadecvat al sistemului de justiție penală la astfel de infracțiuni, așa cum a fost evaluat de Comitetul de Miniștri al Consiliului European. Printre deficiențele identificate se numără: lipsa procedurilor și metodologiei adresate poliției privind indicatorii de prejudecată și cerințele probatorii, lipsa procurorilor specializați, nicio procedură independentă pentru infracțiuni motivate de ură și/sau incidente motivate de ură presupuse a fi săvârșite de oamenii legii, minimalizarea de către procurori a gravității abuzurilor verbale, prin invocarea lipsei „pericolului social”.

Serviciile de asistență sunt, în general, disponibile pentru toate victimele, inclusiv victimele infracțiunilor motivate de ură, în aceleași condiții, dar neacordarea de atenție specială victimelor LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură împiedică adresabilitatea acestora la astfel de servicii și, în unele cazuri, le exclude implicit de la serviciile de sprijinire a victimelor.



În ceea ce privește regulile de executare a pedepselor, există protecții pentru deținuții vulnerabili, inclusiv pe criteriul orientării sexuale, în timp ce criteriul identității de gen este neacoperit în mod adecvat.

Inițiativele existente în domeniul formării privind infracțiunile motivate de ură care afectează persoanele LGBTI constau în formare continuă, la scară redusă, însă recent au început să inspire un efort sistematic de instruire din partea autorităților competente în domeniul formării poliției și procurorilor. Cu toate acestea, nu există campanii de conștientizare și educare care vizează publicul larg cu privire la infracțiunile motivate de ură anti-LGBTI, ci numai inițiative împotriva comunității LGBTI precum Referendumul din 2018 și încercări concrete de restricționare a oricăror eforturi viitoare de educare privind comunitatea LGBTI, prin interzicerea oricărei informații despre LGBTI.

## X. Recomandări

### **Către Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Parchetul General și Inspectoratul General al Poliției Române:**

- Stabiliți o definiție de lucru agreată a infracțiunilor motivate de ură în legislația secundară sau în linii directoare în scopul anchetei penale și al colectării de date.
- Propune modificarea listei temeiurilor protejate prevăzute de circumstanța agravantă art.77.h din Codul penal și a listei similare de la art.369 din Codul penal (Incitare la violență, ură sau discriminare) pentru a acoperi în mod explicit identitatea de gen. .
- Stabilirea unui mecanism de coordonare cu privire la infracțiunile motivate de ură în general și cu privire la colectarea de date privind infracțiunile motivate de ură, care să publice periodic rapoarte bazate pe cercetarea infracțiunilor motivate de ură, inclusiv motivele protejate de orientare sexuală și identitate de gen.
- Adoptă o procedură independentă pentru investigarea infracțiunilor motivate de ură și a discursurilor instigatoare la ură comise de oamenii legii.
- Finanțați un sondaj asupra victimelor la nivel național privind victimele infracțiunilor motivate de ură și motivele subraportării, incluzând în mod explicit victimele LGBTI.
- Servicii de finanțare de raportare terță parte și monitorizare de către terți a infracțiunilor motivate de ură de către ONG-uri sau alte entități specializate, pe baza unui set de criterii de calitate minimă a serviciilor, ținând cont de nevoile și drepturile victimelor LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură.

### **Către Parchetul General și Inspectoratul General al Poliției Române:**

- Consolidarea cooperării cu comunitățile afectate pentru a încuraja raportarea infracțiunilor motivate de ură și pentru a inspira încredere în sistemul juridic penal pentru a combate infracțiunile motivate de ură.
- Stabiliți mecanisme independente pentru expunerea și contestarea homofobiei și transfobiei instituționale de către forțele de ordine.
- Introducerea obligației polițiștilor și procurorilor de a evalua, completa informații, raporta și colecta date privind indicatorii de părtinire la primirea unei plângeri, ținând cont de percepția victimei și/sau a martorilor despre infracțiunea motivată de ură, precum și de circumstanțele săvârșirii faptei (loc, timp, modalitate de acțiune, afirmații, gesturi etc.) și a informațiilor despre pretinsul făptuitor.
- Limitați numărul de ocazii în care solicitați unei victime a unei infracțiuni motivate de ură să dea declarații detaliate despre incidentul raportat, care presupun să retrăiască situația de victimizare.
- Introducerea unor raportări administrative periodice cu privire la stadiul investigațiilor privind infracțiunile motivate de ură și cazurile de discurs instigator la ură.

### **Către Parchetul General:**

- Efectuați analize tematice ale tuturor plângerilor penale înregistrate cu privire la *Tortura care are un motiv de discriminare* (Articolul 282.(1)(d) din Codul Penal) și *Abuzul în serviciu prin limitarea anumitor drepturi bazate pe discriminare* (Articolul 297.(2). ) din Codul penal) concentrându-se pe raționamentul pentru care nu au fost urmăriți penal în temeiul acestor infracțiuni. În special, în ceea ce privește Tortura, introduceți linii directoare privind aplicarea corectă a jurisprudenței CtEDO în domeniu în ceea ce privește gradul de severitate.
- Promovarea în rândul procurorilor a recentelor hotărâri ale instanțelor naționale și ale Curții Constituționale privind condamnarea pentru infracțiunea de *Instigare la violență, ură sau discriminare*, spre deosebire de pedeapsa administrativă a discursului instigator la ură.

- Elaborarea și implementarea unui plan de instruire sistematică a unui număr semnificativ de procurori în ceea ce privește infracțiunile motivate de ură și discursul instigator la ură, inclusiv motivele protejate de orientare sexuală și identitate de gen.
- Modificați metodologia adoptată de procurori pentru a include informații mai detaliate cu privire la indicatorii de părtinire comuni ai infracțiunilor motivate de ură împotriva persoanelor LGBTI, cum ar fi coincidența cu un eveniment LGBT, limbajul homofob sau apropierea de un loc LGBT.

**Către Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Institutului Național al Magistraturii:**

- Promovarea în rândul judecătorilor a recentelor hotărâri ale instanțelor naționale și ale Curții Constituționale privind condamnarea pentru infracțiunea de *Instigare la violență, ură sau discriminare*, spre deosebire de pedeapsa administrativă a discursului instigator la ură.
- Elaborarea și implementarea unui plan de instruire sistematică a unui număr semnificativ de judecători și procurori cu privire la infracțiunile motivate de ură și discursul instigator la ură, inclusiv motivele protejate de orientare sexuală și identitate de gen.

**Inspectoratului General al Poliției Române:**

- Modificați instrumentele statistice nou implementate pentru a include o listă de indicatori de părtinire și un formular care trebuie completat de poliție, raportați și colectați date la primirea unei plângeri, ținând cont de percepția victimei despre infracțiunea motivată de ură.
- Toate organele de cercetare penală să furnizeze instantaneu numărul de înregistrare care va fi utilizat pe parcursul procedurilor penale, indiferent de tipul de raportare.
- Publicați periodic un raport de activitate al Biroului pentru investigarea infracțiunilor motivate de ură.
- Elaborarea și implementarea unui plan de instruire sistematică a unui număr semnificativ de polițiști în ceea ce privește infracțiunile motivate de ură și discursul instigator la ură, inclusiv motivele protejate de orientare sexuală și identitate de gen.

**Către Ministerul Justiției și Ministerul Muncii și Afacerilor Sociale**

- Adoptați definiția victimei vulnerabile a unei infracțiuni penale și includeți victima infracțiunii motivate de ură.
- Adoptarea protocoalelor pentru victimele LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură pentru serviciile de asistență pentru victime și mandatarea personalului să urmeze cursuri privind nediscriminarea, infracțiunile motivate de ură și nevoile victimelor infracțiunilor motivate de ură, incluzând în mod explicit victimele LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură.
- Auditați serviciile existente de asistență pentru victime pentru a verifica dacă discriminează direct sau indirect victimele LGBTI ale infracțiunilor.
- Alocați fonduri pentru serviciile de sprijin pentru victimele LGBTI ale infracțiunilor motivate de ură oferite de ONG-uri.
- Finanțați campanii de educație care vizează publicul larg cu privire la infracțiunile motivate de ură împotriva LGBTI, în consultare cu societatea civilă LGBTI.
- Răspunde prompt la încercările de a restrânge libertatea de exprimare în problemele LGBTI prin transmiterea de puncte de vedere conform mandatului lor în procesul legislativ și opunându-se public unor astfel de inițiative.