



Romani CRISS

Centrul Romilor pentru Interventie Sociala si Studii

Str. Răspântiilor nr.11
sector 2, Bucuresti,
cod postal 020547
Telefon: 021 3107070
021 3107060
Fax: 0318157623

office@romanicriss.org
www.romanicriss.org

Bucuresti, 9 octombrie 2011

COMENTARIILE ROMANI CRISS CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DE MODIFICARE A LEGII ADUNARILOR PUBLICE

I. CONTEXT SI OBSERVATII GENERALE

Ministerul Administratiei si Internelor (MAI) a lansat in dezbatere publica o propunere de modificare a legii adunarilor publice¹ prin care se aduc modificari substantiale actului normativ in vigoare. Unele organizatii neguvernamentale² au organizat, din proprie initiativa, o intalnire pentru a discuta pe marginea acestor propuneri. Mai multe organizatii neguvernamentale au depus comentarii scrise, iar prezentul document constituie o contributie similara.

MAI a publicat pe site atat propunerea de proiect, cat si expunerea de motive, care sa sustina necesitatea modificarilor amintite. Initiativa este laudabila, raportata la prevederile legislatiei in vigoare, dar foarte important, si sub aspectul explicarii si fundamentarii modificarilor propuse, in sensul in care expunerea de motive are rolul de a asigura "legitimitatea" propunerii de modificare.

Modificarile propuse de MAI pentru modificarea legii nr. 60/1990 au un rol aproape exclusiv restrictiv raportat la continutul unor drepturi fundamentale (cu precadere dreptul la intrunire si dreptul la libera exprimare). Aceste restrictii sunt, pe de-o parte insuficient explicitate (sub aspectul necesitatii lor practice) dar, in acelasi timp, sunt neconforme cu standardele nationale si internationale.

Cat priveste necesitatea practica, din expunere de motive, rezulta ca initiatorul a urmarit imbunatatirea si adaptarea reglementarii "la cadrul social si chiar constitutional in care se manifesta aceste libertati, prin stabilirea clara a obiectului legii si a unei structuri cursive si coerente a actului normativ"³ Mai sunt mentionate si unele "lipsuri" ale actului normativ, in sensul in care acesta ar reflecta realitatile sociale ale anilor '90 si adoptarea unor acte normative in plan national si international, ulterior

¹ Propunerea de modificare a legii si expunerea de motive se regasesc pe site-ul Ministerului Administratiei si Internelor la adresa http://www.mai.gov.ro/index02_3.htm.

² A se vedea in acest sens intalnirea organizata de AMP – Asociatia de Monitorizare a Presei in Palatul Parlamentului, intalnire care s-a bucurat de participarea reprezentatilor mai multor institutii publice (inclusiv ai Ministerului Administratiei si Internelor) dar si ai organizatiilor neguvernamentale.

³ A se vedea sectiunea 2.1. Descrierea situatiei actuale din cuprinsul Expunerii de motive postate pe site-ul Ministerului Administratiei si Internelor.

adoptarii legii 60/1991, precum si faptul ca obligatia declararii adunarilor publice a fost apreciata de Curtea Constitutionala ca fiind in conformitate cu legea fundamentala.

Expunerea de motive este contradictorie si nu indeplineste rolul sau de baza, in sensul in care nu are nici macar o legatura vaga cu continutul modificarilor propuse. Expunerea de motive este contradictorie pentru ca, pe de-o parte initiatorul insinueaza ca adoptarea unor legi mai recente, inclusiv a Constitutiei Romaniei ar impune modificarea legii nr. 60/1990. Insa, in chiar cuprinsul aceleiasi sectiuni, acelasi initiator arata ca, prin deciziile citate,⁴ Curtea Constitutionala a stabilit contrariul. Or, in aceste conditii, nu doar ca initiatorul nu justifica necesitatea modificarii actului normativ in vigoare, ci dimpotriva, arata ca nu se impune amendarea sa.

Expunerea de motive nu aduce niciun fel de argumente pentru modificarea Legii nr. 60/1990, in sensul in care nu se arata care sunt prevederile care sunt depasite de realitatile sociale actuale si nici care sunt motivele pentru care actuala reglementare nu ar fi cursiva si coerenta. Mai important, niciun argument din cele prezentate in expunerea de motive nu face macar referinta la necesitatea, legalitatea si proportionalitatea restrictiilor impuse prin propunerea de modificare. Asa fiind, toate aceste prevederi restrictive (care constituie marea majoritatea a modificarilor aduse) sunt nejustificate, intrucat nu sunt sustinute prin expunerea de motive. Ba dimpotriva, expunerea de motive face referinta doar la faptul ca legislatia nationala si internationala garanteaza dreptul la libera exprimare si cel la intrunire pasnica.

Pentru a putea lua in discutie amendarea actualei legislatii in sensul retragerii drepturilor mentionate anterior, ar trebui ca aceste limitari sa fie necesare intr-o societate democratica pentru securitatea nationala, siguranta publica, apararea ordinii si prevenirea infractiunilor, protejarea sanatatii sau a moralei ori pentru protectia drepturilor si libertatilor altora⁵. Or, in acest sens, singura "justificare" – vaga si nelegitima – inaintata de initiator o constituie "*diminuarea numarului de fapte contraventionale si penale, in timpul desfasurarii adunarilor publice*". Aceasta "justificare" nu subzista, intrucat constituie o simpla afirmare de intentii, fara sa aduca lamuriri suplimentare, de niciun fel, cu privire la atingerea obiectivului propus. Cu alte cuvinte, nu se arata cum si de ce modificarile propuse ar conduce la diminuarea numarului faptelor antisociale mentionate, nu se arata nici macar dinamica fenomenului, respectiv numarul de fapte ilegale savarsite in fiecare din anii precedenti si de ce ar fi nevoie de o restrangere a unor drepturi fundamentale in dauna aplicarii juste si eficiente ale legislatiei ce sanctioneaza savarsirea acestor fapte, pentru a nu ajunge la situatia in care statul restrange exercitarea unor drepturi fundamentale ale omului pentru ca autoritatile sunt incapabile sa aplice legea ,sa previna si sa sanctioneze savarsirea unor fapte ilegale.

⁴ In speta, deciziile nr. 199/1999, 51/2001 si 1123/2008 ale Curtii Constitutionale a Romaniei.

⁵ A se vedea in acest sens, prevederile art. 11, alin. 2 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului, precum si jurisprudenta CEDO in materie.

In concluzie, pentru a putea justifica aceste restrictii grave la adresa unor drepturi fundamentale, initiatorul trebuie sa arate ca acestea sunt necesare pentru a proteja una din valorile precizate anterior, indicand in concret atat circumstantele de fapt care ar justifica asemenea masuri, cat si proportionalitatea acestor masuri cu obiectivele urmarite si faptul ca aceste masuri sunt apte sa conduca la atingerea acestor obiective. In forma actuala, expunerea de motive nu indeplineste niciuna din aceste cerinte.

Intr-adevar, nu se poate retine ca un document oarecare, prin simpla mentionare a sintagmei "expunere de motive", indeplineste cerintele impuse de lege in acest sens. Dimpotriva, pentru a putea vorbi despre indeplinirea acestei cerinte, este imperios necesar ca documentul sa indeplineasca functiile de baza mentionate anterior, lucru care nu se intampla in cazul aceste propuneri de modificare.

Astfel, raportat la (a) incongruenta vadita dintre expunerea de motive si continutul propunerii de modificare, (b) esecul expunerii de motive de a isi indeplini functia de baza (c) precum si la cerintele imperative ale legislatiei nationale si internationale, documentul postat pe site-ul MAI si denumit "Expunere de motive" pentru propunerea de modificare a legii nr. 60/1990 nu poate fi considerat ca fiind expunere de motive in sensul legii, motiv pentru care opinam ca PROPUNERII II LIPSESTE EXPUNEREA DE MOTIVE.

II. COMENTARIU SPECIFIC

1. Eliminarea art. 1

Articolul 1 din Propunere vine in contradictie cu prevederile Constitutiei Romaniei si ale art. 11 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului. Mai mult, conform art. 1 din CEDO, statul roman are obligatia pozitiva de a recunoaste toate drepturile si libertatile prevazute de Conventie. Prin modul in care este redactat acest articol se statueaza ca regula este ca nu se poate organiza o adunare publica, iar exceptia o constituie avizarea/aprobarea administrativa acordata conform proiectului de lege. O asemenea ipoteza este ilegala si neconstitutionala si reduce esenta acestui drept la realizarea unor demersuri care ar trebui sa aiba un caracter eminent administrativ. Pentru a putea fi in conformitate cu legislatia in vigoare si cu prevederile CEDO, legea ar trebui sa limiteze limitarile ce pot fi aduse dreptului la intrunire si nu sa limiteze dreptul insusi la obtinerea unui document administrativ.

Mai mult, CEDO a stabilit chiar ca statele trebuie sa dea dovada de un anumit "grad de toleranta" in cazul in care participantii la o intalnire publica neautorizata nu genereaza acte de violenta si sa se abtina de la a dispersa participantii doar pentru ca nu au indeplinit niste formalitati administrative (a se vedea in acest sens, deciziile date de Curte in anul 2007 in cauzele Oya Ataman c. Turciei si Balcik c. Turciei).

In acest sens, apreciem ca se impune fie mentinerea formularii din legea nr. 60/1990, fie considerarea unei noi formulari care sa urmeze liniile exprimate prin art. 11 din CEDO.

2. Eliminarea art. 4

Aprecierea gradului de risc si criteriile dupa care se face acest lucru constituie reglementari ce intereseaza, cu precadere fortele de ordine si ar fi mai adecvat sa fie reglementate prin alte acte normative cu aplicabilitate mai restransa (spre exemplu prin Ordin al Ministrului Administratiei si Internelor).

3. Eliminarea art. 5

Articolul 5, in mod special prin lit. i), j) si k), aduce o serie de incalcati grave ale drepturilor si libertatilor fundamentale ale omului. Prevederile art. i) si k) sunt grave incalcati ale dreptului de a fi prezumat nevinovat pana la momentul stabilirii vinovatiei de instanta de judecata. Reiteram ca instanta de judecata este singura abilitata sa restranga exercitiul unor drepturi, inclusiv a dreptului la intrunire, iar substituirea instantei cu reprezentantii jandarmeriei sau ai unei comisii administrative constituie o incalcare flagranta a principiilor statului de drept.

Cat priveste clasificarea in anumite grade de risc a unor intregi categorii socio-profesionale, acest lucru constituie o grava incalcare a dreptului la nediscriminare, intrucat, de jure, se apreciaza ca unele categorii sunt mai predispuse la violenta decat altele. Intr-adevar, de ce inginerii ar fi mai predispusi la un comportament violent decat lucratorii in petrochimie, in constructii sau decat lucratorii in turism? O asemenea reglementare vine in contradictie cu prevederile Constitutiei Romaniei (art. 16) si cu cele ale legislatiei internationale (spre exemplu cu art. 14 din CEDO si cu Protocolul nr. 12 la Conventie, pentru a da un singur exemplu).

4. Modificarea art. 7, iar in masura in care acest lucru nu este posibil, eliminarea acestuia

Eliminarea prevederilor cu privire la aprobarea prin hotarare de consiliu local a unor locatii in care se pot desfasura adunari publice si eliminarea interzicerii organizarii de adunari publice in preajma obiectivelor asigurate cu paza militarizata. Aceste limitari constituie grave violari ale art. 11 din CEDO care arata ca limitarile dreptului la intrunire trebuie sa fie necesare intr-o societate democratica pentru securitatea nationala, siguranta publica, apararea ordinii si prevenirea infractiunilor, protejarea sanatatii sau a moralei ori pentru protectia drepturilor si libertatilor altora. Or, in speta, nimic nu justifica interzicerea protestelor in fata obiectivelor asigurate cu paza militara, in conditiile in care marea majoritate a institutiilor din Romania sunt in aceasta situatie (spre exemplu, Parlamentul, Guvernul, Ministerele, Institutiile Prefectului pentru a mentiona numai cateva). Singura justificare o constituie dorinta initiatorului de a putea interzice organizarea unor actiuni de protest in fata unor institutii publice pentru a asigura "linistea" reprezentantilor autoritatilor publice si

pentru a reduce la tacere vocile critice, lucru care contravine Constitutiei, legislatiei internationale, fiind un modus operandi caracteristic sistemelor totalitare.

Totodata, interzicerea generala de organizare a adunarilor publice in preajma unor obiective de interes public (de ex. gari, porturi, statii de metrou) creaza premisele pentru abuzuri grave, in conditiile in care aceste obiective de interes public sunt amplasate in zone circulante si in zone in care se afla multe obiective de interes public (de ex. sediul Ministerului Transportului se afla in apropierea Garii de Nord, iar cel al Guvernului in apropierea statiei de metrou Victoriei), acest lucru fiind de la sine evident, intruca garile, statiile de metrou etc sunt gandite sub aspectul amplasamentul tocmai in acest sens, iar amplasarea unor obiective de interes major (sedii de firme, institutii publice etc) si care ar putea forma obiectul unor marsuri de protest sau al altor forme de adunari publice sunt amplasate in vecinatatea unor asemenea obiective. Or, legiuitorul – confruntandu-se cu “suprapunerea” dreptului la intrunire pasinca si cu interesul legitim al fluidizarii circulatiei (care constituie un interes si nu un drept), in mod abuziv, nejustificat si nelegal a decis exclusiv in favoarea interesului de fluidizare a circulatiei, in detrimentul total al dreptului la intrunire, fara macar sa existe o minima balansare, echilibrare intre cele doua. Asa fiind, initiatorul trebuie sa procedeze, fie la balansarea acestor doua notiuni intr-o maniera care sa nu conduca la ingradirea dreptului la intrunire, iar in masura in care acest lucru nu este posibil, sa decida in favoarea protectiei dreptului la intrunire, eventual cu impunerea obligatiei in sarcina autoritatilor locale de a lua o serie de masuri suplimentare in scopul limitarii cat de mult posibil a ingreunarii circulatiei publice.

5. Eliminarea cap. III, respectiv a art. 9-11

Capitolul III este neconstitucional intrucat incalca prevederile art. 39 din Constitutie. Aprobarea adunarilor publice este de natura sa afecteze dreptul la intrunire si sa conduca la posibilitatea cenzurarii anumitor manifestari publice. O asemenea reglementare este neconforma cu prevederile art. 11 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului intrucat aceste limitari nu sunt necesare intr-o societate democratica si sunt chiar ele in seze abuzive si nelegale. Cu titlu de exemplu, unul dintre motivele pentru care poate fi refuzat dreptul la organizare il constituie incapacitatea organizatorilor de a preveni degenerarea in actiuni turbulente, or aceasta prerogativa revine, in mod exclusiv intr-un stat de drept, fortelor de ordine, statul exercitand un monopol al interventiei violente. Prin situarea organizatorilor intr-o stare de ilegalitate ex ante, se creaza premisele aprobarii selective, discretionare si abuzive a aplicatiilor pentru organizarea unei adunari publice.

Mai grav, Comisia poate interzice organizarea si in baza datelor si informatiilor furnizate de institutii ale statului sau de comportamentul organizatorului care cu prilejul unor adunari publice anterioare nu a respectat elementele cuprinse in declaratia prealabila lucru care constituie o incalcare flagranta a dreptului de a fi considerat nevinovat pana la proba contrarie realizata in fata instantei de judecata. In esenta, prin aceasta reglementare se acorda Comisiei, o prerogativa veritabila de a restrange exercitiul unui drept, Comisia substituindu-se astfel instantei de judecata.

Intr-o societate democratica, este inimaginabil ca o Comisie administrativa sa restranga drepturi fundamentale.

6. Modificarea art. 13

Propunem modificarea articolului 13 si in special lit. a), c-f) i) si m) intrucat se plaseaza in sarcina organizatorilor obligatii care le exced capacitatilor lor dar si principiilor statului de drept. In speta, reamintim ca prevenirea faptelor penale si contraventionale, dar si interventia in aceste situatii constituie atributul exclusiv a statului care detine monopolul asupra exercitarii violentei. Singurele obligatii ce se pot retine in sarcina organizatorilor sunt cele ce vizeaza anuntarea neintarziata a fortelor de ordine cu privire la savarsirea acestor fapte ilegale si a circumstantelor in care au fost savarsite si sa nu impiedice in niciun fel interventia fortelor de ordine in scopul restabilirii ordinii publice si a identificarii, prinderii si sanctionarii persoanelor vinovate de savarsirea unor fapte nelegale. Prin situarea organizatorilor intr-o stare de ilegalitate ex ante, se deschide larg usa abuzurilor si nelegalitatilor.

7. Eliminarea art. 18

Limitarea numarului de reprezentanti la o intalnire la 10 persoane este artificiala si necesara intr-o societate democratica. Trebuie avut in vedere faptul ca, in special in cazul unor adunari publice de mare amploare, care reunesc mai multe grupuri interesate poate fi dificil de respectat aceasta conditie, dar trebuie avut in vedere mai ales faptul ca aceasta limitare trebuie lasata la aprecierea partilor, singura limitare fiind afectarea bunului mers al institutiei in cauza. In acest sens, mentionam ca, in Romania, majoritatea institutiilor detin sali de conferinta care au capacitatea de a gazdui mai multe zeci de persoane.

8. Eliminarea sintagmei “climat de normalitate” din art. 19 si 20

Sintagma este prea vaga si lasa loc interpretarilor abuzive. Propunem inlocuirea acesteia cu sintagma de “restabilire a ordinii si linistii publice”.

9. Propunem includerea unui nou articol dupa cum urmeaza:

“Solicitarile de organizare de adunari publice se publica in maximum 24 de ore pe site-ul Primariei indicandu-se data si ora la care scrisoarea a fost inregistrata, informatiile prevazute la art. 10 alin. 3 precum si stadiul demersului”.

Aceasta prevedere este necesara pentru a asigura transparenta si a impiedica abuzurile conexe organizarii, oferind posibilitatea organizatorilor sa cunoasca in amanunt detaliile cu privire la adunarile publice organizate in localitate in perioada de interes.

10. Propunem includerea unui nou articol dupa cum urmeaza:

“Nu este necesara declararea adunarii publice atunci cand aceasta survine ca o reactie la o stire sau la un eveniment neasteptat si nu este posibila indeplinirea cerintelor cu privire la declararea adunarii publice.”

Aceasta obligatie a fost stabilita in mod explicit in sarcina statelor membre ale Consiliului Europei, de catre Curtea Europeana a Drepturilor Omului prin decizia data in 2008 in cauza Eva Molnar c. Ungariei.

III. CONCLUZIE

Forma actuala a proiectului de lege constituie o restrangere inadmisibila a dreptului la libera intrunire si a celui la libera exprimare afectand insasi esenta acestor drepturi si reducand aceste drepturi la o existenta scriptica, fara a avea vreo utilitate practica. Totodata, propunerea violeaza flagrant prevederilor Constitutiei Romaniei dar si obligatiile asumate de statul roman in plan international, in special in ce priveste Conventia Europeana a Drepturilor Omului si Pactul International cu privire la Drepturi Civile si Politice. Pentru aceste motive se impune fie anularea intregului demers, fie procedarea la schimbari radicale, gandite in logica protectiei drepturilor la libera exprimare si la intrunire pasnica.

Romani CRISS - Centrul Romilor pentru Interventie Sociala si Studii este o organizatie non-guvernamentala care militeaza pentru apararea si respectarea drepturilor omului, in general, si ale minoritatii romilor, in special. In 2008, Romani CRISS a obtinut statutul Consiliului Economic și Social (ECOSOC) al ONU, fiind prima organizatie de romi din România și a cincea din țara noastră care obține statutul consultativ ECOSOC. De la înființarea în 1993, Romani CRISS a dezvoltat relații pe termen lung cu comunitățile de romi și autorități din întreaga țară, cu organizații interguvernamentale, cu parteneri ai societății civile din țară sau străinătate, precum și cu donatori, relații susținute printr-o comunicare strânsă, transparență instituțională și advocacy. Romani CRISS combină militantismul civic local cu influențarea și monitorizarea de programe de politici publice care se adresează romilor, din perspectiva drepturilor omului și a drepturilor minorităților.