

EXPUNERE DE MOTIVE
la
PROIECTUL DE LEGE
privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice

Libertatea întrunirilor este consacrată în Art. 39 din Constituția României și Art. 11 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950. Transpunerea corectă în legislațiile interne a modului de organizare și desfășurare a adunărilor publice apare ca o necesitate a societății actuale și ca o obligație față de interpretarea dată de Curtea Europeană a acestei libertăți fundamentale. Astfel, de exemplu, Republica Moldova s-a conformat acestei necesități încă din anul 2008, iar la nivelul anului 2011 prin Curtea Supremă a acestui stat a emis și un set de reguli pentru interpretarea practicii instanțelor în aplicarea acesteia.

De asemenea, Curtea Europeană a emis o primă decizie raportată la acest drept la nivelul anului 1992, însă începând cu anul 2000 Curtea pare să devină mult mai sensibilă la încălcările liberei întruniri, jurisprudența intensificându-se și oferind o mai mare protecție activă a acestui drept reglementat la art. 11 al Convenției Europene.

Or, societatea românească a anului 2016 nu poate rămâne pe loc, mai mult nu poate păstra o reglementare ce s-a dovedit în practică, ca fiind una lacunară, excesiv de punitivă și care îngreuește libertățile fundamentale.

În prezent, organizarea și desfășurarea adunărilor publice este reglementată de Legea nr. 60/1991, lege cu numeroase elemente de desuetudine, chiar de caducitate și profund contradictorie, mai veche decât Constituția, adoptată în perioada tulbure dintre evenimentele deosebit de grave din 13 -15 iunie 1990 și cele aproape la fel de grave din 24-28 septembrie 1991. Acest text legal are o construcție ce contravine scopului pentru care legea trebuie edictată, fiind unul extrem de coercitiv, excesiv de punitiv și restrictiv, care nu mai poate răspunde nevoilor societății românești actuale.

Existența lacunelor acestei legi nu este un subiect nou și nici necunoscut de către judecătorii din România, astfel în Decizia nr. 849 din 18.10.2012 a Curții Constituționale referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 26 din Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice se subliniază de către curte împrejurarea că aceasta nu se poate erija în legiuitor pozitiv, criticile aduse evidențiind ”mai degrabă, o lacună legislativă” asupra căreia nu se poate apleca decât ”Parlamentul ca unica autoritate legiuitoare a țării”. De asemenea, jurisprudența instanțelor din România, invocând prevederilor art. 30 și art. 39 din Constituție, admite într-o mare proporție plângerile contravenționale formulate împotriva Proceselor verbale întemeiate pe diferite dispoziții ale actualei Legi 60/1991.

Un alt argument esențial în sublinierea caracterului de lege ce contravine libertăților fundamentale este și modificarea acesteia în anul 2003, intervenită ca o necesitate pentru a răspunde strict imperativelor procesului de aderare a României la Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) și la Uniunea Europeană (UE).

Drept urmare, articolul 3 din Lege, introdus la nivelul anului 2003, care fixează excepțiile de la obligația notificării prealabile a adunărilor publice și care a dobândit forma actuală în urma acestei reforme, rămâne o prevedere practic inaplicabilă, într-o evidentă contradicție cu articolele 1 și 2, cu atât mai mult în lipsa unor interpretări clare ale dispozițiilor sale. De exemplu, din practica judiciară putem observa că există o permanentă dezbatere între teza oficială practică de Jandarmeria Română, potrivit căreia sintagma „exteriorul” sediilor persoanelor juridice desemnează curtea sau alte spații descoperite ale diferitelor incinte, în timp ce în alte opinii, inclusiv reflectate în numeroase hotărâri judecătorești pronunțate în contencios administrativ, acele spații deschise fac parte din sediu, iar „exteriorul” privește domeniul public învecinat. Este doar un exemplu de neclaritate a Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată, dar unul foarte relevant pentru sutele de plângeri contravenționale judecate în ultimii ani, având ca punct de plecare adunări publice nedeclarate.

De altfel, limitele Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată nu se referă numai la caracterul său restrictiv, destul de nedemocratic, și nici la ambiguitatea și contradicțiile dintre diferitele sale teze. Această lege rămâne tributară societății de acum un sfert de secol, inclusiv formelor de exercitare a libertății de întrunire care erau cunoscute în acel moment. Or, de atunci încoace au apărut noi subtipuri de întruniri publice, cum este flashmob-ul (adunarea pentru o perioadă scurtă de timp a unui grup de oameni care își transmit mesajul printr-o anumită punere în scenă), iar altele au cunoscut o extindere ce nu putea fi prevăzută acum douăzeci și cinci de ani.

Astfel, Legea nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată nu ia în calcul adunările publice spontane și tratează participarea la astfel de întruniri în registru exclusiv contravențional, fiind o lege anterioară introducerii pe scară largă a internetului. La acea vreme, adunările publice spontane erau evenimente cu totul excepționale, dar, în prezent, în era comunicării online ultrarapide, acest tip de întruniri nu mai au nimic excepțional și țin de normalitatea cotidiană. Or, într-o societate democratică, este total inacceptabil ca tipul de adunare publică cel mai frecvent să fie tratat ca un comportament antisocial.

Necesitatea adoptării unei noi legi a adunărilor publice, moderne și cu adevărat în spiritul respectării drepturilor omului, a democrației și a statului de drept, a devenit cu atât mai stringentă cu cât în ultimii ani această formă de manifestare democratică a populației a luat proporții, iar populația și organele de menținere a ordinii și liniștii publice sunt forțate să se situeze în poziții de adversitate și nu de cooperare, din cauza legislației învechite și neadecvate realităților sociale.

Faptic, pe fondul social actual, adunările publice au devenit o recurență periodică, majoritatea desfășurându-se ca o manifestare a libertăților garantate prin Convenția Europeană și prin Constituție însă care nu se mai pot încadra în prevederile actualei Legi nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată.

Astfel, prezenta lege creează un evident oprobriu public asupra autorităților abilitate și obligate în prezent să aplice sancțiunile prevăzute de Legea 60/1991; a se vedea în acest sens reacțiile la sancțiunile contravenționale aplicate în cazul manifestațiilor realizate pentru victimele din Clubul Colectiv, în zilele de 6 și 7 mai a.c.

Nimic din prezenta lege nu asigură proporționalitate între abilitatea autorităților publice de interzicere a unei întruniri și libertatea fundamentală ce trebuie garantată, astfel că nu se asigură respectarea unui echilibru dintre necesitatea unei astfel de restricții într-o societate democratică și exercitarea dreptului la întrunire.

De asemenea, nu este transpus în actuala lege un principiu de favorizare a întrunirilor coroborat cu cel de legalitate privind rațiunile de interzicere a acestora; lipsa acestuia face ca un alt principiu de drept să fie încălcat, și anume ceea ce nu este expres interzis nu poate fi interpretat a fi interzis. Așadar libertatea întrunirilor este cea care trebuie să primeze, iar autoritățile publice NU pot interzice o astfel de manifestare a unei libertăți fundamentale pe considerente de oportunitate sau prezumție de intenție.

Lipsa unei reglementări adecvate nu poate decât să atragă nemulțumirea și insatisfacția unei societăți ce trebuie să lăsată să se exprime. Or, dreptul la libertatea de exprimare nu poate fi supus controlului de legalitate decât de organisme expres abilitate de lege și în nicio măsură de o comisie neîmputernicită în acest sens.

Din considerente de protejare atât a interesului public general ce poate fi afectat de o adunare publică, cât și a celui restrâns individual al fiecărei persoane de a se aduna în mod public se impune și reglementarea condițiilor de INTERZICERE a adunărilor, or singura entitate ce ar trebui să fie abilitată să tranșeze această chestiune este instanța de judecată.

Pe fondul unei necesități sociale adaptate la modul de transmitere a informației, mult mai rapid și cu o mai mare intensitate, se realizează o ignorare a Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată cauzată de inadecvarea

acesteia și a mecanismului excesiv birocratic pe care îl impune, cu comisii de avizare ș.a.m.d., la nevoile unei populații care a început să reacționeze în viteză, organizându-se spontan cu ajutorul rețelelor de socializare și, de multe ori, în formule orizontale și informale.

Prin urmare, necesitatea unei legi adecvate și proporționale cu necesitățile societății democratice reprezintă rațiunea propunerii prezentului proiect de lege. Acesta este inspirat din legislații deja adoptate în alte țări (spre exemplu, Legea nr. 26/2008 privind întrunirile din Republica Moldova), care și-au asumat reglementările europene în materie și standardele impuse prin deciziile CEDO.

Acest proiect asigură respectarea Art. 29, Art. 30 și Art. 39 din Constituție iar prin adoptarea ei s-ar înlătura premisele creării unui conflict nejustificat dintre cei obligați să aplice legea actuală și cei îndreptățiți să-și exercite PAȘNIC libertățile fundamentate.

De asemenea, s-ar reduce în mod practic birocrăția, mecanismul actual destul de obscur de avizare fiind înlocuit de proceduri mult mai elastice și favorabile exercițiului democratic, dar și posibilității autorității publice de a asigura elementele necesare realizării în mod pașnic și civilizată a acestora, permițându-se cetățenilor să-și manifeste drepturile în mod civilizată, fără a fi automat tratați drept contravenienți.

Pentru un plus de încredere în procesul legislativ și în reala intenție a Parlamentului de a asigura și garanta respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, pe considerentul caducității și inadvertențelor din Legea actuală, am inclus articolul 24 care privește o amnistie contravențională pentru toți cei sancționați în baza Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice republicată începând cu 10 decembrie 2011.

Inițiator:

Remus Cernea

Deputat

