

PROPUNERILE APADOR-CH PENTRU MODIFICAREA LEGII ADUNĂRILOR PUBLICE (LEGEA NR. 60/1991)

Modificările propuse pentru Legea nr. 60/1991 privesc 4 categorii de probleme:

- 1) Actualizarea excepțiilor de la obligația de declarare prealabilă a adunărilor publice, având în vedere și jurisprudența CEDO și a ICCJ.
- 2) Eliminarea posibilității de a împiedica organizarea unei adunări publice într-un anumit loc, prin procedeeul “rezervării” aceluși loc de către o persoană, pe durate foarte mari (luni, ani).
- 3) Prevederea în lege a unei căi eficiente de atac în justiție împotriva deciziei primarului prin care se interzice o adunare publică.
- 4) Prevederea obligației primăriei de a publica, la sediu și pe site, o listă cu evidența adunărilor publice declarate.

1) Actualizarea excepțiilor de la obligația de declararea prealabilă a adunărilor publice, având în vedere și jurisprudența CEDO și a ICCJ.

1.A. Legea nr. 60/1991 stabilește, ca regulă, declararea în prealabil a adunărilor publice și, ca excepție, nedeclararea acestora.

Potrivit jurisprudenței CEDO, instituirea unei obligații de a declara în prealabil o adunare publică nu este, prin ea însăși, o încălcare a art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care consacră libertatea de întrunire și de asociere.

Spre exemplu, hotărârile CEDO pronunțate în cauza *Plattform Ärzte Fur Das Leben împotriva Austriei* (1985) și în cauza *Rassemblement Jurassien Unite Jurassienne împotriva Elveției* (1979), precizează că art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (care consacră libertatea de întrunire și de asociere) conferă fiecărui stat posibilitatea de a adopta măsuri rezonabile și adecvate pentru a asigura desfășurarea pasnică a manifestațiilor licite ale cetățenilor și că, **pentru adunările publice ce au loc pe căile publice**, nu este exagerată impunerea obligației de a se obține o autorizație prealabilă, întrucât autoritățile au astfel posibilitatea să ia măsurile necesare pentru că ordinea publică să fie respectată și libertatea manifestațiilor să fie pe deplin asigurată.

Această jurisprudență CEDO a fost invocată recent și de Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii (complet format din 25 de judecători ai instanței supreme), la motivarea deciziei nr. 19 din 15 octombrie 2018 privind interpretarea și aplicarea unitară a legii în ceea ce privește chestiunea de drept referitoare la înțelesul obligației de declarare a adunărilor care se desfășoară în exteriorul sau în incinta sediilor ori a imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat, reglementată de dispozițiile art. 3 prima teză din Legea nr. 60/1991.

Potrivit acestei decizii a ICCJ, care se aplică în toate cazurile, fiind obligatorie de la data publicării în Monitorul Oficial, ***trebuie declarate în prealabil adunările publice care se desfășoară în piețele publice sau pe căile publice (trotuar, drum public, parte carosabilă) situate în exteriorul sediilor/imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat.***

Este necesar ca interpretarea dată de ICCJ în această problemă, de mare importanță practică, să se regăsească în mod explicit și în lege, pentru a ușura cunoașterea și respectarea de către toți a acestei reguli (de obicei, un cetățean citește doar legea, nu și deciziile ICCJ de interpretare obligatorie a legii). Chiar dacă legea nu este modificată în sensul deciziei ICCJ, această decizie a ICCJ tot se va aplica în toate cazurile care vor ajunge în fața instanței. Iar cei prejudiciați vor fi tot cetățenii, care nu vor regăsi în conținutul legii cerința stabilită nivelul instanței supreme și, deci, al tuturor instanțelor de judecată, care constă în declararea prealabilă a unei adunări publice ce se va desfășura în exteriorul sediului unei persoane juridice.

Din aceste motive, asociația propune modificarea art. 3 al. 1 teza I din lege, în sensul precizării că se aplică regula declarării prealabile și pentru adunările care se desfășoară în piețe sau pe căile publice din exteriorul sediilor persoanelor juridice, prin adăugarea expresiei: *“cu excepția piețelor și a căilor publice (trotuar, drum public, parte carosabilă) situate în exteriorul sediilor/imobilelor persoanelor juridice de interes public sau privat”*.

1.B. Este necesară reglementarea **adunărilor publice spontane**. Cu alte cuvinte, acest tip de adunare publică trebuie definit prin lege și trebuie stabilit regimul juridic al acestuia, în sensul că nu este supus declarării prealabile.

Jurisprudența CEDO a stabilit că adunările publice spontane nu trebuie declarate în prealabil, datorită faptului că ele constituie o reacție imediată la un eveniment produs intempestiv, motiv pentru care nu există timpul fizic necesar pentru parcurgerea unei proceduri de declarare prealabilă. În acest sens, prezintă relevanță hotărârea CEDO în cauza *Bukta și alții împotriva Ungariei*.

Din aceste motive, asociația propune:

1.B.1. – completarea art. 3 al. 1 teza I din lege, în sensul includerii adunărilor publice spontane printre adunările care nu trebuie declarate în prealabil.

1.B.2. – completarea art. 3 al legii cu un nou alineat, (2), care să conțină definiția legală a adunării publice spontane, cu următorul conținut:

“(2) Prin adunare publică spontană se înțelege adunarea publică desfășurată în primele 24 de ore de la un eveniment, politic sau de altă natură, produs intempestiv, ca reacție imediată la acel eveniment.”

Adunările publice spontane se pot desfășura numai în legătură cu un eveniment produs intempestiv (pe neașteptate), deoarece în cazul unui eveniment așteptat/anunțat/planificat (despre care se știe că se va produce la o anumită dată) există posibilitatea declarării prealabile a adunării publice care vizează acel eveniment.

Desigur, se poate discuta dacă termenul propus de 24 de ore pentru durata unei adunări publice spontane este acoperitor și dacă nu ar trebui majorat (la 48 sau 72 de ore). Cu toate acestea, în mod rezonabil, un termen de 24 de ore de la eveniment poate fi considerat ca suficient pentru a permite o reacție *imediată* la un eveniment neprevăzut/intempestiv.

1.C. Este necesară reglementarea **flashmobului**. Acest tip de adunare trebuie definit prin lege și trebuie stabilit regimul juridic al acestuia, în sensul că nu este supus declarării prealabile.

Flashmobul este o formă specială de adunare publică, care există de multă vreme în toată lumea, dar nu este încă recunoscută la nivel național. Specific acestei adunări este faptul că are o durată foarte scurtă de timp (de regulă, 3 minute; maximum 10 minute), perioadă în care grupul respectiv transmite un mesaj (prin coregrafie, muzică etc.), după care participanții părăsesc grupul. În spațiul public există numeroase înregistrări video cu flashmoburi, în care se observă că durata unui flashmob nu depășește 10 minute.

Din aceste motive, asociația propune:

1.C.1. – modificarea art. 3 al. 1 teza I din lege, în sensul includerii flashmoburilor printre adunările care nu trebuie declarate în prealabil.

1.C.2. - adăugarea unui nou alineat, (3), la art. 3 al legii, care să conțină definiția legală a flashmobului, cu următorul conținut:

“(3) Prin flashmob se înțelege un grup de 3 sau mai multe persoane, care se adună în același loc pentru o perioadă foarte scurtă de timp, care nu poate depăși 10 minute și care realizează împreună o acțiune, artistică sau de altă natură. Este interzis ca prin flashmob să fie împiedicată sau îngreunată circulația pe partea carosabilă a drumului public.”

Este necesară prevederea prin lege a unei interdicții privind blocarea/îngreunarea circulației pe carosabil, deoarece, în lipsa ei, se poate ajunge, în practică, la situații de aplicare abuzivă a legii și de blocare/îngreunare prelungită a circulației pe carosabil prin flashmob. De exemplu, în lipsa acestei interdicții din lege, partea carosabilă ar putea fi blocată prin organizarea unui flashmob, timp de 10 minute, după care alte persoane pot să organizeze în același loc sau câțiva metri mai încolo un alt flashmob de 10 minute și tot așa, ajungându-se la o blocare/îngreunare pe durată foarte mare.

*

* *

2) Eliminarea posibilității de a împiedica organizarea unei adunări publice într-un anumit loc, prin procedeul “rezervării” acelu loc de către o persoană, pe durate foarte mari (luni, ani).

În practică, din cauza unei lacune a legii, este posibil ca anumite locuri “strategice” de desfășurare a mitingurilor să fie inaccesibile o foarte lungă perioadă de timp, de nivelul mai multor luni sau chiar al anilor.

Aceasta deoarece locurile respective sunt “rezervate” de anumite persoane, care depun la primărie declarații de organizare a mitingurilor în acele locuri pentru perioade foarte mari, de exemplu, pentru un an. Întrucât legea prevede, în mod corect, că nu se pot desfășura mai multe mitinguri în același loc și în același timp, oricine mai depune în acel an o declarație pentru organizarea unui miting în locul deja rezervat de altcineva pe timp de un an, va primi interdicție de organizare în acel loc, pe motiv că există un miting declarat pentru acel loc și pentru acea zi (se aplică regula interzicerii mitingurilor simultane).

Din aceste motive, asociația propune limitarea la 2 luni a perioadei pentru care mitingurile se pot declara în prealabil. Mitingurile care urmează să se desfășoare mai târziu de 2 luni, vor putea fi declarate nu oricând, ca în prezent, ci numai cu cel mult 2 luni înainte de data desfășurării. Astfel, un loc pentru miting, nu va putea fi rezervat de cineva pentru o perioadă mai mare de 2 luni.

În acest sens, este nevoie de completarea art. 7 din lege, prin introducerea unui nou alineat (2), cu următorul conținut:

“(2) Declararea prealabilă a adunărilor publice se poate face numai pentru cele care urmează să se desfășoare în termen de cel mult 2 luni de la data declarării. Adunările publice care urmează să se desfășoare la o dată care depășește 2 luni, vor putea fi declarate numai cu maximum 2 luni înainte de data desfășurării.”

*
* *

3) Prevederea în lege a unei căi eficiente de atac în justiție împotriva deciziei primarului prin care se interzice o adunare publică.

În prezent, nu există o cale eficientă de atac în justiție împotriva deciziei primarului prin care este interzisă o adunare publică.

Adunările publice trebuie declarate cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare, iar interzicerea trebuie comunicată cel târziu cu o zi înainte de desfășurare. În intervalul de o zi între data comunicării interzicerii și data desfășurării adunării declarate este imposibil de parcurs o procedură judiciară obișnuită de contestare a deciziei de interzicere.

Mai mult, dacă se poate folosi, ca în prezent, doar procedura comună de atacare în instanță de contencios a deciziei de interzicere, procedura nu este suficient de rapidă

(nu se poate finaliza decât peste câteva luni sau un an), astfel că aceasta nu constituie o cale eficientă de atac.

De aceea, în lege trebuie prevăzută o procedură judiciară specială, caracterizată în primul rând prin urgență, în care să se poată contesta decizia de interzicere și în care să se soluționeze contestația, printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

Modelul acestei proceduri ar putea fi luat din legislația electorală, în care anumite contestații trebuie formulate în 24 de ore și soluționate definitiv în alte 24 de ore (de exemplu, contestațiile în materie electorală reglementate în art. 7 din Legea nr. 33/2007 privind alegerile europarlamentare, art. 57 din Legea nr. 208/2015 privind alegerile parlamentare).

Dar, introducerea unei astfel de proceduri judiciare, specială și urgență, presupune adăugarea a încă 2 zile la cele 3 din prezent, în care trebuie declarată o adunare publică (1 zi – pentru formularea și depunerea contestației și 1 zi – pentru judecarea și soluționarea definitivă a contestației).

Pentru aceste motive, asociația propune:

2.1. – La art. 7 al. 1 din lege: modificarea termenului minim de declarare a unei adunări publice de la 3 la 5 zile

2.2. – La art. 11 din lege: introducerea a două noi alineate, (2) și (3), cu următorul conținut:

“(2) Decizia de interzicere poate fi contestată de organizator la judecătoria de la locul declarat pentru desfășurarea adunării publice, în termen de 24 de ore de la data primirii comunicării scrise prevăzută la al. (1). Contestația este scutită de taxe.

(3) Judecătoria se pronunță asupra contestației în termen de 24 de ore de la înregistrarea contestației, fără a depăși data și ora declarate pentru desfășurarea mitingului, prin hotărâre definitivă.”

*
* *

4) Prevederea obligației primăriei de a publica, la sediu și pe site, o listă cu evidența adunărilor publice declarate.

Este nevoie de publicarea de către fiecare primărie a unei liste a adunărilor publice declarate, atât pentru motive de transparență a activității de declarare, cât și pentru evitarea declarării unor adunări publice simultane, care apoi vor fi interzise pe acest motiv (nu se pot desfășura adunări în același loc și în același timp), în condițiile în care organizatorii nu pot cunoaște datele și locurile deja “ocupate” de altcineva, în urma unor declarații anterioare.

Modalitățile de publicare (pe internet și la sediu) a acestei liste au fost propuse avându-se în vedere modalitățile de publicare a informațiilor de interes public prevăzute de Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Pentru aceste motive, asociația propune:

-Completarea art. 15 din lege, denumit “Obligațiile primăriilor”, cu o nouă literă, **f**), cu următorul conținut:

„f) să afișeze, pe pagina de internet și la sediul fiecărei primării, o listă cu adunările publice declarate, care va conține data declarării, locul exact, data și intervalul orar al desfășurării, precum și numele organizatorilor fiecărei adunări publice declarate. Lista se va actualiza zilnic pe pagina de internet și săptămânal prin afișare la sediu.”

*
* *

ANEXĂ

Tabel cu propunerile de modificare a Legii 60/1991, care cuprinde textele în vigoare vizate de modificări, propunerile de texte modificate și motivarea propunerilor de modificare.