**NOTĂ INFORMATIVĂ**

la proiectul legii pentru modificarea şi completarea unor acte legislative

|  |
| --- |
| **1. Numele iniţiatorului şi a autorului, precum şi a participanţilor la elaborarea proiectului** |
| Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne. |
| **2. Argumentarea necesităţii de reglementare** |
| Protestele ridică o serie de probleme legate de delimitarea spaţiului public de cel privat, de interferenţa cu alte drepturi civile sau economice ale terţilor, de delimitare de dreptul la liberă exprimare, de calificare de către autorităţi a caracterului paşnic sau violent, probleme referitoare la intervenţia arbitrară sau legitimă a forţelor de ordine etc., acestea fiind în general subsumate conflictului dintre obligaţia negativă de abţinere a statului în exercitarea libertăţii de întrunire şi obligaţiile pozitive de intervenire pentru asigurarea efectivă a exercitării dreptului şi a ordinii publice.  Potrivit art. 11 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire paşnică. Exercitarea acestui drept nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protejarea sănătăţii sau a moralei, ori pentru protecţia drepturilor şi libertăţilor altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forţelor armate, ai poliţiei sau ai administraţiei de stat.  În această ordine de idei, remarcăm că art. 11 din Convenţie apără numai dreptul la întrunire paşnică, respectiv exerciţiul acestei libertăţi nu trebuie să aibă ca scop tulburarea ordinii şi liniştii publice, cât şi în sensul că realizarea reuniunii să nu aibă drept consecinţă generarea de reacţii violente din partea unor terţe persoane. De altfel, fosta Comisie Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nu se poate prevala la libertatea de întrunire paşnică cel care participă la o manifestare violentă (cauza Ciraklar contra Turciei).  Dreptul constituţional ce vizează libertatea întrunirilor este consfinţit în art. 40 din Constituţia Republicii Moldova, potrivit căruia, mitingurile, demonstraţiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere şi se pot organiza şi desfăşura numai în mod paşnic, fără nici un fel de arme. Corespunzător, acest drept este materializat prin prevederile Legii nr. 26-XVI din 22 februarie 2008 privind întrunirile.  Potrivit art. 8 din Legea prenotată, sunt interzise întrunirile prin care se urmăreşte subminarea securităţii naţionale sau a integrităţii teritoriale a ţării, săvârșirea infracţiunilor, încălcarea ordinii publice sau organizarea tulburărilor în masă, încălcarea moralităţii publice, a drepturilor şi a libertăţilor altor persoane ori punerea în pericol a vieţii sau a sănătăţii acestora.  În această ordine de idei, în procesul implementării prevederilor Legii nr. 26-XVI din 22 februarie 2008 privind întrunirile au fost identificate unele aspecte problematice pe acest segment de către organele de poliţie, motiv ce a determinat necesitatea amendării actului legislativ precitat, inclusiv şi a prevederilor Codului contravenţional.  Astfel, urmare a evaluării şi elucidării cauzelor şi consecinţelor evenimentelor care au loc în cadrul desfăşurării întrunirilor, au fost identificate multiple lacune în organizarea şi desfăşurarea acestora, precum şi în organizarea măsurilor de asigurare a ordinii de drept, fapt care pune în pericol utilizarea corespunzătoare a drumurilor publice, a transportului în comun, funcţionarea normală a instituţiilor publice sau private, a celor de învăţământ, cultură şi sănătate, a unităţilor economice ori să degenereze în acţiuni turbulente de natură a pune în primejdie ordinea şi liniştea publică siguranţa persoanelor, integritatea corporală, viaţa sau bunurile acestora.  În context, conform datelor statistice, în anul 2011 au fost organizate şi desfăşurate 14275 măsuri în masă pe întreg teritoriul ţării, dintre care 1250 sub formă de mitinguri, demonstraţii, pichetări, multe dintre care au fost realizate cu încălcarea prevederilor legale. În rezultat, au fost aplicate mai multe sancţiuni contravenţionale (sub formă de amenzi) de către organele de poliţie. Printre temeiurile de aplicare a sancţiunilor au fost blocarea circulaţiei, încălcarea legislaţiei cu privire la întruniri sau huliganism nu prea grav (art. 354 din Codul contravenţional).  În anul 2012 au fost organizate 10223 de măsuri în masă, dintre care 907 mitinguri, demonstraţii şi pichetări. Pentru încălcările admise de către organizatori şi participanţi activi în cadrul întrunirilor desfăşurate pe teritoriul ţării, au fost încheiate 186 procese-verbale cu privire la contravenţii, pentru diferite abateri de la prevederile legislaţiei cu privire la întruniri.  Astfel, în baza prevederilor alin. (1) al art. 67 Cod contravenţional (Organizarea şi desfăşurarea întrunirii fără a fi notificată primăria) au fost încheiate 7 procese-verbale cu privire la contravenţie; două cazuri au fost calificate în baza alin. (2) al art. 67 Cod contravenţional (Împiedicarea organizării ori a desfăşurării întrunirilor conforme legii); au fost încheiate 94 procese-verbale, în baza alin. (3) al art. 67 Cod contravenţional (Neîndeplinirea de către organizatorul (conducătorul) întrunirii a obligaţiilor prevăzute de lege); au fost încheiate 4 procese-verbale şi în baza alin. (4) al art. 67 Cod contravenţional (Participarea la întrunire a persoanelor care deţin alte obiecte ce pot pune în pericol viaţa ori sănătatea oamenilor), etc. Pentru încălcările constatate, au fost aplicate sancţiuni sub formă de amendă. În baza prevederilor art. 354 Cod contravenţional (Huliganismul nu prea grav), pentru încălcările admise în cadrul întrunirilor au fost sancţionate cu amendă 50 persoane.  În anul 2013 (perioada 5 martie – 31 octombrie) au fost organizate şi desfăşurate 6028 măsuri în masă (2182 din ele fiind desfăşurate în mun. Chişinău), (ex. măsuri social-politice – 1180, acţiuni de protest, mitinguri, demonstraţii – 1253 pe întreg teritoriul ţării). În perioada evenimentelor vizate au fost înregistrate un şir de încălcări, fiind iniţiate proceduri contravenţionale pentru încălcarea legislaţiei privind întrunirile, ultragierea colaboratorilor de ocrotire a normelor de drept, opunerea de rezistenţă, huliganism nu prea grav, consumul de băuturi alcoolice în locuri publice şi apariţia în astfel de locuri în stare de ebrietate produsă de alcool.  Corespunzător, proiectul înserează amendamente şi în partea ce ţine de optimizarea cooperării şi comunicării dintre organele de drept şi autoritatea publică locală în privinţa controlului asupra libertăţii de întrunire şi facilitării acesteia; consolidarea abilităţilor şi tacticilor poliţiei pentru a face faţă comportamentului de confruntare; dezvoltarea capacităţilor reprezentanţilor autorităţii administraţiei publice locale de gestionare a întrunirilor şi de lucru cu organizatorii, în special în situaţii conflictuale; precum şi revizuirea competenței de constatare și examinare a contravenției de la art. 67 din Codul contravențional.  Amendamente propuse la Legea nr. 26-XVI din 22 februarie 2008 privind întrunirile:  Amendamentul propus la art. 3 din Legea privind întrunirile, în speţă la noţiunea de “întrunire cu număr redus de participanţi” are drept scop precizarea faptului că în cazul organizării unui astfel de tip de întrunire, procedura de notificare nu este necesară, similar tipului de întrunire spontană. Or, acest aspect este corelat şi cu art. 12 alin. (5) din aceiaşi Lege.  Totodată, articolul se propune de a fi completat cu noțiunile ”asigurare, menținere și restabilire a ordinii publice, controlul preventiv corporal și al bagajelor, dispersare”, cu scopul delimitării clare a acțiunilor care urmează a fi întreprinse, procedeelor aplicate, excluderii interpretării ambigue a actului legislativ.  Legea privind întrunirile operează cu noţiunea de “construcţii temporare”, noţiune care nu este definită, respectiv nu identifică caracteristicile acestora. Prin urmare, se consideră oportună substituirea în tot cuprinsul Legii a noţiunii prenotate cu noţiunea de „construcție cu caracter provizoriu”, noțiune definită în art. 2 din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.  La art. 4 din proiect se propune un principiu nou – “prioritatea interesului public”. De menţionat că, respectivul principiu nu are drept scop restrângerea libertăţii de întrunire, dar vine să concretizeze într-o măsură oarecare caracterul paşnic al acestui drept, inclusiv să garanteze dreptul la libera circulaţie a altor cetăţeni şi funcţionarea normală a instituţiilor publice şi private.  La art. 5 alineatul (1) se propune ca întrunirile să se desfăşoare nu în imediata apropiere a edificiilor instituţiilor de stat (Președinția, Parlamentul, Guvernul, ministere, ș.a.), ambasadelor, precum şi localurilor misiunilor diplomatice, instituţiilor penitenciare, zonă de frontierei de stat cu stabilirea unei distanţe minime de 7 metri. Potrivit art. 22 alin. (2) din Convenţia cu privire la relaţiile diplomatice (Viena, din 18 aprilie 1961), statul acreditar are obligaţia specială de a lua toate măsurile potrivite pentru a împiedica invadarea sau deteriorarea localurilor misiunii, tulburarea liniştii misiunii sau micşorarea demnităţii acesteia. Prevederile art. 13 alin. (3) din Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească, prevăd expres că mitingurile, demonstraţiile şi alte acţiuni desfăşurate la o distanţă mai mică de 25 metri de localul în care se înfăptuieşte justiţia dacă se fac cu scopul de a exercita presiune asupra judecătorilor, se califică drept imixtiune în activitatea lor. În conformitate cu prevederile art. 2 al Legii nr. 134 din 13.06.2008 cu privire la Serviciul de Protecţie şi Paza de Stat, clădirile în care îşi desfăşoară activitatea şi locuiesc, permanent sau temporar, persoanele beneficiare de protecţie de stat, precum şi teritoriul aferent, se consideră sedii de lucru şi reşedinţe aflate în pază, astfel sediile Parlamentului, Președinției şi Guvernului se consideră sedii de lucru aflate sub pază, şi în baza prevederilor art. 12 lit. h) a legii nominalizate, întru asigurarea acţiunilor de protecţie şi pază de stat, în dependenţă de situaţie se stabileşte zona de securitate.  De fapt, organizatorilor le revine obligaţia de a nu bloca accesul în respectivele clădiri şi de a nu pune piedici desfăşurării activităţii celor din clădire, precum şi de a-şi exercita dreptul la întrunire în mod paşnic. Însă, în prezent se atestă o încălcare sistematică a respectivelor obligaţii, participanţii la întrunire protestând chiar pe scările clădirilor instituţiilor de stat, blocând accesul în acest sens. În context, de menţionat că respectivul amendament nu are ca scop limitarea libertăţii de întrunire şi a libertăţii de circulaţie, din contra, acesta justifică necesitatea asigurării eficiente a ordinii de drept în caz de eventuale încercări de devastare a clădirilor menţionate supra. Mai mult, stabilirea distanţei de 7 de metri are ca scop şi garantarea dreptului la libera circulaţie a persoanelor care nu participă la întrunire, inclusiv asigurarea securităţii respectivelor, iar în cazul provocării unor acţiuni devastatoare (ex. incendii), aceasta ar putea constitui spaţiu de manevră ce ar permite şi accesul autospecialelor pompierilor sau a ambulanţelor.  Scopul propunerii de modificare a art. 5 alin. (2), în sensul că întrunirile să se desfăşoare în limita teritoriului indicat în declaraţia prealabilă de către organizatorul întrunirii, are ca bază o planificare şi organizare a măsurilor de asigurare a ordinii de drept, fapt care ar preveni punerea în pericol a folosirii normale a drumurilor publice, a transportului în comun, funcţionării normale a instituţiilor publice sau private, a celor de învăţământ, cultură şi sănătate, a unităţilor economice ori curmarea acţiunilor de natură a pune în primejdie siguranţa persoanelor, integritatea corporală, viaţa sau bunurile acestora ori ale domeniului public.  Aliniatul (3) se propune a se exclude din art. 5, respectiv se consideră logic că acesta urmează să se regăsească în art. 20 alin. (21), prevedere care identifică drepturile şi obligaţiile autorităţii administraţiei publice locale. Or, redacţia în vigoare a art. 5 alin. (3) reglementează prerogativa autorităţii administraţiei publice locale de a declara închise temporar accesului publicului anumite locuri, în cazul desfăşurării unor acţiuni oficiale sau lucrări de reparaţie.  Necesitatea autorizării de către autoritatea administraţiei publice locale privind montarea construcțiilor cu caracter provizoriu (amendamente propuse la art. 10 din Lege), are drept scop asigurarea respectării reglementărilor existente în domeniul administrării spațiului public de către autoritatea administraţiei publice locale, excluderea conflictelor de norme și o mai bună organizare a întrunirii, inclusiv la eliberarea autorizației privind montarea construcțiilor cu caracter provizoriu să fie emisă o dispoziţie cu caracter normativ privind interzicerea montării acestora, care poate fi contestată în termen de 3 zile lucrătoare.  Concomitent, se propune completarea art. 10 cu alin. (31), care să stabilească expres autoritățile care urmează de a coordona și examina posibilitatea desfășurării pe drumurile naționale, care impun anumite restricții, interdicții în cazul deplasării în coloane organizate.  După cum am menţionat supra, unul din scopurile de bază ale amendamentelor propuse în proiect, constă şi în faptul stabilirii unei cooperări eficiente dintre autoritatea publică locală şi organul de poliţie, respectiv şi crearea unui mecanism eficient de coordonare a deciziilor (ex. amendamentele propuse la art. 11, 12, 14 din Lege).  Prin urmare, la art. 11 alin. (1) se propune ca în cazul organizării unei şedinţe de către autoritatea administraţiei publice locale, în scopul identificării unei soluţii privind desfăşurarea întrunirilor simultane, să participe şi organul de poliţie, reprezentant al instituţiei responsabile de asigurarea ordinii de drept, fapt ce va permite posibilitatea evaluării riscurilor, precum şi înaintarea unor propuneri ce au drept scop organizarea unei bune desfăşurări a întrunirii. Cu titlu exemplificativ, de menţionat că organul de poliţie ar putea să furnizeze careva informaţii referitoare a caracterul unor întruniri desfăşurate anterior de către aceiaşi solicitanţi, încălcările comise etc., în vederea evitării unor eventuale disensiuni în acest sens. Având în vedere că o întrunire spontană se caracterizează prin faptul că aceasta reprezintă un răspuns imediat şi direct în raport cu evenimentele din societate, respectiv aceasta nu ar putea fi amânată (art. 3 din Lege), se propune la art. 12 alin. (2) din Lege, de rând cu autoritatea administraţiei publice locale, să fie informat şi organul de poliţie, în scopul întreprinderii măsurilor de menţinere a ordinii publice. Corespunzător, această obligaţie a organului de poliţie este concretizată prin amendamentul propus la alin. (3) al aceluiaşi articol.  La art. 12 alin. (5) se propune o corelare a termenului de depunere a declaraţiei prealabile în cazul întrunirilor cu un număr redus de participanţi, similar întrunirii la care participă mai mult de 50 de persoane, corespunzător art. 10 alin. (1) din Lege (5 zile lucrătoare), din considerentul că termenul de 1 zi lucrătoare se consideră prea restrâns în cazul în care se solicită anumite servicii sau se tinde montarea unor construcții cu caracter provizoriu, aspecte care necesită a fi coordonate cu organele competente.  La art. 14 alin. (2)-(3) se propune completarea cu amendamentele vizate în vederea asigurării unei interpretări unice ale competențelor autorităților administrației publice locale și ale poliției, prevăzute de prevederile Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală și Legii nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliţiei şi statutul poliţistului.  Subsecvent, referitor la amendarea alineatului (3) a aceluiaşi articol, are drept scop asigurarea respectării reglementărilor existente în domeniul administrării spațiului public de către autoritatea administraţiei publice locale și o mai bună organizare a întrunirii. Respectiv, în acest caz, organizatorul nu poate să decidă în privinţa locului şi modului de amplasare a construcțiilor cu caracter provizoriu, în cazul în care această prerogativă îi revine în exclusivitate autorităţii administraţiei publice locale. Totodată, aceasta va evita limitarea drepturilor altor persoane, care nu participă la întrunire.  Redacţia în vigoare a redacţiei art. 14 alin. (4) din Lege, comportă un caracter discreţionar, respectiv rămâne la discreţia autorităţii administraţiei publice locale de a iniţia sau nu o procedură judiciară în cazul în care deţine probe concludente că întrunirea urmează să se desfăşoare cu încălcarea prevederilor art. 8 din Legea privind întrunirile. Respectiv, în vederea evitării unor interpretări discreţionare a prevederii legale prenotate, se impune concretizarea obligaţiei în acest sens.  La alineatul (5) a fost propusă modificarea termenului de 3 zile de emitere a deciziei judecătorești, la un termen redus de 24 de ore, luând în considerație că este un drept fundamental, respectiv, se impune necesitatea examinării în regim prioritar a contestațiilor în domeniul întrunirilor.  La art. 16 alin. (4), se propune modificarea perioadei în care este interzisă utilizarea mijloacelor sonore şi a echipamentului de amplificare a sunetului, aceasta fiind în concordanţă cu prevederile art. 357 din Codul contravenţional “Tulburarea liniştii”.  La art. 18 şi 19, se propun amendamente ce au drept scop concretizarea obligaţiilor organizatorului şi participanţilor la întrunire, aspect care se consideră că va contribui la responsabilizarea acestora, precum şi garantarea desfăşurării întrunirii în mod paşnic.  Corespunzător, la art. 20 se concretizează obligaţiile autorităţii administraţiei publice locale. Astfel, cu titlu exemplificativ relevăm că, deşi potrivit art. 20 alin. (1) lit. b) din Lege, autoritatea administraţiei publice locale este obligată să desemneze un responsabil de desfăşurarea legală a întrunirii, în practică acesta nu este prezent la locul desfăşurării respectivei. Prin urmare, în vederea creării tuturor condiţiilor pentru desfăşurarea paşnică a întrunirii, se consideră judicioasă prezenţa obligatorie a reprezentantului desemnat în acest sens (aspect concretizat la 20 alin. (1) lit. b)). De asemenea la lit. e) s-a stabilit de competența acesteia, să convoace, la necesitate, reprezentanții autorităţii administraţiei publice locale, organului de poliție și alte autorități competent, pentru examinarea posibilității de desfășurare a întrunirilor, din motiv că unul din responsabilitățile acesteia constă în crearea condiţiilor pentru desfăşurarea paşnică a întrunirii, Iar organul de poliție poate furniza informații referitor la organizator, participanți, riscuri, idei promovate, obținute în cadrul exercitării atribuțiilor funcționale.  În prezent, din redacţia art. 23 rezultă că participanţii la întrunire poartă o răspundere mai largă în raport cu organizatorul, acesta purtând răspundere contravenţională doar pentru desfăşurarea întrunirii fără depunerea declaraţiei prealabile în modul stabilit de lege sau pentru desfăşurarea întrunirii contrar prevederilor declaraţiei. Având în vedere că, Legea instituie şi alte obligații pentru organizator decât cele menţionate, se consideră nejustificat ca răspunderea să se limiteze doar în raport cu acest aspect, fapt pentru care se propune excluderea alin. (2) din Lege şi modificarea corespunzătoare a alin. (1) a aceluiaşi articol, care comportă un caracter general, însă care este materializată în Codul penal şi Codul contravenţional.  Subsecvent, având în vedere că Codul contravenţional operează cu conceptul de “răspundere contravenţională”, au fost operate şi modificările de rigoare la art. 23 în acest sens.  Amendamentele la Codul contravenţional vin să concretizeze/materializeze modificările propuse la Legea privind întrunirile, inclusiv prevederile art. 8 din Lege, stabilind şi sancţiuni contravenţionale pentru persoana cu funcție de răspundere din cadrul autorității administraţiei publice locale în cazul nerespectării obligaţiilor care se regăsesc în actul prenotat.  În prezent, potrivit art. 396 din Cod, procurorului îi revine competența de a examina contravenția de la art. 67, însă nefiind clar care este autoritatea cu atribuții de a constata contravenția respectivă. Având în vedere că, în procesul desfășurării întrunirilor, sunt prezente organele de poliție pentru a menține și asigura ordinea publică, în cazul încălcării prevederilor legale pe acest segment, de obicei, acestea întocmesc procesele-verbale și le remit spre examinare procurorului potrivit competenței. În consecință, se atestă situații când multe procese-verbale sunt anulate în acest sens, din varii motive, printre care și faptul că nu s-a constatat încălcarea legislației cu privire la întruniri.  Drept urmare, în vederea asigurării unei aplicabilități a prevederilor legale, implicit în partea ce ține de consecința nerespectării legislației cu privire la întruniri, se propune excluderea competenței procurorului de a examina contravenția de la art. 67 și atribuirea ei în sarcina instanței de judecată (art. 395 și 396 din Cod), având în vedere și faptul că libertatea întrunirilor constituie un drept fundamental garantat de Constituția Republicii Moldova.  Corespunzător, în vederea evitării unei lacune la implementarea în practică a prevederilor art. 67 din Cod, se propun a se opera amendamente și la art. 400 în sensul stabilirii în sarcina poliției de a constata respectiva contravenție, iar procesele-verbale întocmite în acest sens, vor fi remise spre examinare instanței de judecată competente. |
| **3. Scopul şi obiectivele urmărite prin adoptarea actului normativ** |
| Se remarcă, proiectul respectiv cumulează prevederile unui proiect de lege asemănător promovat de Ministerul Afacerilor Interne din anul 2013, care a fost coordonat cu instituțiile interesate și societatea civilă, propunerile și obiecțiile cărora se regăsesc parţial în proiect precum şi amendamente noi propuse pentru articolele 3, 10, 12, 18.  Printre obiecţiile de concept au constituit cele referitoare la stabilirea distanţei de 25 metri, ulterior 10 metri (potrivit redacţiilor iniţiale ale proiectului) admisibile de la edificiile instituţiilor de stat, ambasadelor şi localurilor misiunilor diplomatice, instituţiilor penitenciare, zonei frontierei de stat pentru desfăşurarea întrunirilor. În rezultatul dezbaterilor, s-a considerat necesară stabilirea unei distanţe de 7 metri în acest sens. |
| **5. Descrierea constatărilor expertizei anticorupţie** |
| Se va include după efectuarea expertizei de către Centrul Național Anticorupție. |
| **6. Rezultatele expertizei juridice** |
| Se va include după efectuarea expertizei juridice de către Ministerul Justiției. |
| **7. Respectarea transparenţei în procesul decizional** |
| Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost plasat pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), pentru consultări publice. |
| **8. Impactul proiectului** |
| În contextul celor enunţate, conchidem că amendamentele propuse în proiect nu au drept scop limitarea libertăţii de întrunire, dimpotrivă acestea vin să concretizeze competenţele factorilor de decizie, cât şi acţiunile ce urmează a fi întreprinse de organele de forţă. Respectiv, odată cu legalizarea acţiunilor forţelor de ordine pe acest segment, va spori nivelul de siguranţă a cetăţenilor. |
| **9. Fundamentarea economico-financiară** |
| Implementarea prevederilor prezentului proiect nu necesită alocarea de mijloace suplimentare de la bugetul de stat. |

**Ministru Alexandru JIZDAN**