



**Asociația pentru Democrație Participativă
Association for Participatory Democracy**

Str. Alecsandri 97, Chisinau MD-2012, Republica Moldova
Tel. (373-22) 21 34 94; Tel./Fax: (373-22) 21 29 92
E-mail: adept@e-democracy.md; web: www.e-democracy.md

18 august 2010

**AVIZ
la proiectul Legii privind asigurarea și restabilirea ordinii de drept**

I. Considerații generale

1. Respectarea prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional

Proiectul Legii privind asigurarea și restabilirea ordinii de drept a fost preluat pentru avizare de pe pagina web a Ministerului Afacerilor Interne, care a anunțat organizarea de consultări publice pe marginea proiectului menționat în temeiul Legii privind transparența în procesul decizional, nr. 239-XVI din 13.11.2008. Potrivit anunțului plasat la 28 iulie 2010 pe pagina web a MAI, a fost specificat că „*obiecțiile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate privind proiectul de lege pot fi transmise până la 15 august 2010 (zi de odihnă)*”, astfel fiind acordat un termen de doar 12 zile lucrătoare pentru persoanele interesate să prezinte obiecțiile și propunerile lor pe marginea proiectului legii. În opinia noastră, termenul fixat pentru consultările publice este prea restrâns, deoarece acesta abordează un șir de probleme complexe, controversate și chiar „sensibile” pentru opinia publică, reieșind din rezonanța și impactul evenimentelor care au avut loc în mun. Chișinău în 6-7 aprilie 2009 și perioada următoare.

2. Argumentarea și componentele de bază ale proiectului

În nota informativă la proiectul legii este menționat că „*urmare a evaluării și elucidării cauzelor și consecințelor evenimentelor din 7 aprilie 2009 au fost stabilite multiple lacune în organizarea măsurilor de menținere a siguranței publice, fapt care a pus în pericol viața și sănătatea participanților și forțelor de ordine, au dus la jertfe omenești și au fost devastate edificiile Președinției și Parlamentului Republicii Moldova;... s-a constatat, că în Republica Moldova lipsește un cadru legislativ, care ar prevedea acțiunile forțelor de ordine ale Ministerului Afacerilor Interne în cadrul dezordinilor (tulburărilor) în masă și alte acțiuni violente, precum și competențe pentru alte structuri statale abilitate*”.

Elementele de bază ale proiectului puse în evidență de către autori în nota informativă sînt următoarele:

- *reglementarea spectrului de acțiuni legale ale forțelor de ordine, bazate pe exercitarea obligațiilor funcționale și drepturile atribuite de legislația în vigoare din momentul, cînd întrunirile în masă își pierd caracterul pașnic și civilizat de desfășurare și trec spontan în dezordine (tulburări) în masă;*
- *reglementarea instituirii Centrului Unic Operațional de Comandă (CUOC), conform practicilor țărilor europene, care va permite concentrarea la diferite nivele a factorilor de*

decizie, care vor evalua, în mod de urgență, situația operativă creată și vor aproba în comun o decizie legală unică de reacționare a forțelor de ordine și ieșire din impact;

- reglementarea atribuțiilor Statului Major Operativ al MAI, ca intermediar între Centrul Unic Operațional de Comandă și forțele de ordine, care va monitoriza toate evenimentele, conform competențelor atribuite în cadrul dezordinilor (tulburărilor) în masă, va dirija cu toate acțiunile cu forțele de ordine întru exercitarea deciziilor aprobate de CUOC;

- reglementarea acțiunilor forțelor de ordine și în alte masuri în masă nereglementate de Legea nr. 26 din 22.02.2008 privind întrunirile: măsurile sportive, activitățile cultural-artistice, promoționale, comerciale sau de divertisment; adunările religioase în masă cu caracter consultativ sau de studiu; ceremoniile comemorative și ocazionate de vizite oficiale.

Analiza generală a reglementărilor conținute în proiectul legii și a argumentelor invocate de către autori, demonstrează că, în esență, acest proiect compilează într-un singur act legislativ un șir de prevederi din acte legislative deja existente (Legea cu privire la poliție, Legea privind întrunirile, Legea privind activitatea operativă de investigații etc.), elemente novatorii fiind foarte puține.

Prin noile reglementări se dorește prevenirea survenirii unor evenimente similare celor din aprilie 2009: *sînt concretizate unele competențe și într-o manieră extrem de generală modul de interacțiune a subdiviziunilor MAI implicate în activitățile de menținere a organelor afacerilor interne; se reglementează instituirea unui nou organ – Centrul Unic Operațional de Comandă; se reglementează modul de acțiune și reacționare a altor autorități (Procuratura Generală, Ministerul Justiției, Ministerul Apărării, Serviciul de Informații și Securitate, Serviciului Protecție și Pază de Stat, Serviciul Grăniceri, CCCEC); sînt prevăzute unele competențe concrete ale autorităților publice locale etc.* Însă impresia *per ansamblu* privitor la relevanța noilor reglementări și aplicabilitatea acestora în cazul survenirii unor eventuale dezordini în masă este că nu se oferă o claritate completă asupra tuturor procedurilor și măsurilor care vor fi întreprinse pentru a asigura ordinea de drept. Un șir de prevederi ale proiectului sînt formulate de o manieră extrem de generală, lasă loc pentru interpretări, fie urmează a fi completate prin alte norme, care nu este clar de către cine vor fi elaborate și adoptate (spre exemplu: art. 8, 12, 13 etc. din proiect).

II. Compatibilitatea proiectului legii cu legislația națională și internațională

Prevederile propuse în proiect legii sînt în conexiune directă cu un șir de alte reglementări legislative, iar în unele cazuri, proiectul reiterează prevederile Legii cu privire la poliție și ale Legii privind întrunirile, precum și unele norme aprobate prin ordinele Ministrului Afacerilor Interne.

Deși Legea nr. 780/2001 privind actele legislative stabilește, în articolul 17 alin. (2), că *“Grupul de lucru efectuează un studiu comparat al datelor utile din legislația altor țări și din principiile marilor sisteme de drept aplicate în lume, precum și al compatibilității lor cu legislația comunitară”*, nota informativă nu conține informații concrete privind realizarea activității de studiu, fiind făcută doar o singură referință la *„practicile țărilor europene”*, potrivit cărora s-a propus crearea CUOC.



Acest eveniment/material este realizat în cadrul proiectului *„Fortificarea transparenței procesului decizional în Republica Moldova”*, implementat de Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT), susținut financiar de Fundația Est-Europeană din resursele acordate de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida/Asdi), Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Fundației Eurasia, Sida/Asdi, DANIDA, USAID și/sau Guvernului American.

Studiul comparat al legislației altor state nu a demonstrat existența unor abordări speciale la nivel legislativ, consacrate modului de gestionare a situațiilor emergente în cazul unor dezordini în masa. Practica unanim acceptată la nivel mondial este ca reglementările respective să se conțină în actele interne ale organelor de drept.

Trebuie remarcat faptul, că maniera extrem de generală în care au fost formulate prevederile proiectului va afecta într-o măsură considerabilă libertatea întrunirilor, garantate de Constituția Republicii Moldova. În acest context, invocăm problemele care le ridică formulările conținute în: articolul 5 (alin. (2), lit. b) și lit.e)), articolul 6, articolul 7 alin. (3) , articolul 11 alin. (2), art. 28 alin. (1).

În același timp, prevederile invocate mai sus, privite prin prisma Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) riscă să genereze adresări la CEDO, vizînd încălcarea dreptului la libertatea de întrunire, garantat de articolul 11 al Convenției (în acest sens sînt relevante hotărîrile CEDO pe cauzele *Handyside v. Marea Britanie* hotărîrea din 7 decembrie 1976; *Partidul Democrat Creștin v. Moldova*, hotărîrea din 14 februarie 2006 (para. 63); *Hyde Park și alții v. Moldova*, hotărîrea din 31 martie 2009 (para. 30) etc.).

III. Concluzii

Problema fundamentală a proiectului supus avizării este faptul că acesta a fost elaborat în baza unor evenimente și circumstanțe concrete - evenimentele din aprilie 2009, în acest context fiind ignorat caracterul general și impersonal al unui act legislativ (a se vedea art. 3 din Legea privind actele legislative, 780/2001). Din aceste considerente, ipotetic, se poate presupune că orice situație critică generată de anumite disfuncționalități (mai mult de ordin profesional) privitor la prevenirea și combaterea unor categorii de infracțiuni va necesita abordări specifice în cadrul unor legi separate. Din această perspectivă, am putea anticipa elaborarea unor proiecte de lege speciale consacrat modului de interacțiune și gestionare a acțiunilor autorităților publice în procesul de prevenire și combatere a inundațiilor cauzate de ruperea digurilor, a infracțiunilor de contrabandă, de combatere a acțiunilor de raider (ținînd cont de amploarea acestor fenomene).

În același timp, trebuie să menționăm că autorii proiectului au evitat să menționeze în nota informativă că deficiențele majore în gestionarea evenimentelor din aprilie 2009 nu au fost generate de lipsa unui act legislativ concret care ar fi reglementat pas cu pas acțiunile organelor afacerilor interne și a altor instituții vizate (deși nu poate fi negat faptul că asemenea prevederi legale, dar mai degrabă instrucțiuni interne, ar trebui să existe), însă au fost generate de lipsa unei gestionări și coordonări eficiente din partea MAI, în special, și a altor autorități publice, în general.

Atît raportul Comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea cauzelor și consecințelor evenimentelor din aprilie 2009, dar și experții Consiliului Europei (*Raport privind cauzele și modul în care demonstrațiile inițial pașnice din Moldova de la 7 aprilie 2009 au degenerat în acțiuni violente, autori Francesc Guillén și Ralph Roche* http://unimedia.md/docs/raport_coe.pdf) care au analizat modul în care poliția a gestionat situația critică din perioada de referință, nu au semnalat deficiențe majore de ordin legislativ



Acest eveniment/material este realizat în cadrul proiectului „Fortificarea transparenței procesului decizional în Republica Moldova”, implementat de Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT), susținut financiar de Fundația Est-Europeană din resursele acordate de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida/Asdi), Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Fundației Eurasia, Sida/Asdi, DANIDA, USAID și/sau Guvernului American.

care să fi împiedicat organele de poliție să acționeze în mod adecvat și să riposteze acțiunilor violente din 7 aprilie 2009. Ambele rapoarte au scos în evidență faptul că organele de poliție, dar și alte instituții nu au acționat în mod profesionist pentru a anticipa dezordinile în masă din aprilie 2009 (și anume colectarea de informații operative, analiza acestor informații și elaborarea unor planuri de acțiuni adecvate situației concrete) și pentru a stopa degenerarea acțiunilor de protest în acțiuni de dezordine în masă.

Faptul că proiectul legii a fost elaborat ca „răspuns” la evenimentele din aprilie 2009 este demonstrat și de invocarea constantă în proiect a caracterului „spontan” al dezordinilor (tulburărilor) în masă. Chiar definiția oferită în articolul 3 dn proiect pentru noțiunea „dezordinilor (tulburărilor) în masă” induce ideea că asemenea acțiuni trebuie neapărat să fie „spontane” și doar apoi, se face referință la caracterul „organizat” sau „neorganizat” al acțiunilor.

În concluzie, ținem să menționăm următoarele:

- proiectul nu are o „încărcătură normativă suficientă”, nu reglementează detaliat aspectele legate de divizarea responsabilităților în procesul de gestionare a dezordinilor în masă, iar aplicarea plenară a acestuia va fi posibilă doar după revizuirea altor acte legislative în vigoare și adoptarea unui șir de alte acte normative subordonate legii care ar detalia prevederile generale ale acestui proiect;

- nu este clar de ce denumirea proiectului se referă la asigurarea și restabilirea ordinii de drept, pe când cuprinsul acestuia este consacrat totalmente proceselor de gestionare a situațiilor de criză în cazul dezordinilor în masă. Trebuie să se țină cont de faptul că asigurarea ordinii de drept este o normă generală aplicabilă tuturor infracțiunilor care atentează la ordinea publică și, în opinia noastră, nu trebuie raportată doar la procesele de menținere și restabilire a ordinii publice în cazul „dezordinilor în masă”;

- chiar dacă proiectul propune instituirea unui organ responsabil de monitorizarea, supravegherea și evaluarea dezordinilor în masă – Centrul Unic Operațional de Comandă (CUOC) – organul respectiv riscă să devină inefficient în situația în care nu este stabilit clar cine va fi responsabil de prezidarea ședințelor acestuia, deoarece articolul 12 din proiect, alin.(6) *“Ședințele CUOC pot fi prezidate de către Președintele Republicii Moldova, Președintele Parlamentului și Prim-ministru”*. Această distribuție a rolurilor principalelor persoane în stat este extrem de confuză și riscă să creeze probleme majore în cazul apariției unor situații similare celor din aprilie 2009;

- evenimentele din aprilie 2009 au scos în evidență grave probleme în interacțiunea și comunicarea dintre conducătorii MAI și șefii subdiviziunilor organelor de poliție, precum și cu alte instituții implicate (SPPS, SIS, Procuratura Generală etc.), însă proiectul legii nu oferă iarăși nici o claritate privind modalitățile de interacțiune dintre subdiviziunile MAI între ele și interacțiune a MAI cu alte organe de drept. Aceste lacune riscă să genereze situații de haos și lipsă a coordonării analogice celor din aprilie 2009;

- modul în care este reglementat rolul, locul și competențele Statului Major al MAI în gestionarea dezordinilor în masă, la fel este extrem de general, mai ales că nu sînt indicate persoanele care conduc acest organ (este un viceministru, un alt factor de decizie din cadrul MAI?). Evenimentele din aprilie 2009 au demonstrat că Statul Major al MAI a fost total



Acest eveniment/material este realizat în cadrul proiectului „Fortificarea transparenței procesului decizional în Republica Moldova”, implementat de Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT), susținut financiar de Fundația Est-Europeană din resursele acordate de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida/Asdi), Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Fundației Eurasia, Sida/Asdi, DANIDA, USAID și/sau Guvernului American.

ineficient, iar factorii de răspundere care făceau parte din acest organ s-au eschivat de la orice responsabilitate.

Reieșind din cele menționate, considerăm că proiectul poate fi adoptat doar cu condiția concretizării competenței și responsabilității tuturor organelor antrenate în monitorizarea, supravegherea, evaluarea și gestionarea acțiunilor de menținere a ordinii de drept în cazul dezordinilor (tulburărilor) în masă, în caz contrar noua reglementare va avea un caracter declarativ și nu va putea fi aplicată plener la apariția unor tulburări în masă sau combaterea pericole grave vizînd ordinea de drept.



Acest eveniment/material este realizat în cadrul proiectului „Fortificarea transparenței procesului decizional în Republica Moldova”, implementat de Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT), susținut financiar de Fundația Est-Europeană din resursele acordate de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida/Asdi), Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Fundației Eurasia, Sida/Asdi, DANIDA, USAID și/sau Guvernului American.