ASIGURAREA DREPTULUI LA LIBERTATEA ÎNTRUNIRII ÎN CONTEXTUL ORDINII ŞI SECURITĂŢI PUBLICE

ENSURING THE RIGHT TO FREEDOM OF ASSEMBLY IN THE CONTEXT OF PUBLIC ORDER AND SECURITY

ERHAN Ianuș,
dr. în drept, conf. univ., USM

CZU: 342.729:351.75

Summary

The right to peaceful assembly to protest, manifest, celebrate, commemorate and pass collective opinions to authorities and other citizens is at the foundation of functional democratic systems. It is acknowledged that the state must guarantee and ensure the security of peaceful assembly and this aspect must be stipulated in its national legislation related to the freedom of assembly as well as the police powers and duties.

In accordance with international provisions, practices and recommendations from specialized organizations, the main duty of the police consists in granting the right to assembly, assuring public order and security. Hence, an approach based on human rights must be at the foundation of all activities oriented towards maintaining public order during meetings and demonstrations.

In this respect, public authorities in charge, particularly the Police and the General Carabineer Inspectorate, will ensure and guarantee the freedom of assembly of all citizens in line with national and international provisions. It is paramount to establish clear-cut procedures concerning the management of public events as well as of crises that might arise during such events. Hence, it is crucial that all factors involved, especially decision-making ones, are familiar with them and instruction is necessary and mandatory in this regard.

Keywords: *human rights and freedoms, the right to freedom of meeting, public order and security, peaceful meeting, public event management, Police, General Inspectorate of Carabineers*

** Studiu realizat în baza Proiectului „Modernizarea mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului" (20.80009.1606.15), în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare", Facultatea de Drept, USM.*

Dreptul la libertatea întrunirii este un drept fundamental al omului, asigurat şi garantat în toate statele democratice, consfinţite în legislaţia naţională, dar, în special, în cea internaţională.

Dreptul la întrunire paşnică cu scopul de a protesta, demonstra, celebra, comemora şi, în general, de a comunica în mod colectiv autorităţilor şi altor cetăţeni părerile, stă la baza sistemelor democratice funcţionale. Acest drept este strâns legat de alte pietre de temelie ale democraţiei şi pluralismului, precum libertatea de exprimare şi libertatea de asociere. Se consideră că, facilitarea dreptului la liber-

tatea de întrunire paşnică poate fi o provocare pentru autorităţi. Este o provocare îndeosebi pentru poliţie, care are responsabilitatea primară de a crea condiţiile pentru desfăşurarea unei întruniri, asigurând în acelaşi timp menţinerea ordinii publice şi neobstrucţionarea în mod disproporţionat a drepturilor şi libertăţilor altor persoane [1, p. 7].

Republica Moldova nu este o excepţie în acest sens, iar a**rticolul 40 din Constituţie, întitulat "libertatea întrunirilor" prevede expres că "m**itingurile, 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" [2].

Prevederile constituţionale naţionale reies din faptul că, dreptul dat este consacrat în multiple instrumente (texte) internaţionale privind drepturile omului. Astfel, libertatea întrunirilor este garantată în articolul 20 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, articolul 21 din Pactul Internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, şi art. 5, lit. d) din Convenţia privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială [3, p. 36].

De exemplu, Pactul Internaţional cu privire la Drepturile Civile şi Politice prevede că exercitarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricţiilor, conforme cu legea şi necesare într-o societate democratică [4, p. 68].

Dreptul la libertatea întrunirii se regăseşte inclusiv şi în Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990 [5]. Se consideră că, acest drept asigură temelia unei societăţi democratice, permiţând tuturor să îşi exprime public părerile, care pot fi disidente sau nepopulare. Amintim că, documentul de la Copenhaga conţine o abundenţă de prevederi fără precedent privind alegerile libere şi democratice, drepturile minorităţilor naţionale, dreptul de a părăsi şi de a se întoarce în ţara proprie, dreptul de a se bucura de proprietate privată, libertatea de asociere, libertatea de conştiinţă şi libertatea de exprimare, iar originalitatea sa ca şi document al unei organizaţii de securitate este faptul că leagă angajamentele privind drepturile omului de un sistem de guvernare care este democratic, pluralist şi caracterizat de statul de drept.

În afară de prevederile menţionate, articolul 11 al Convenţiei europene a drepturilor omului garantează „Libertatea de întrunire şi de asociere", statuând prevederile că "orice persoană are dreptul la libertate de întrunire paşnică şi la libertate de asociere", iar "exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea naţională, siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii, a moralei ori a drepturilor şi a libertăţilor altora." [6]

În condiţiile date, Convenţia reglementează nu numai drepturi şi libertăţi strict individuale, cum ar fi dreptul la viaţă (art. 2), dreptul la a nu fi supus unor tratamente inumane sau degradante (art. 3), libertatea persoanei (art. 5), libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie (art. 9), ci şi drepturi şi libertăţi denu-

mite colective, cum sunt libertatea de întrunire şi libertatea de asociere", totodată „anumite drepturi trebuie privite ca o adăugare firească la libertatea de gândire şi de conştiinţă, precum şi la manifestarea convingerilor recunoscute de art. 9 din Convenţie; de asemenea în multe situaţii ele se interferează cu libertatea de exprimare apărată de art. 10. Deşi consacrarea lor convenţională apare ca individuală, exerciţiul acestor libertăţi nu poate fi concepută decât în mod colectiv." [7, p. 803-804].

În acest sens, statele au obligaţia de a respecta, proteja şi realiza acest drept. Respectiv, dreptul la întrunire paşnică este garantat numai atâta timp cât adunarea rămâne paşnică. Adunările nelegale, dar paşnice, când organizatorii sau indivizii nu respectă o anumită cerinţă legală, se bucură de acelaşi nivel de protecţie ca toate adunările paşnice [1, p.7].

Din analiza doctrinei dedicate acestui subiect, vedem că, libertatea de întrunire apare ca o consecinţă a recunoaşterii libertăţilor de gândire şi de exprimare. În sensul protecţiei garantate de Convenţie, este important caracterul paşnic al întrunirii, care trebuie înţeles atât de o manieră pozitivă, cât şi negativă, fapt ce presupune că întrunirea nu trebuie să urmărească scopul tulburării ordinii publice, pe de o parte, şi, pe de altă parte, desfăşurarea întrunirii nu trebuie să provoace reacţii violente ale terţilor [8, p.242].

Este recunoscut faptul că, exercitarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricţiilor conforme cu legea şi necesare într-o societate democratică, în interesul securităţii naţionale, al securităţii publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile şi libertăţile altora" [9].

La rândul său, întrunirile de orice gen 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.

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.

Astfel, statul are obligaţia pozitivă de a garanta şi asigura securitatea întrunirilor paşnice, iar acest moment trebuie să fie specificat în legislaţia naţională a fiecărui stat referitoare la libertatea întrunirilor, precum şi referitor la împuternicirile, atribuţiile organelor de forţă, poliţie, armată. Această obligaţie pozitivă implică ca statul să ia toate măsurile necesare de protecţie a întrunirilor paşnice faţă de persoanele sau grupurile de persoane, inclusiv agenţi provocatori şi contra-

protestatari, care încearcă să întrerupă întrunirile sau să le inhibe, împiedice în orice mod [10, p.36].

Obligaţia statului de a asigura securitatea întrunirilor paşnice este de o însemnătate particulară atunci când persoanele care desfăşoară sau încearcă să desfăşoare întrunirea vin să expună un punct de vedere care este nepopular, şi ar putea trezi nemulţumiri sau o opoziţie ostilă din partea societăţii. Totuşi, potenţialele dezordini care ar putea fi provocate de posibilele ostilităţi împotriva participanţilor la manifestaţiile paşnice nu ar trebui utilizate de autorităţi drept un argument pentru a impune restricţii [11, p.7].

Ce ţine de obligaţia pozitivă a statului menţionată supra, aceasta reiese din aplicabilitatea Convenţiei europene a Drepturilor Omului, în special practica aplicării acesteia de către judecătorul european, respectiv "obligaţiunile pozitive se caracterizează, în primul rând, prin faptul că ele cer în mod concret de la autorităţile naţionale să „ia măsurile necesare" pentru salvgardarea unui drept sau, încă mai precis, „să adopte măsuri rezonabile şi adecvate pentru a proteja drepturile individului". Acesta este cazul în care de la Stat se aşteaptă ca el să promulge sancţiuni împotriva persoanelor particulare care au încălcat Convenţia, să stabilească un regim juridic pentru o categorie de activităţi sau pentru o categorie de persoane, însă pot consta şi din măsuri practice [12, p.7-8].

În acest sens, obligaţiile pozitive pe terenul art. 11 al Convenţiei presupun adoptarea din partea statelor a unor măsuri necesare, adecvate şi rezonabile în vederea asigurării unei protecţii eficiente drepturilor garantate. Statele beneficiază de o oarecare marjă de apreciere privind metodele şi instrumentele care urmează a fi revendicate în procesul asigurării acestei protecţii, obligaţiunile pozitive fiind unele de mijloace şi nu de rezultat. Or, această marjă de apreciere permisă statelor este însoţită de o supraveghere europeană exercitată de Curte (se are în vedere Curtea Europeană a drepturilor omului). În plus, statele au obligaţia pozitivă de a-i proteja pe cei ce-şi exercită această libertate împotriva violenţelor unor contrademonstraţii sau contramanifestaţii [13].

Suplimentar, obligaţia pozitivă a statului de a proteja manifestaţiile publice se extinde, de asemenea, şi asupra întrunirilor oponente simultane contramanifestaţiilor. În acest fel, statul trebuie să pună la dispoziţie resurse şi forţe poliţieneşti adecvate şi suficiente pentru a facilita demonstraţiile de bază, precum şi întrunirile simultane desfăşurate ca răspuns la primele. Mai mult, principiul nondiscriminării indică asupra faptului că întrunirile ce se desfăşoară în circumstanţe comparabile nu trebuie să fie impuse cu diferite nivele de restricţionare. Obligaţia de securizare a întrunirilor, implică de asemenea ca oficialii şi reprezentanţii forţelor de ordine să fie pregătiţi în modul corespunzător pentru lucrul cu publicul şi ca aceştia să conştientizeze necesitatea de a prioritiza în toate acţiunile lor protecţia drepturilor omului [11, p.7].

Astfel, dacă libertatea de întrunire şi libertatea de asociere sunt stabilite în articolul 11, care prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire

paşnică şi la libertatea de asociere", ele au aceeaşi situaţie şi în jurisprudenţă, în special prin faptul că ambele necesită aceeaşi protecţie împotriva acţiunilor violente din partea persoanelor particulare care încearcă să limiteze sau să împiedice exercitarea lor. Aici nu este vorba de o obligaţiune de rezultat, dar modalitate, şi Convenţia nu solicită decât măsuri „rezonabile şi adecvate" [12, p.55].

Analizând aspectele practice ale asigurării dreptului la libertatea întrunirii în contextul ordinii şi securităţii publice, se impune, mai întâi de a analiza datele referitoare la aspectul supus cercetării. Din analiza datelor statistice stabilim că, pentru perioada anului 2020 a fost raportată planificarea măsurilor şi activităţilor necesare în contextul a 16.555 evenimente publice, comparativ 23.089 evenimente publice monitorizate în perioada anului 2019, inclusiv:

1. 8685 evenimente cu caracter social-politic (2019 – 13778), dintre care: 769 mitinguri/acţiuni de protest (2019 – 504) şi 11 delegaţii oficiale (2019 – 35).
2. 1 050 evenimente cu caracter cultural-artistic (2019 – 3932);
3. 261 evenimente cu caracter sportiv (2019 – 1138);
4. 6559 evenimente cu caracter religios (2019 – 4241) [14, p.40-41].

După cum observăm, în anul 2020, în condiţiile pandemiei, în dependenţă de restricţiile impuse de autorităţi, au fost organizate mai puţine activităţi/evenimente publice pentru a preveni răspândirea virusului COVID-19.

La fel, conform Raportului privind respectarea drepturilor şi libertăţilor omului în Republica Moldova în anul 2020, pe parcursul anului trecut au avut loc mai multe manifestaţii, în linii generale acestea având un caracter paşnic. Totuşi au existat situaţii în care au fost aplicate mijloacele speciale. De exemplu, în cazul acţiunilor de protest ale participanţilor la conflictul armat de pe Nistru au degenerat în violenţe şi s-au soldat cu vătămări corporale ale unor persoane, care în opinia Avocatului Poporului este o situaţie regretabilă, fiind solicitat autorităţilor competente iniţierea unor anchete interne transparente şi obiective cu privire la acţiunile angajaţilor implicaţi în menţinerea ordinii publice în cadrul protestelor respective [4, p.69].

După cum observăm, conform prevederilor internaţionale, practicilor şi recomandărilor organizaţiilor de profil, cât şi datelor statistice, Poliţiei îi revine rolul de bază în garantarea cetăţenilor a dreptului la întruniri în contextul ordinii şi securităţii publice.

Suntem de acord cu părerea şi susţinem că, o abordare bazată pe drepturile omului trebuie să stea la baza tuturor activităţilor de asigurare a ordinii publice, inclusiv asigurarea ordinii la întruniri şi manifestaţii. Acest lucru presupune conştientizarea faptului că poliţia are responsabilitatea de a lua măsuri rezonabile şi adecvate pentru a permite oamenilor să îşi exercite drepturile, că ea nu trebuie să intervină excesiv atunci când oamenii intenţionează să facă lucrul acesta şi că trebuie întotdeauna să acţioneze într-un mod imparţial [1, p.22].

În sensul dat, Poliţia are un rol crucial în facilitarea întrunirilor. Fiind cea mai vizibilă formă de manifestare a autorităţii guvernului, Poliţia demonstrează

angajamentul unui stat de a menţine supremaţia legii şi de a proteja drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului. La fel, aceasta trebuie să faciliteze toate întrunirile paşnice, inclusiv întrunirile spontane şi simultane şi contrademonstraţiile, şi să protejeze participanţii la asemenea întruniri, permiţându-le să îşi exprime liber părerile, în raza vizuală şi auditivă a auditoriului/publicului vizat.

Actul normativ naţional dedicat acestui domeniu este Legea nr. 26 din 22.02.2008 **privind întrunirile [15]. Este evident că, legea dată garantează** exercitarea de oricare persoană a libertăţii întrunirilor în modul prevăzut de Constituţia Republicii Moldova şi de actele internaţionale la care ţara noastră este parte. La rândul său, Legea indică expres care sunt evenimentele ce nu cad sunt incidenţa acesteia, cum ar fi:

- întrunirile cu caracter religios, sub formă de oficiere a unor servicii divine, sau a altor manifestări tradiţionale;
- manifestările sportive, cultural-artistice şi a altor activităţi de divertisment;
- acţiunile cu caracter comercial.

Legea dată definește principiile de bază de desfăşurare a unei întruniri. Anume în coroborare cu aceste principii urmează a fi aplicate alte prevederi din lege. Astfel, au fost definite principii ca: proporţionalitate, nediscriminare, legalitate şi prezumţie în favoarea desfăşurării întrunirilor [11, p.5]

Legislaţia prevede expres că, dacă în timpul desfăşurării întrunirii unii participanţi încalcă ordinea publică, organizatorul, în caz de necesitate împreună cu poliţia şi/sau cu carabinierii, îi va îndepărta pe aceştia [15].

Totodată, Poliţia trebuie să rămână întotdeauna conştientă de faptul că, orice utilizare a forţei împotriva participanţilor la o adunare poate genera o reacţie de furie sau chiar agresiune din partea acestora, ceea ce ar servi doar la escaladarea situaţiei. Din acest motiv, intenţia şi acţiunea planificată a poliţiei ar trebuie să fie comunicate deschis. Utilizarea forţei, în situaţiile în care este posibil, trebuie să fie precedată de o avertizare prealabilă corespunzătoare. Poliţia trebuie să fie întotdeauna vigilentă pentru a detecta agresiunea împotriva membrilor unor anumite grupuri din cadrul întrunirilor datorită sexului, vârstei, dizabilităţilor, apartenenţei etnice, religiei, naţionalităţii sau orientării sexuale, pentru a asigura faptul că toţi participanţii îşi pot exercita dreptul la întrunire paşnică [1, p.17-18].

Pe de altă parte, responsabilitatea statului de a proteja şi facilita dreptul la libertatea de întrunire paşnică nu înseamnă că întrunirile paşnice nu pot fi limitate sau reglementate în mod rezonabil pe căi legale, din motive ce ţin de securitatea naţională sau siguranţa publică, ordinea publică, sănătatea publică sau protecţia drepturilor şi libertăţilor celorlalţi, lucru care reiese şi din prevederile internaţionale şi naţionale menţionate supra. Totuşi, orice astfel de restricţionări trebuie să fie necesare şi proporţionale.

La rândul său, ce ţine de intervenţie, aceasta trebuie să fie graduală şi să răspundă formelor de manifestare violente sau nonviolente; cooperarea forţelor par-

ticipante la restabilirea ordinii publice şi a ordinii constituţionale trebuie să aibă permanent în vedere şi alte criterii decât cele pe baza cărora s-au organizat, cum ar fi: analiza atentă, cauzală şi structural-operativă a conceptelor de securitate, criză, risc, vulnerabilitate şi mai ales interferenţa acestora.

Conform prevederilor legale, în condiţiile în care organizatorul întrunirii nu se supune cererii reprezentantului autorităţii administraţiei publice locale sau nu reuşeşte sistarea întrunirii, reprezentantul în cauză va cere dispersarea participanţilor. În cazul în care, după cererea reprezentantului autorităţii administraţiei publice locale, participanţii la întrunire nu părăsesc locul întrunirii, poliţia şi/sau carabinierii vor avertiza participanţii asupra posibilităţii aplicării mijloacelor speciale şi a dispersării forţate a întrunirii, acordând un termen rezonabil conformării acestei cereri, după care se va repeta cererea de dispersare a participanţilor [15].

În cazul în care, după cererea repetată de dispersare, participanţii la întrunire nu părăsesc locul întrunirii, la solicitarea reprezentantului autorităţii administraţiei publice locale, poliţia şi/sau carabinierii vor întreprinde măsurile legale pentru dispersarea întrunirii cu întocmirea unui proces-verbal, în care indică motivul şi temeiul dispersării.

Referitor la interzicerea unei întruniri, aceasta poate fi realizată numai în circumstanţe excepţionale care pot include situaţii în care există un pericol semnificativ şi real al apariţiei unor acte infracţionale sau a dezordinii publice, o ameninţare iminentă la securitatea naţională, sau în situaţiile în care scopul întrunirii este de a instiga la ură sau violenţă, de ai intimida sau ameninţa pe alţii sau de a nega în mod intenţionat dreptul altora la exercitarea drepturilor lor legitime.

Legislaţia expres stabileşte că, sunt interzise întrunirile prin care se urmăreşte:

a) îndemnarea la război de agresiune, la ură naţională, rasială, etnică sau religioasă;

b) incitarea la discriminare sau violenţă publică;

c) subminarea securităţii naţionale sau a integrităţii teritoriale a ţării, săvârşirea 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 [15].

Faptul că, există posibilitatea ca o întrunire să se confrunte cu o contrademonstraţie violentă sau chiar să fie atacată direct de către persoane cu viziuni contrare, nu ar trebui, ca principiu, să ducă la interzicerea întrunirii paşnice. În astfel de cazuri este responsabilitatea poliţiei de a proteja întrunirea paşnică împotriva atacurilor sau violenţei contrademonstranţilor. O interzicere generală a tuturor întrunirilor la un anumit loc sau pentru o anumită perioadă de timp ar constitui probabil o restricţie disproporţionată a dreptului la întrunire paşnică [1, p.21].

Un aspect indispensabil al mecanismului de asigurare a dreptului privind întrunirile îl constituie aspectul instituţional, cât şi cel operaţional. În acest context,

vorbind despre acele priorităţi instituţionale, inclusiv legate de îmbunătăţirea cadrului normativ, putem menţiona că, procesul de transformare prin care a trecut Poliţia Naţională în ultimii ani, a fost marcat de Strategia de Dezvoltare a Poliţiei pentru anii 2016 – 2020 (SDP) [16].

Instrumentul de implementare al Strategiei date, şi anume Planul de acţiuni stabileşte Obiectivul 1.4. Reorganizarea sistemului de menţinere, asigurare şi restabilire a ordinii publice, având ca şi subacţiune – perfecţionarea cadrului legal privind organizarea întrunirilor publice (1.4.4.).

Cu regret, acele eforturi conjugate ale Poliţiei de a promova un proiect de modificare a cadrului legal privind întrunirile publice a primit avize negative de la majoritatea autorităţilor publice, în procesul de avizare externă [17, p.5]. Totodată, după ajustarea proiectului conform propunerilor şi obiecţiilor înaintate, credem că urmează a fi reluată promovarea repetată a acestuia.

Astfel, prin proiectul elaborat s-a propus introducerea şi definirea termenilor de "*ordine publică"* ca fiind "stare de legalitate, de echilibru şi pace socială, prin care se asigură securitatea publică şi a persoanei, a colectivităţilor şi a bunurilor, sănătatea şi morala publică şi care permite exercitarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale persoanei, precum şi funcţionarea eficace a instituţiilor în statul de drept".

Astăzi, definiţia legală a noţiunilor de „ordine şi securitate publică" în legislaţia naţională este dată de Hotărârea de Guvern nr. 354/2017 prin care a fost aprobată Strategia naţională de ordine şi securitate publică pentru anii 2017-2020 [18], după cum vedem un document de politici, a cărui aplicabilitate a fost un temporală, implementarea căruia s-a finalizat în 2020. Totodată, considerăm că cel mai corect ar fi fost stabilirea noţiunilor date la nivel de lege, lucru care s-a încercat prin intermediul proiectului descris, după care urmează descrierea elementelor constitutive şi caracteristice în cadrul normativ subordonat legilor.

În această ordine de idei, doctrina menţionează că „sistemele de ordine publică sunt menite să vegheze la menţinerea stării de echilibru în societate, această stare are la bază normele şi reglementările pe care societatea le consideră necesare pentru ca procesele şi fenomenele care îi caracterizează evoluţia să aibă o anumită predictibilitate, iar sensul de dezvoltare al societăţii să corespundă liniei de aşteptare a majorităţii indivizilor" [19, p.19].

La rândul său, ordinea publică implică trei procese/componente distincte, dar interdependente, cum ar fi:

- *menţinerea ordinii publice* – ansamblul de măsuri şi acţiuni organizate şi desfăşurate cotidian pentru protejarea şi respectarea drepturilor fundamentale ale cetăţenilor, a normelor de conduită civică, a regulilor de convieţuire socială, a celorlalte valori sociale, a patrimoniului public şi privat, precum şi pentru funcţionarea normală a autorităţilor statului;
- *asigurarea ordinii publice* – ansamblul de măsuri şi acţiuni întreprinse în timpul evenimentelor publice pentru respectarea legalităţii, prevenirea şi curmarea dezordinilor în masă şi/sau a manifestărilor de violenţă;

• *restabilirea ordinii publice* – ansamblul de măsuri şi acţiuni întreprinse în timpul evenimentelor publice pentru readucerea situaţiei la starea de normalitate, atunci când se produc dezordini în masă cu diferite intensităţi.

Din analiza noţiunilor date stabilim că, acestea diferă între ele, reieşind din gradul de intensitate şi impactul pe care îl pot avea anumite riscuri şi ameninţări asupra ordinii publice proporţional cu acele măsuri şi acţiuni realizate de autorităţile responsabile.

Noţiunile descrise mai sus au fost stabilite prin Hotărârea Guvernului cu privire la Centrul Naţional de Coordonare Integrată a Acţiunilor de Ordine Publică [20], lucru care considerăm diminuează din importanţa şi aplicabilitatea acestora. Totodată, prin prevederile noi s-a propus amendarea Legii privind întrunirile, în sensul includerii termenilor daţi în textul acestea.

La fel, se propune completarea cu noţiunile *„controlul preventiv corporal şi al bagajelor”* cât şi *„dispersare forţată”*, cu scopul delimitării clare a acţiunilor care urmează a fi întreprinse, procedeelor aplicate, excluderii interpretării ambigue a actului legislativ.

În aceeaşi ordine de idei, se propune completarea legislaţiei cu un principiu nou – *„prioritatea interesului public”* care 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.

Respectiv, 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.

Proiectul conţine şi amendamente, 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 competenţei de constatare şi examinare a contravenţiei de la art.67 din Codul contravenţional (încălcarea legislaţiei privind întrunirile) de către instanţa de judecată [21].

Totodată, în partea răspunderii contravenţionale se propune completarea cu articolul 355^1, care ar stabili răspunderea pentru încălcarea măsurilor de ordine sau a regulilor stabilite pentru buna desfăşurare a întrunirilor sau a altor evenimente publice cu caracter cultural, artistic, economic, sportiv sau religios, dacă aceste acţiuni nu constituie infracţiune, fiind stabilite şi sancţiuni contravenţionale pentru persoana cu funcţie de răspundere din cadrul autorităţii administraţiei publice locale în cazul nerespectării obligaţiilor funcţionale.

În aceleaşi condiţii prin proiect se propune ca întrunirile să se desfăşoare nu în imediata apropiere a edificiilor instituţiilor de stat (Preşedinţia, Parlamentul, Guvernul, ministere, etc.), ambasadelor, precum şi sedii ale misiunilor diplomatice, instituţiilor penitenciare, cu stabilirea unei distanţe minime de 7 metri.

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. 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.

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 (de ex. incendii), aceasta ar putea constitui spaţiu de manevră ce ar permite şi accesul autospecialelor.

În afară de cele indicate, la moment, se consideră, pe bună dreptate că, redacţia în vigoare a 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 Legii privind întrunirile. Astfel, conform prevederilor actuale dacă deţine probe concludente că întrunirea urmează să se desfăşoare cu încălcarea prevederilor, autoritatea administraţiei publice locale poate iniţia o procedură judiciară, prin care să ceară interzicerea întrunirii sau modificarea, după caz, a orei, a locului sau a formei de desfăşurare a acesteia. Intentarea acţiunii nu suspendă dreptul de a desfăşura întrunirea. Respectiv, în vederea evitării unor interpretări discreţionare a prevederii legale prenotate, se impune concretizarea obligaţiei în acest sens.

Totodată, la moment instanţa de judecată examinează cererea de interzicere a întrunirii sau de modificare, după caz, a orei, a locului sau a formei de desfăşurare a acesteia şi adoptă o hotărâre în cel mult 3 zile de la data depunerii, fiind propusă prin proiect modificarea termenului de 3 zile de emitere a deciziei judecătoreşti, la un termen redus de 24 de ore, luând în consideraţie necesitatea examinării în regim prioritar a contestaţiilor în domeniul întrunirilor.

Ce ţine de aspectul operaţional, ordinea şi securitate publică se asigură, prin totalitatea măsurilor luate de forţele de ordine, pentru menţinerea, asigurarea şi, în ultimă instanţă, restabilirea ordinii publice. Gestionarea evenimentelor publice, în cadrul cărora pot avea loc diferite situaţii de criză, implică un efort considerabil al statului, prin intermediul autorităţilor responsabile.

Astfel, în managementul situaţiilor de criză în domeniul ordinii publice sunt implicate trei categorii de forţe, şi anume forţele de ordine – subdiviziuni ale autorităţilor administrative şi instituţiilor din subordinea MAI, investite cu atribuţii de menţinere, asigurare şi restabilire a ordinii publice; forţe de sprijin – subdiviziuni ale autorităţilor administrative şi instituţiilor din subordinea MAI, care

exercită în mod curent alte atribuţii decît cele de menţinere, asigurare şi restabilire a ordinii publice, dar pot fi utilizate pentru îndeplinirea acestui tip de misiuni, precum şi forţe complementare – organe şi autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale, precum şi alte organizaţii, care, prin activităţi specifice, pot acorda asistenţă forţelor de ordine şi forţelor de sprijin.

În acest context, ordinea şi securitatea publică se asigură, prin totalitatea măsurilor luate de forţele de ordine, pentru menţinerea, asigurarea şi, în ultimă instanţă, restabilirea ordinii publice. Prin decizia asumată, începând cu 1 ianuarie 2022 atribuţiile ce ţin de restabilirea ordinii publice, urmează să treacă integral din responsabilitatea Poliţiei în acea a Carabinierilor.

Astăzi este unanim acceptat faptul că, orice Guvern are datoria să menţină sau să restabilească legea şi ordinea prin mijloace legitime. Obligaţia de a respecta aceste „mijloace legitime" denotă faptul că, chiar şi în timpul eforturilor de restabilire a ordinii publice în situaţii de neliniște sau conflict, statul trebuie să protejeze garanţiile fundamentale la care indivizii au dreptul în temeiul instrumentelor internaţionale şi naţionale privind drepturile omului [22].

Un principiu recunoscut în acest context este că, utilizarea forţei este o ultimă soluţie. Un motiv frecvent de îngrijorare este faptul că întrunirile pot duce la forme de tulburare şi că adunarea unor grupuri mari de oameni în spaţiul public poate avea ca rezultat dezordinea sau violenţa.

De cele mai multe ori, întrunirile publice se desfăşoară paşnic, cu o perturbare minimă a activităţilor zilnice de rutină, iar această probabilitate poate fi sporită dacă poliţia ţine seama de patru principii, şi anume – cunoaştere, facilitare, comunicare şi diferenţiere [23]. Anume aceste principii trebuie să stea la baza abordării de către poliţie a oricărei întruniri; iar punctul de pornire în asigurarea ordinii publice la întruniri trebuie întotdeauna să fie facilitarea, care poate fi realizată prin dialog, negociere şi alte forme de comunicare. Cu toate acestea, în anumite împrejurări, este posibil ca poliţia să trebuiască să utilizeze forţa care reprezinte o excepţie şi nu regula.

Orice utilizare a forţei împotriva unei persoane poate avea consecinţe grave. Oriunde este posibil, forţa nu trebuie utilizată împotriva copiilor sau a vârstnicilor, sau a persoanelor cu dizabilităţi, dar, dacă nu poate fi evitat acest lucru, atunci nivelul forţei trebuie să fie proporţional circumstanţelor. În unele contexte, poliţia poate să fie nevoită să utilizeze forţa pentru a proteja participanţii la o întrunire, dacă aceştia sunt confruntaţi cu contrademonstraţii ostile sau agresive. În asemenea contexte, poliţia trebuie să diferenţieze între agresori şi ţintele agresiunii şi să nu uite că are responsabilitatea de a apăra drepturile celor ce îşi exercită dreptul la întrunire paşnică [1, p.29-32].

În ordinea dată de idei, Avocatul Poporului recomandă ca autorităţile să asigure realizarea libertăţii întrunirilor aşa cum a fost menţionat în recomandările sale şi de către Comitetul ONU pentru Drepturile Omului: fără restricţii nejustificate şi obstacole în drept şi în practică, şi să ia măsuri corespunzătoare pentru a se asigura că or-

ganizatorii şi participanţii la întruniri nu se confruntă cu acte de intimidare, inclusiv interferenţe din partea poliţiei înainte de organizarea întrunirilor [3, p.36-39].

În concluzie, putem menţiona că, statul prin intermediul autorităţilor publice responsabile, în special Poliţia şi Inspectoratul General de Carabinieri, urmează să asigure şi să garanteze tuturor persoanelor dreptul la libertatea întrunirilor conform prevederilor naţionale şi internaţionale. Este foarte importantă stabilirea pe intern a procedurilor dedicate şi clare privind gestionarea evenimentelor publice, cât şi managementul crizelor ce pot apărea în cadrul desfăşurării evenimentelor publice. Totodată, cunoaşterea acestora de către toţi angajaţii, în special de către conducători este una primordială, iar instruirea este un proces important şi obligatoriu, în acest sens.

Evaluarea şi îmbunătăţirea cadrului legal este o necesitate permanentă şi un deziderat ce urmează să realizeze şi garanteze dreptul la libertatea întrunirilor, iar propunerile de îmbunătăţire trebuie să reiasă din recomandările organizaţiilor ce monitorizează respectarea drepturilor omului, cât şi rezultatele acelor evaluări ce sunt realizate pe interior.

Referinţe bibliografice:

1. Ghidul drepturilor omului pentru asigurarea ordinii publice la întruniri [citat 02.10.2021]. Disponibil: https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/439178.pdf
2. Constituţia Republicii Moldova, publicată la 29.03.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 78, art. 140.
3. Raport privind respectarea drepturilor şi libertăţilor omului în Republica Moldova în anul 2018, Chişinău 2019.
4. Raport privind respectarea drepturilor şi libertăţilor omului în Republica Moldova în anul 2020, Chişinău 2021.
5. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. [citat 06.12.2021]. Disponibil: https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf
6. Convenţia pentru apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor fundamentale, Roma, 4.XI.1950.
7. Bîrsan C., Convenţia europeană a drepturilor omului: comentariu pe articole. Bucureşti: C.H. Beck, 2010.
8. Ghidul drepturilor omului pentru asigurarea ordinii publice la întruniri. [citat 06.12.2021]. Disponibil: https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/439178.pdf
9. Osmochescu N. ș.a. Constituţia Republicii Moldova: Comentariu. Chişinău: Arc, 2012.
10. Guidlines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, OSCE/ODIHR, 2010. [citat 06.12.2021]. Disponibil: www.osce.org

11. Exercitarea dreptului la întrunirile paşnice versus managementul organizării întrunirilor publice. Asociaţia Promo-LEX, Chişinău 2016.
12. Jean-François Akandji-Kombe, Obligaţiunile pozitive în virtutea Convenţiei europene a Drepturilor Omului, Ghid pentru punerea în aplicare a Convenţiei europene a Drepturilor Omului, Manuale privind drepturile omului.
13. Poalelungi M. şi ş.a. Convenţia Europeană a drepturilor omului: Comentariu asupra hotărârilor Curţii Europene a drepturilor omului versus Republica Moldova: Concluzii şi recomandări. Chişinău: Tipografia Centrală, 2017.
14. Nota anuală de activitate a Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2020, Chişinău, 2021.
15. Legea nr. 26 din 22-02-2008 privind întrunirile. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 22.04.2008, nr. 80, art. 261.
16. Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2016 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a Poliţiei pentru anii 2016-2020 şi a Planului de acţiuni privind implementarea acesteia. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 20.05.2016, nr.134-139, art. 645.
17. Raport privind evoluţiile înregistrate în procesul de reformare al Poliţiei (2016 – 2020).
18. Hotărârea Guvernului nr. 354 din 31.05.2017 cu privire la aprobarea Strategiei naţionale de ordine şi securitate publică pentru anii 2017-2020 şi a Planului de acţiuni privind implementarea acesteia. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 02.06.2017, nr. 171-180, art. 430.
19. Cuhuţescu I., Managementul ordinii publice în situaţii de normalitate şi de criză din perspectiva de ţară membră a UE şi NATO, Editura Ministerului Administraţiei şi Internelor, Bucureşti 2010.
20. Hotărârea Guvernului nr. 1206 din 02.11.2016 cu privire la Centrul Naţional de Coordonare Integrată a Acţiunilor de Ordine Publică. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 04.11.2016, nr. 379-386, art. 1303.
21. Codul Contravenţional al Republicii Moldova, Legea nr. 218 din 24.10.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova,* 17.03.2017, nr. 78-84, art. 100.
22. The Practical Guide to Humanitarian Law. . [citat 06.12.2021]. Disponibil: https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/public-order/
23. Reicher, S., Stott C., Drury J., Adang O., Cronin P. & Livingstone A., „Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice" (n.t. „Asigurarea ordinii publice în baza informaţiilor: Principii şi practică") Policing, Vol. 1, No. 4, 2007, pp. 403-415.