



MODALITĂȚI DE ÎMBUNĂȚIRE A GESTIONĂRII ORDINII PUBLICE A ÎNTRUNIRILOR ÎN MOLDOVA

Resource Center for Human Rights
Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)
Al. Hajdeu 95 "A", CHISINAU, MD 2005, Moldova
(373 22) 212 816, fax (373 22) 225 257
CReDO@CReDO.md, www.CReDO.md

Cuprins

1. Introducere.....	3
2. Organele de poliție cu funcția de asigurare a ordinii publice și a desfășurării întrunirilor	6
2.1 Unitățile de poliție responsabile de asigurarea ordinii publice.....	8
2.2 Secțiile de ordine publică din cadrul comisarariatelor de poliție	10
2.3 Poliția de patrulă și santinelă SCUT	10
2.4 Trupele de carabinieri.....	13
2.5 Brigada de poliție cu destinație specială Fulger	14
2.6 Discuții și concluzii	15
3. Abordările și tacticile asigurării ordinii publice a întrunirilor – Practica Moldovei	18
3.1 Tacticile asigurării ordinii publice a întrunirilor	18
3.2 Instruirea practică pentru asigurarea ordinii publice a întrunirilor.....	22
4. Abordări în asigurarea întrunirilor: experiența altor jurisdicții	27
4.1 Modele de asigurare a ordinii publice	27
4.2 Identificarea celor mai bune practici	29
5. Rezultatele gestionării întrunirilor în Moldova	33
5.1 Dinamica întrunirilor	33
5.2 Gestionarea întrunirilor de către poliție.....	36
5.3 Probleme și provocări.....	42
6. Analiza opțiunilor de politici privitor la modalitatea de gestionare a întrunirilor.....	44
6.1 Discuții privind modalitățile.....	44
6.2 Concluzii și recomandări	48
7. Referințe	50

Prezentul studiu a fost elaborat de Serghei Ostaf, directorul Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO).

Capitolul privind experiența internațională și bunele practici a fost preluat din cadrul studiului efectuat de Neil Jarman, directorul Institutului de cercetare a conflictului din Irlanda de Nord.

1. Introducere

Prezentarea problemei

Libertatea întrunirilor stă la baza unui stat democratic. Dreptul la libertatea întrunirilor și la libertatea expresiei sunt cele mai vizibile drepturi publice exercitate în societate. Mass-media și societatea deseori apreciază nivelul unei democrații în funcție de respectul față de aceste drepturi și exercitarea lor. Imaginea guvernelor este afectată simțitor dacă acestea nu asigură dreptul la libertatea întrunirilor publice.

Rapoartele de monitorizare, studiile și opiniile experților denotă faptul că în Moldova, odată cu adoptarea noii Legi privind întrunirile în aprilie 2008, s-a ridicat nivelul de asigurare a dreptului la exprimare. Numărul întrunirilor s-a majorat circa de trei ori, cetățenii au început să capete tot mai multă încredere și cunoștință de cauză în demonstrarea acestui fapt în public.

Totuși, mai este necesară îmbunătățirea exercitării dreptului la libertatea întrunirilor, deoarece au fost înregistrate mai multe cazuri de încălcare a dreptului la întrunire. Încălcarea dreptului la întrunire rezultă din imixtiunea nejustificată din partea poliției, inacțiunea poliției față de acțiunile persoanelor terțe agresive ce amenință sau împiedică organizatorii întrunirilor să-și exercite dreptul la întrunire. În afara unor eșecuri menționate și din partea administrației publice locale observăm lipsa exercitării obligațiilor în mod corespunzător..

Prezentul studiu a fost conceput pentru a facilita înțelegerea naturii exacte a cauzelor din care organele de poliție nu reușesc să faciliteze și să protejeze întrunirile, precum și să protejeze și să mențină ordinea publică în cursul desfășurării întrunirilor. Concluziile și recomandările prezentate se bazează pe un șir de opinii recente cu caracter autoritar, exprimate de organisme internaționale specializate. Acestea prezintă un cadru general pentru a analiza în profunzime practica de gestionare a ordinii publice pe parcursul desfășurării întrunirilor.

Obiectivul

Obiectivul prezentului studiu este de a prezenta soluții de politici pentru îmbunătățirea practicii poliției în asigurarea ordinii publice în cadrul desfășurării întrunirilor.

Metodologia

Metodele de colectare a informației includ: 1) analiza detaliată a prevederilor legislative privind organele de poliție și a cadrului normativ relevant privind asigurarea ordinii publice pe parcursul desfășurării întrunirilor, 2) interviuri cu persoanele cu funcție de răspundere din cadrul organelor de poliție, 3) analiza studiilor disponibile privind întrunirile din Moldova și a bunelor practici din alte țări, 4) metoda deconstructivistă a practicilor de asigurare a ordinii în cadrul întrunirilor în baza informației colectate și analiza altei informații, 5) obținerea datelor privind bunele practici de asigurare a desfășurării întrunirilor în alte țări.

Analiza informației colectate a fost efectuată prin aplicarea metodei standard de analiză a politicilor. Cele trei opțiuni de implementare a modalităților de gestionare, inclusiv situația actuală (*status quo*) sunt analizate și comparate între ele în baza criteriilor selectate. Concluziile și recomandările se bazează pe rezultatele cercetărilor.

Studiul este elaborat în perioada iulie-noiembrie 2009.

Harta studiului

Studiul este constituit din câteva capitole. După introducere, cel de-al doilea capitol se axează pe analiza detaliată a tuturor organelor de poliție implicate în asigurarea ordinii publice pe parcursul desfășurării demonstrațiilor. În capitolul trei se discută abordările tactice, utilizarea metodelor speciale și instruirea profesională relevantă a ofițerilor de poliție. Capitolul patru prezintă bunele practici și experiența existentă în alte țări în domeniul asigurării ordinii publice în timpul demonstrațiilor. Capitolul cinci conține analiza datelor și informației existente cantitative și calitative privind asigurarea ordinii publice în cadrul întrunirilor în Moldova. Ultimul capitol analizează opțiunile constructive de asigurare a ordinii publice și prezintă pe larg concluziile și recomandările.

Concluzii și recomandări

Pe termen scurt, se recomandă adoptarea unei modalități de gestionare a întrunirilor prin care se păstrează structura instituțională și organizatorică actuală a poliției, însă se optează pentru luarea măsurilor pentru modificarea și perfecționarea metodelor tactice polițienești de asigurare a ordinii publice în cadrul întrunirilor. Pe termen mediu și în contextul reformei poliției se va urmări opțiunea prin care responsabilitatea de asigurare a ordinii publice va fi delegată preponderent Regimentului de Patrulă și Santinelă “Scut”. În ambele opțiuni de menținere a ordinii publice este necesară o îmbunătățire substanțială a planificării, evaluării riscurilor și dislocării forțelor de poliție.

Pentru a face față provocărilor existente și ulterioare în domeniul asigurării ordinii publice pe parcursul întrunirilor, este necesară crearea unei unități preventive specializate de poliție în asigurarea ordinii publice, compuse din cel puțin 50-75 polițiști special echipați, care vor purta responsabilitatea primară în asigurarea ordinii publice în timpul demonstrațiilor publice. Echiparea poliției cu echipament personal și general de protecție, corespunzător sarcinii de asigurare a ordinii publice, este o măsură recomandată în cazul optării pentru oricare din modalitățile de gestionare preferate. Rolul Carabinierilor în gestionarea ordinii publice în timpul întrunirilor va trebui diminuat, odată ce Regimentul Scut va beneficia de un transfer parțial de resurse pentru a prelua această responsabilitate.

Mulțumiri

Studiul a beneficiat de mai multe revizuri din partea lui: Neil Jarman, directorul Institutului de cercetare a conflictului din Irlanda de Nord, Dace Lukumuete, reprezentantul principal al Misiunii OSCE în Moldova în domeniul drepturilor omului și Ludmila Samoila, consilier juridic din cadrul Misiunii OSCE din Moldova și Florin Gîscă, coordonator programe Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO).

Abrevieri:

MAI – Ministerul Afacerilor Interne,

CGP – Comisariatul General de Poliție,

Comisariatele de poliție – Comisariatele de sector și raionale de poliție, din subordinea

Comisariatului General de Poliție pentru municipiul Chișinău și din subordinea Ministerului

Afacerilor Interne, în cazul comisariatelor raionale,

SCUT – Regimentului de Patrulă și Santinelă “Scut”, agenție autonomă de poliție, cu atribuția de patrulare a spațiilor publice și paza clădirilor guvernamentale, subordonată Comisariatului General de Poliție,

FULGER – Brigada de poliție cu destinație specială ”Fulger”, unitate autonomă de poliție, subordonată direct Ministrului,

Carabinieri – trupele de Carabinieri, agenție autonomă de poliție, care recrutează militari, subordonată direct MAI.

2. Organele de poliție cu funcția de asigurare a ordinii publice și a desfășurării întrunirilor

Răspunderea pentru asigurarea ordinii publice și asigurarea desfășurării întrunirilor revine unui șir de subdiviziuni de poliție responsabile de menținerea ordinii publice. Lanțul ierarhic de conducere este concentrat în cadrul Direcției generale poliție ordine publică (DGPOP) care supraveghează Comisariatele de poliție și Regimentului de Patrulă și Santinelă “Scut”. Ministrul de Interne deține controlul asupra trupelor de Carabinieri și Brigăzii de poliție cu destinație specială “Fulger”.

Asigurarea ordinii publice în timpul desfășurării întrunirilor este o responsabilitate asigurată cel mai des de: polițiștii de ordine publică din cadrul Comisariatelor de poliție de sector, Comisariatul General de Poliție și Regimentul de Patrulă și Santinelă Scut (Scut), în special dacă în stradă sunt mai mulți demonstranți. În plus, ordinea publică este menținută de Carabinieri și în cazuri excepționale - de către poliția specializată Fulger (Fulger); cea din urmă implicându-se în cazul unor manifestări de proporții mai mari care au degenerat în violență.

Guvernul a stabilit structura Ministerului Afacerilor Interne¹ astfel, încât acesta dispune de aparatul central și subdiviziunile ministeriale care, *inter alia*, includ subdiviziuni cu responsabilități relevante asigurării ordinii publice în cadrul întrunirilor:

- Direcția generală poliție ordine publică (PGOP),
- Departamentul trupelor de carabinieri (Carabinieri), și
- Brigada de poliție cu destinație specială “Fulger” (Fulger).

Direcția generală poliție ordine publică (DGPOP) include direcția securitate publică (DSP) care supraveghează activitatea poliției responsabile de menținerea ordinii publice din cadrul comisariatelor de poliție. Conducerea Ministerului de Interne este exercitată de către Ministrul de Interne care răspunde personal pentru implementarea obiectivelor Ministerului. Ministrul coordonează și supraveghează în mod direct Departamentul trupelor de Carabinieri, desemnează și demite conducătorii direcțiilor și subdiviziunilor din cadrul Ministerului, conducătorii comisariatelor de poliție și directorul Academiei de Poliție.

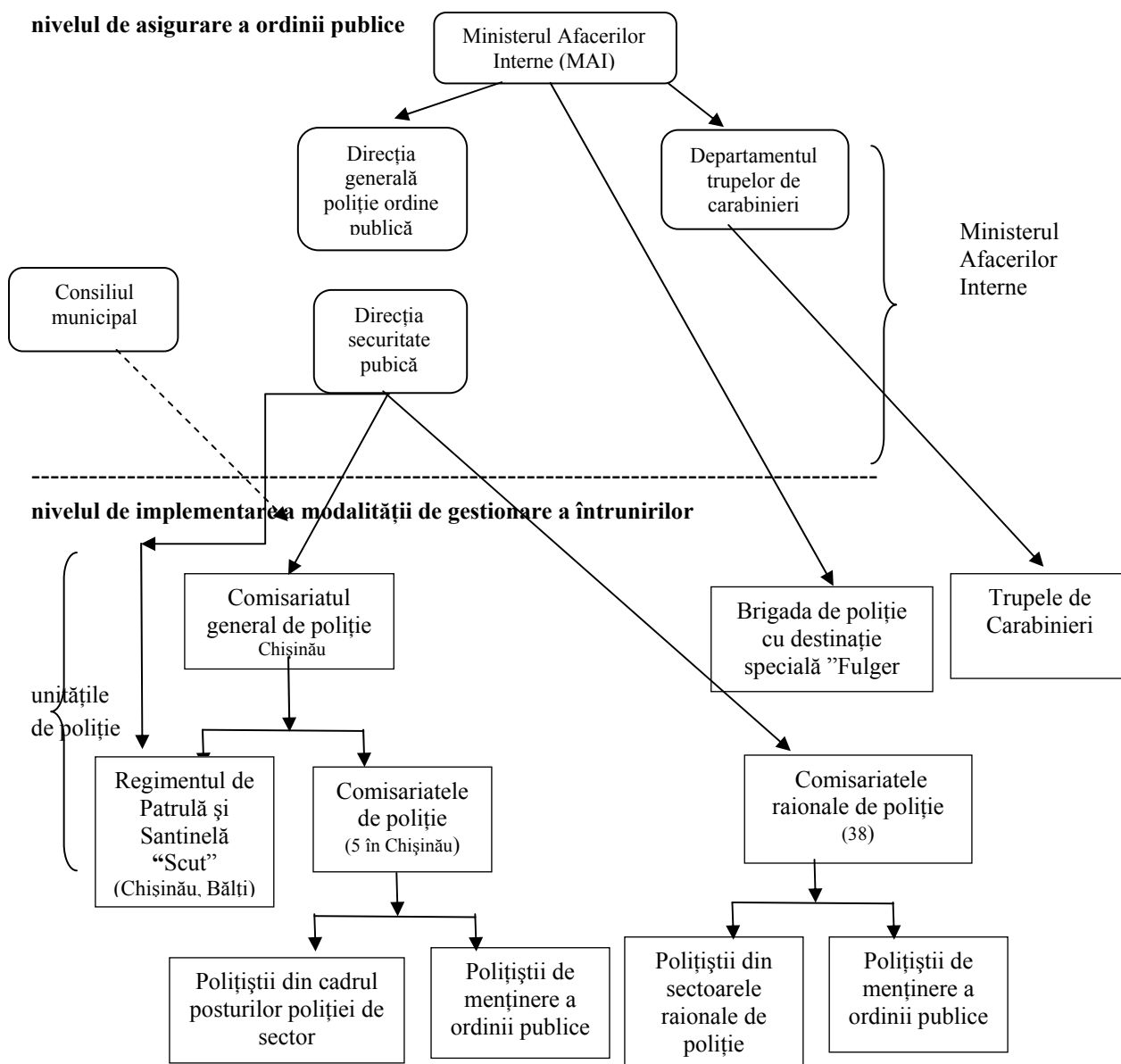
Poliția are funcția de menținere a ordinii publice și de asigurare a securității publice². În conformitate cu Legea cu privire la poliție, poliția se divizează în poliție de stat și poliție municipală. Poliția municipală este subordonată atât Ministerului de Interne, cât și autorităților municipale. Ministerul Afacerilor Interne asigură suportul metodologic și normativ al poliției municipale, în timp ce autoritățile municipale asigură suportul financiar³.

¹ Hotărârea Guvernului Nr. 844, din 30.07.1998 cu privire la structura organizatorică, limita efectivului și Regulamentul Ministerului Afacerilor Interne <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296858>

² Legea cu privire la poliție din 31.01.2002 în Monitorul Oficial Nr. 17-19 Nr. 56, Legea cu privire la poliție, Articolul 2. Sarcinile principale ale poliției Sarcinile principale ale poliției sînt: 4) menținerea ordinii publice și asigurarea securității publice;

³ Articolul 9. Competența Ministerului Afacerilor Interne în sfera de activitate a poliției pentru menținerea ordinii publice și combaterea criminalității. Ministerul Afacerilor Interne: ... 3) coordonează activitatea poliției de stat și a poliției municipale; ... 8) exercită conducerea generală a activității de menținere a ordinii publice, a asigurării securității publice; ... 9) conlucrează cu organele de drept din alte state și cu organizațiile internaționale în problemele de combatere a criminalității și de ocrotire a ordinii publice; 2. Ministerul Afacerilor Interne acordă în caz de necesitate ajutor poliției municipale pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective cu forțele și mijloacele poliției de stat

Organele de poliție implicate în asigurarea ordinii publice în cadrul desfășurării întrunirilor ca parte a menținerii ordinii publice



1. Comisariatul General de Poliție este subordonat concomitent MAI (prin intermediul direcției de securitate publică din cadrul Ministerului) și Consiliului municipal; o parte din finanțe (poliția ordinea publică și polițiștii de sector, administrarea clădirii) este asigurată de Consiliul municipal și o parte este asigurată de MAI (poliția criminală, administrația etc.)
2. Regimentului de Patruță și Santinelă Scut (care există în Chișinău și Bălți) este subordonată Comisariatului General de Poliție și este finanțată în întregime de Consiliul municipal (salariile și administrația).
3. Comisariatele de poliție (5 sectoare în Chișinău și comisariatele raionale de poliție) au în structura lor polițiști de ordinea publică și polițiști de sector. Polițiștii de ordine publică sunt și ofițerii de urmărire penală responsabili de investigarea cazurilor de încălcare a ordinii publice și polițiștii de sector activează în cadrul posturilor poliției de sector (în Chișinău) și în regiuni (comisariatele raionale de poliție).
4. Brigada Fulger și Carabinierii obțin 100% de finanțare de la MAI și se subordonează acestuia.

Personalul de menținere a ordinii publice din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI), implicat în procesul de gestionare a întrunirilor⁴

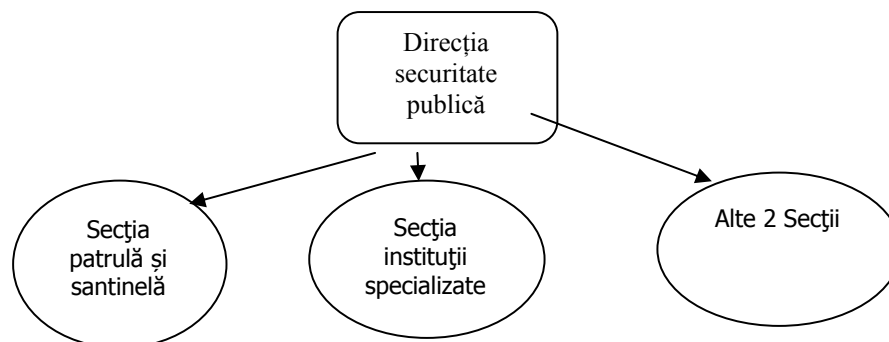
Nr/o	Denumirea	Nr. total al personalului	Inclusiv:		
			Ofițeri	Sub-ofițeri	Ofițeri
1.	Direcția denerală poliție ordine publică (subdiviziune a MAI)	50	50	0	0
2.	Comisariatele de poliție (subordonate MAI, autorităților locale)	9 048	5 191	3 292	565
3.	Departamentul Trupelor de Carabinieri (subordonate direct Ministrului de Interne)	2 710	367	633	6
4	Poliția de patrulă și santinelă Scut (subordonată Comisariatului General de Poliție)	720			
5	”Brigada de Politie specială „Fulger”	650			
	Total	22 415	7 323	8 460	6 633

2.1 Unitățile de poliție responsabile de asigurarea ordinii publice

Direcția generală poliție ordine publică⁵

⁴ Date din 2007

⁵ <http://www.mai.gov.md/dgpop>, Secțiile și direcțiile care fac parte din această direcție: Secția analiză și planificare; Direcția profilaxie (poliția de sector), Direcția securitate publică, Direcția poliției judecătorești, Direcția poliției rutiere, Direcția combatere a migrației ilegale, Centrul de plasament temporar al străinilor.



Această Direcție a Ministerului are câteva funcții generale: 1) Analiza și elaborarea de politici; 2) Supravegherea și coordonarea implementării politicilor; 3) Controlul și supravegherea subdiviziunilor subordonate. Direcția securitate publică⁶ este parte a Direcției generale poliție ordine publică. Această Direcție include Secția patrulă și santinelă⁷. Funcția principală a secției patrulă și santinelă constă în organizarea, gestionarea și supravegherea activităților de menținere a ordinii publice. În cadrul acesteia activează 4 angajați, șeful fiind desemnat de către ministru⁸.

Funcțiile Direcției securitate publică sunt realizate prin intermediul Secției patrulă și santinelă (conform prevederilor Regulamentului intern al Secției):

Analiza și elaborarea programelor de acțiune	Coordonarea implementării programelor de acțiune	Controlul și supravegherea subdiviziunilor subordonate
-Determină domeniile prioritare de activitate a subdiviziunilor din subordine în baza analizei situației create și elaborează măsuri și activități de menținere a ordinii publice și combatere a criminalității; -Studiază și analizează condițiile și cauzele care determină și favorizează comiterea infracțiunilor și analizează dinamica și evoluția infracțiunilor;	-Asigură organizarea, administrarea și supravegherea subdiviziunilor responsabile de menținerea ordinii publice din cadrul Ministerului afacerilor interne; -Asigură implementarea programului de stat privind asigurarea libertății cetățenilor, menținerea ordinii publice și combaterea criminalității; -Asigură schimbul de informații cu alte servicii și instituții relevante; -Implementează și elaborează sisteme informaționale necesare activității subdiviziunilor subordonate; -Asigură dislocarea adecvată a forțelor de poliție de menținere a ordinii publice; -Determină sarcinile privind organizarea forțelor de patrulă și santinelă în scopul menținerii ordinii publice; -Coordonează activitățile subdiviziunilor sale	-Generalizează rezultatele activității subdiviziunilor responsabile și elaborează proiecte de programe și propuneri legislative; -Examinează plîngerile și petițiile privind activitățile subdiviziunilor relevante subordonate.

⁶ http://www.mai.gov.md/dsp_dpop

⁶ http://www.mai.gov.md/patr_sant

⁷ În structura organizatorică a S.P.S. sunt incluse următoarele funcții: a) Șef al Secției patrulă și santinelă, Șef adjunct al Direcției securitate publică - 1; b) inspector principal - 2; c) inspector superior – 1. S.P.S. este condusă de către Șeful secției patrulă și santinelă, Șef adjunct al Direcției securitate publică, subordonat nemijlocit Șefului Direcției securitate publică și direct Șefului D.G.P.O.P. Șeful S.P.S. este numit și eliberat din funcție de către Ministrul afacerilor interne la propunerea Șefului D.G.P.O.P.

	<p>subordonate și asigură ordinea publică în timpul demonstrațiilor de masă, intervine în situații care necesită restabilirea ordinii publice și gestionarea dezordinilor în masă;</p> <p>- Asigură organizarea și administrarea izolatoarelor preventive de detenție și ale altor locuri de detenție gestionate de poliție</p>	
--	---	--

Secția patrulă și santinelă are următoarele atribuții în baza legislației⁹: solicitarea oricărei informații de la subdiviziunile din subordine; verificarea oricăror acte sau documente întocmite de poliția de ordine publică; efectuarea investigațiilor asupra acțiunilor polițiștilor; emiterea dispozițiilor privind executarea ordinelor; emiterea dispozițiilor de anulare a deciziilor agenților ierarhic inferiori.

2.2 Secțiile de ordine publică din cadrul comisariatelor de poliție

Organizarea și administrarea comisariatelor de poliție este reglementată de Regulamentul privind structura organizatorică a poliției municipale¹⁰. Poliția municipală este finanțată din surse financiare municipale bugetare și extra-bugetare ale administrației publice locale. Bugetul anual al poliției municipale este aprobat de autoritățile municipale. Ministerul de Interne elaborează structura și funcțiile poliției municipale.

Poliția municipală responsabilă de menținerea ordinii publice și asigurarea ordinii publice în cadrul întrunirilor este reprezentată de către inspectorii de poliție de sector, patrulă și santinelă. Funcția de bază a acestora este¹¹ de a supraveghea asigurarea ordinii publice pe străzi și în spațiile publice.

2.3 Poliția de patrulă și santinelă SCUT

Poliția de patrulă și santinelă “Scut” a fost creată în scopul menținerii ordinii publice în municipiile Chișinău și Bălți.¹² Unul din obiectivele cheie ale unității Scut este de a menține ordinea publică în timpul desfășurării manifestațiilor de masă și de proporții largi. Poliția de patrulă și santinelă există de asemenea și în afara orașelor Chișinău și Bălți la nivelul autorităților raionale, deși numărul acestora este limitat la circa 30 unități. În cadrul acestui capitol ne vom referi la obligațiile de patrulare și santinelă ale unității Scut ca forțe active de menținere a ordinii publice doar în perimetrul orașelor Chișinău și Bălți.

⁸ În scopul îndeplinirii atribuțiilor sale, colaboratorii S.P.S. au dreptul: a) să solicite orice informație din subdiviziunile teritoriale referitoare la combaterea criminalității și menținerea ordinii publice; b) să primească informații privind activitatea de serviciu a subdiviziunilor de menținere a ordinii publice; c) să ia cunoștință, să verifice, iar după necesitate, să ridice documentele și actele perfectate și întocmite de către colaboratorii poliției de ordine publică; d) să pregătească și să expedieze spre executare organelor teritoriale indicații și interpelări privind activitatea de menținere a ordinii publice și combaterea criminalității; e) în timpul efectuării anchetelor de serviciu, să citeze în M.A.I. sau în alt loc de serviciu orice colaborator al poliției, pentru clarificarea circumstanțelor și primirea explicațiilor; f) să emită proiecte de ordine, dispoziții și indicații, să propună spre anulare sau revizuire actele normative, ordinele sau indicațiile care contravin legislației.

¹⁰ Hotărârea Guvernului Nr. 139, din 20.02.2001 cu privire la aprobarea Regulamentului poliției municipale a Comisariatului General de Poliție <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=295812>

¹¹ 11. Întru executarea sarcinilor date în seamă, poliția municipală îndeplinește următoarele atribuții: 1) apărarea vieții, sănătății, demnității și averii cetățenilor în cazurile în care ei sînt amenințați de acțiuni ilegale; 2) supravegherea respectării ordinii publice pe străzi, artere rutiere și în alte locuri publice în vederea asigurării ordinii publice și securității personale a cetățenilor;

¹² Hotărârea Guvernului nr. 326 din 22.05.1995 „Cu privire la unele măsuri de intensificare a combaterii criminalității în municipiile Chișinău și Bălți”.

Regimentul Scut își îndeplinește sarcinile sale de bază de patrulare a străzilor și a locurilor publice, asigură securitatea cetățenilor în timpul desfășurării manifestațiilor publice, reține persoanele care au comis contravenții administrative, efectuează înregistrări video ale persoanelor ce perturbă ordinea publică, limitează temporar circulația transportului public, participă la lichidarea dezordinilor în masă a ordinii publice¹³.

Regimentul Scut are următoarea structură:

Conducerea, statul major	
Unități de suport: <ul style="list-style-type: none"> - Direcția juridică, - Serviciul personal și educație, - Punct Medical, - Contabilitate și cancelarie - Grupa telecomunicații. 	Unitatea de supraveghere: <ul style="list-style-type: none"> - Serviciu supraveghere și securitate internă, Unități operaționale: <ul style="list-style-type: none"> - Serviciul de combatere a infracțiunilor în locurile publice și transport urban, - Companii structurale, - Plutonul de cavalerie.

”Scut” asigură patrularea și paza 24 de ore pe zi. În Regimentul Scut activează circa 750 polițiști, dintre care doar 50 fac parte din organele de administrație. Fiecărui sector al municipiului Chișinău îi revin forțe de poliție (unități de poliție) care mențin ordinea publică în timpul desfășurării demonstrațiilor de masă, asigură activitatea serviciului de urgență 911 și patrulează spațiile publice.

Fiecare unitate de sector a poliției Scut are următoarea formă organizatorică: două unități de patrulare și un serviciu de urgență 911(903), astfel în fiecare sector personalul disponibil reprezintă circa 85 de polițiști sau circa 350-380 polițiști pe municipiul Chișinău. Regimentul Scut are funcția de a patrula în municipiul Chișinău circa 450 de rute pedestre. În Bălți, numărul total de polițiști din Regimentul Scut este de 120 de polițiști și trupele de patrulă și santinelă din Cahul au în componența lor 40 de polițiști. Majoritatea polițiștilor Regimentului Scut dislocați în Chișinău sunt originari din alte localități (doar 7% sunt din Chișinău).

¹³ a) efectuează audiența cetățenilor spre realizarea drepturilor și intereselor legitime ale acestora, în limitele competenței serviciului respectiv; b) efectuează controlul respectării legislației privind securitatea publică prin efectuarea serviciului de patrulare pe străzile, parcurile, piețele, scuarurile și alte locuri publice, conform sistemului unic de dislocare al mun. Chișinău; c) asigură securitatea cetățenilor și ordinea publică pe timpul desfășurării întrunirilor, precum și pe timpul aflării în țară a delegațiilor de stat și guvernamentale din alte state; d) întreprinde măsuri de preîntâmpinare, curmare și contribuie la descoperirea infracțiunilor; e) are dreptul de a cere de la cetățeni și persoane cu funcții de răspundere, actele de identitate și alte acte oficiale, în scopul stabilirii respectării normelor juridice, a căror executare este supravegheată și controlată de poliție; f) reține persoanele, care au comis contravenții administrative, infracțiuni sau sînt anunțate în urmărire generală; g) stabilește persoanele care duc un mod de viață antisocial și întreprind măsuri în conformitate cu legislația în vigoare; h) efectuează fotografierea, înregistrarea sonoră și video a persoanelor care încalcă ordinea publică; i) limitează temporar sau interzice circulația transportului și a pietonilor pe străzi și pe drumuri, precum și accesul cetățenilor pe anumite porțiuni de teren și spre anumite obiecte în scopul asigurării securității publice, ocrotirii vieții, sănătății și averii cetățenilor, efectuării unor măsuri de procedură și de investigație operativă; j) acordă ajutor populației și salvează bunurile materiale pe timpul calamităților naturale, avarii, catastrofe, epidemii, epizotii. k) participă la lichidarea tulburărilor în masă a ordinii publice și a altor acte ce violează sau periclitează ordinea de drept; l) informează populația prin intermediul organelor de informare în masă, despre situația ordinii publice, cauzele și măsurile de profilaxie ce se impun; m) participă de comun acord cu alte subdiviziuni ale poliției organelor administrației publice locale, organizațiile obștești la realizarea măsurilor de profilaxie îndreptate la asigurarea ordinii publice și combaterea criminalității.

Odată cu închiderea Colegiului de poliție în anul 2006, instruirea profesională a polițiștilor din Regimentul Scut a revenit în sarcina acestuia. Programul de instruire profesională este organizat pentru o perioadă de 6 luni, acesta reprezentând o combinație dintre instruire în domeniul aptitudinilor practice și cursuri teoretice. În total, este necesară o perioadă de 6 luni pentru a pregăti o brigadă de sergenți. Majoritatea polițiștilor din Scut sunt persoane înrolate în trupele de Carabinieri, care și-au făcut serviciul militar în armată. Cursul de 6 luni include 2-3 zile de instruire teoretică și 2-3 zile de patrulare practică. Instruirea teoretică include: tactici speciale, inclusiv patrularea, utilizarea armei, utilizarea echipamentului special (60 ore), pregătirea medicală, tragerea cu arma, studierea legislației (Codul Penal, Codul privind contravenții administrative), topografia, etc.

Calitatea instruirii profesionale a polițiștilor Scut în asigurarea ordinii publice în timpul desfășurării întrunirilor necesită îmbunătățire. Din perspectiva teoretică, aceasta cuprinde studierea legii privind întrunirile, studierea algoritmului de reacționare în unele situații specifice și asimilarea acestor algoritme prin practicarea situațiilor concrete și participarea la grupele de patrulare. În baza răspunsurilor polițiștilor din cadrul seminarelor organizate cu Regimentul Scut, în care am utilizat studii de caz (programe de instruire) și situații de încălcare a prevederilor legale, se poate trage concluzia că există necesitatea de a revizui și de actualiza grilele de răspuns și a elabora mai multe scheme pentru diverse situații ce apar în practică.

Regimentul Scut este subordonat Comisariatului General de poliție și este finanțat din mijloacele financiare asigurate de Consiliul municipal. Consiliul municipal în practică efectuează plățile referitor la salarii și costurile de personal, plățile adiționale pot ține doar de costurile indirecte și costul echipamentului etc.

Din discuțiile cu conducerea Regimentului Scut, s-a constatat că acesta întâmpină un șir de dificultăți în domeniul asigurării necesităților sale ce țin de echipament tehnic și echipament de protecție personală:

- 75% din tot echipamentul este învechit și expirat, fiind în uz de circa 12-13 ani, cum ar fi automobilele, mașinile de patrulare etc.
- Echipament necorespunzător de protecție personală pe timpul patrulării și menținerii ordinii publice: căști, veste de protecție, scuturi, etc. - toate fiind învechite și datînd din anii 90;
- Absența tunurilor de apă, gloanțelor de cauciuc, echipamentului de gaze lacrimogene și altui echipament de menținere a ordinii publice;
- Lipsa echipamentului de înregistrare video (inclusiv a transportului special) a spațiilor publice, în scopul complementării sau substituirii serviciilor de patrulă;
- Absența unui echipament funcțional de comunicare cu organizatorii și participanții întrunirilor.

Regimentul Scut nu are un loc specializat pentru a exersa aptitudinile publice și cunoștințele tactice de menținere a ordinii publice.

Conducerea Regimentului Scut a exprimat în repetate rînduri opinia privind insuficiența cunoștințelor de tactică cu privire la:

- gestionarea mulțimii,
- psihologia mulțimii,
- comunicarea și negocierea în timpul demonstrațiilor în masă,
- utilizarea diverselor tactici pentru calmarea și reducerea agresivității,
- drepturile omului în timpul desfășurării demonstrațiilor.

2.4 Trupele de carabinieri¹⁴

Trupele de carabinieri se subordonează direct Departamentului Trupelor de Carabinieri din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Rolul cheie al carabinierilor constă în asigurarea ordinii publice, protecția clădirilor cu statut diplomatic și a altor clădiri guvernamentale. Trupele de carabinieri au fost investite cu statutul de trupe militare în cadrul Ministerului de Interne¹⁵. Carabinierii cooperează cu poliția și-i oferă sprijin în menținerea ordinii publice. Legea cu privire la trupele de carabinieri stipulează că¹⁶ Ministerul deține controlul deplin asupra trupelor de carabinieri și supraveghează activitatea acestora. Unica diferență ce caracterizează trupele de carabinieri este că aceștia nu pot documenta cazuri de încălcare a ordinii publice.

Organigrama și structura personalului este aprobată de Președintele țării, iar forma de organizare a unităților interne este aprobată de Ministrul de Interne. Trupele de carabinieri asigură ordinea publică pe teritoriul unui șir de localități. Plutoanele, unitățile mai mici din care sunt constituite trupele, asigură ordinea publică în 3-5 sectoare, un grup de carabinieri asigură ordinea publică într-o comună sub comanda poliției de sector. Funcțiile de bază ale carabinierilor sunt următoarele: patrularea, santinela și menținerea ordinii publice, cooperarea cu poliția în prevenirea infracțiunilor, participarea la menținerea ordinii publice în timpul manifestațiilor de proporții largi.

În total, trupele de carabinieri sunt constituite din circa 1500-1700 de persoane, dintre care circa 500 de ofițeri de poliție angajați de MAI. În afară de ofițeri, personalul trupelor de carabinieri include recruții ce activează în trupele de carabinieri pentru o perioadă de 12 luni, dintre care 6 luni constituie programul de pregătire și instruire. Recruții înrolați primesc remunerație pentru prestarea serviciului în cadrul trupelor de carabinieri. Personalul de bază al trupelor de carabinieri îl constituie ofițerii instruiți în cadrul Academiei de Poliție. O secțiune din organele de conducere a trupelor de carabinieri este responsabilă de instruirea profesională, pentru actualizarea cunoștințelor și aptitudinilor. Trupele de carabinieri au în componența lor 6 brigăzi, din care 2 sunt amplasate în Chișinău, și una – în comuna Ciorescu, 1 – în Bălți, 1 – în Comrat, 1 – în Căușeni. Echipamentul de patrulare conține: cască, baston, scuturi și vesta anti-glonț – toate fiind fabricate pe timpul Uniunii Sovietice și 90% din echipament este învechit.

Trupele de carabinieri dețin un spațiu specializat, cu o clădire veche, în afara municipiului Chișinău, destinat manevrelor și exercițiilor în aer liber. Acest teritoriu este utilizat pentru exerciții practice.

Fiecare polițist carabinier participă la un curs de instruire profesională, elaborat și condus de către personalul din cadrul Departamentului, ce include următoarele teme:

- utilizarea echipamentului personal;
- drepturile omului;
- administrarea ordinii publice;
- utilizarea mijloacelor speciale.

Acest curs este aplicat în practica de zi-de-zi, iar ulterior este discutat în cadrul orelor teoretice.

În baza discuțiilor cu conducerea trupelor de carabinieri, se poate de înțeles că logica de patrulare a întrunirilor implică patru etape, după cum urmează:

¹⁴ <http://www.mai.gov.md/deptc>

¹⁵ Legea nr. 806, din 12.12.1991, cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne)

ale Ministerului Afacerilor Interne <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312878>

¹⁶ Legea Nr. 806 din 12.12.1991 cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312878>

- 1 etapă – asigurarea ordinii în timpul demonstrațiilor pașnice, în care carabinierii nu sunt prezenți și nu au nici un rol,
- a 2-a etapă – numărul și proporția participanților crește, ei devenind o mulțime, în care rolul carabinierilor este de a menține atmosfera pașnică în mulțime și a preveni escaladarea violenței,
- a 3-a etapă – participanții la demonstrație devin violenți, în cazul dat rolul carabinierilor devine evident, ei implicându-se în dispersarea mulțimii violente.
- în final cea de-a 4-a etapă – violența a luat proporții mari și rolul Brigăzii Fulger este unul critic – de a interveni și dispersa mulțimea violentă, unde rolul carabinierilor este de a susține acțiunile Brigăzii Fulger.

Conducerea trupelor de carabinieri a exprimat mai multe doleanțe privind instruirea și cunoștințele tactice insuficiente în domeniul:

- gestionării mulțimii,
- psihologia mulțimii,
- comunicarea și negocierea în timpul desfășurării demonstrațiilor de masă;
- utilizarea diverselor tactici de calmare și dezamorsare a agresivității;
- drepturile omului în timpul desfășurării întrunirilor.

În practică, trupele de carabinieri sunt implicate în permanență în asigurarea ordinii în timpul desfășurării întrunirilor în cooperare cu forțele de poliție și în special poliția Scut.

2.5 Brigada de poliție cu destinație specială Fulger¹⁷

În conformitate cu Hotărârea Guvernului din 1991¹⁸, Brigada de poliție cu destinație specială “Fulger” are funcția de: a) asigurarea menținerii ordinii publice în timpul acțiunilor de masă, b) lichidarea tulburărilor de masă în locuri publice, și c) dezarmare a criminalilor înarmați. Brigada Fulger a fost creată în baza OMON-ului (Detașament de miliție cu destinație specială).

Brigada de poliție Fulger are câteva atribuții: eliberarea ostaticilor, capturarea sau neutralizarea infractorilor deosebit de periculoși și deținuților evadați (împreună cu trupele din cadrul Departamentului Penitenciar specializate – Pantera - din subordinea Ministerului de Justiție), intervenția în situații excepționale (împreună cu trupele pentru situații excepționale), protecția martorilor în cadrul procedurii penale. În afară de aceste atribuții, brigada Fulger de asemenea are funcția de a interveni în scopul protecției ordinii publice în cazul când demonstrațiile și întrunirile devin foarte violente.

În total, brigada Fulger include circa 650 de persoane. Echipamentul Fulger-ului este adecvat în ce privește echipamentul de protecție personală: scuturi, bandaje de protecție, veste de protecție, căști, etc. Fulger de asemenea deține o serie de mijloace speciale pasive și active, însă îi lipsesc tunuri de apă și vehicule specializate blindate.

Fulger-ul deține de asemenea mijloace speciale active și de apărare: gaze lacrimogene (de tipuri diverse), echipamentul special (“Uragan”, echipament special ca scuturi, veste de protecție și căști).

Potrivit Brigăzii Fulger, lor le lipsește următorul echipament:

¹⁷ <http://www.mai.gov.md/fulger>

¹⁸ 05.12.1991, prin Hotărârea Guvernului Nr. 677-4, în urma unirii a două unități ale MAI - Batalionul separat de poliție cu destinație specială și Batalionul Nr. 1 de patrulă și santinelă al mun. Chișinău - a fost creată Brigada de poliție cu destinație specială (BPDS) „Fulger”

- tunul de apă,
- mijloace de transport (au mașini foarte vechi ce se deplasează cu viteza de 60 km pe oră),
- transport modern pentru menținerea ordinii publice.

Conducerea Fulger-ului a exprimat în mod repetat problema privind insuficiența abilităților și cunoștințelor tactice privind:

- psihologia mulțimii,
- negocierile privind eliberarea ostaticilor,
- comunicarea cu persoane dificile,
- comunicarea și negocierea pe timpul desfășurării demonstrațiilor în masă;
- utilizarea tacticilor variate pentru calmarea și dezamorsarea agresivității;
- drepturile omului pe timpul desfășurării demonstrațiilor.

2.6 Discuții și concluzii

În această secțiune vom discuta concluzii privind cooperarea între diverse instituții privind gestionarea și facilitarea libertății întrunirilor. În special, ne vom concentra asupra următoarelor aspecte:

- 4 instituții diverse implicate în asigurarea ordinii publice (Comisariatul de sector/Comisariatul de poliție, Scut, Carabinieri, Fulger),
- Câteva nivele de subordonare ale forțelor de poliție: autorităților locale, autorităților (Comisariate de poliție), autorităților centrale (MAI),
- Lipsa unităților specializate și cu aptitudini speciale implicate în gestionarea ordinii în timpul desfășurării întrunirilor,
- Absența și necorespunderea nivelului de formare a aptitudinilor privind gestionarea întrunirilor și insuficiența echipamentului de protecție individuală, la fel și lipsa echipamentului specializat,
- Concentrarea insuficientă asupra formării aptitudinilor de asigurare a ordinii în timpul desfășurării întrunirilor (doar un număr limitat de persoane cu funcții de vice-comisari, șefi de ordine publică și vice-ministru).

Legea privind întrunirile prevede în mod expres rolul poliției în: 1) facilitarea întrunirilor, 2) protecția întrunirilor și 3) menținerea ordinii publice în timpul desfășurării întrunirilor. Rolul fiecărui organ de poliție și al tuturor organelor în ansamblu trebuie apreciat prin prisma realizării acestor obiective.

În Moldova, în realizarea triplului obiectiv sunt implicate patru organe de poliție. Complexitatea situației este amplificată de faptul că fiecare organ are o ierarhie diferită din punct de vedere operațional și nivel diferit de responsabilitate în general. Polițiștii de ordine publică și polițiștii de sector se subordonează comisarului poliției de sector și sunt respectiv responsabili în fața autorităților locale pentru nivelul de performanță și finanțare. În același timp, acești polițiști sunt implicați doar în documentarea și monitorizarea întrunirilor. Poliția Scut se subordonează operațional Comisariatului General de Poliție, însă aceasta își are conducerea proprie și autonomie instituțională și este responsabilă în fața autorităților locale privind finanțele, iar privind indicatorii de performanță – în fața Ministerului de Interne. În final, trupele de Carabinieri se supun operațional Ministerului de Interne, însă se bucură de autonomie instituțională, fiind de asemenea responsabili în fața Ministerului de Interne.

Judecând după statutul legal al acestor organe de poliție în domeniul *asigurării ordinii în timpul desfășurării întrunirilor*, unicul obiectiv al organelor de poliție este menținerea ordinii publice-unul din obiectivele prevăzute de legea cu privire la întruniri. Facilitarea întrunirilor și protecția

întrunirilor nu sunt susținute prin responsabilitățile forțelor de poliție. Într-adevăr, polițiștii care asigură ordinea publică și polițiștii de sector au fost implicați doar în documentarea și investigarea cazurilor de încălcare a ordinii publice. Detașamentul de poliție Scut a fost implicat în păstrarea ordinii publice și Carabinierii au avut un rol minor în menținerea ordinii publice împreună cu detașamentul de poliție Scut. Astfel, obiectivele de facilitare și protecție desfășurării întrunirilor sunt umbrite și de facto lăsate fără acoperire și dotare tehnică și tehnologică necesară.

Obiectivul de *facilitare a întrunirilor* din Legea privind întrunirile implică următoarele acțiuni din partea poliției: a) dialog deschis și de suport, b) comunicarea în scopul creării unei atmosfere prielnice pentru desfășurarea întrunirilor, c) consultații cu părțile interesate și autoritatea locală privind circumstanțele neprevăzute. Astfel, aptitudinile necesare ale poliției se referă la comunicarea cu organizatorii, consolidarea încrederii în comunicare, ascultarea nevoilor organizatorilor.

Al doilea obiectiv constă în *protecția organizatorilor întrunirii*, ceea ce necesită aptitudini de descoperire a unor posibili factori de perturbare, negocierea privind posibilele modificări în formatul întrunirii. Aceste aptitudini nu-și au locul adecvat în pregătirea poliției și sunt deseori alterate de faptul că imaginea de ansamblu a poliției este una nefavorabilă.

Obiectivul de menținere a ordinii publice înseamnă echilibrarea diverselor interese ale organizatorilor și a altor persoane, dar de asemenea și menținerea climatului pașnic al evenimentului. Aptitudini necesare implică înțelegerea riscurilor, abordarea persoanelor dificile, purtarea negocierilor cu persoanele dificile, luarea deciziilor de a tempera o posibilă escaladare a situației de criză și de asemenea înțelegerea măsurilor tactice necesare. Documentarea infracțiunilor penale sau contravențiilor administrative este una din aptitudinile și cunoștințele legale relevante ultimului obiectiv.

Complexitatea operațională și existența a câtorva linii de ierarhie în cadrul diverselor organe de poliție creează obstacole pentru un rol mai coordonat și o implicare mai constructivă a poliției în asigurarea ordinii în timpul desfășurării unei întruniri. Mai mult, aptitudinile obținute în cadrul diverselor organe de poliție au o extindere largă, însă în majoritatea sa se concentrează doar asupra menținerii ordinii publice. Aceasta înseamnă, în special, cultivarea abordării și deprinderilor care califică nejustificat întrunirile drept un fenomen care tulbură ordinea publică. Astfel întrunirile în sine sunt considerate o deviere de la ordinea publică. În combinație cu complexitatea ierarhiei și abordării prin care întrunirile sunt ținta unor potențiale intervenții din partea poliției, în rezultat se ajunge la o abordare de confruntare privind întrunirile și organizatorii acestora.

Concentrarea unor abilități corespunzătoare privind gestionarea întrunirilor și o atitudine corespunzătoare în organele de poliție sunt la nivel foarte scăzut. Atitudinea conducerii forțelor de poliție a fost una din cauzele ce au încurajat adoptarea unei abordări de confruntare față de întruniri. Mandatul legal cu care au fost investite toate organele de poliție a sprijinit și reiterat o asemenea abordare. Din actuala perspectivă instituțională, Regimentul Scut pare să fie cel mai relevant organ de poliție pentru facilitarea întrunirilor în cooperare cu administrația publică locală. Însă unitatea de poliție Scut este cel mai slab și puțin prestigios post de lucru din cele puse în discuție. Fluctuația cadrelor în poliția Scut este cea mai înaltă, polițiștii ordinari obținând doar 3-6 luni de instruire inițială, oamenii reținându-se în funcție cel mult câțiva ani, motive din care concentrarea abilităților de poliție este foarte superficială. Același lucru este adevărat și cu referire la recruții din trupele de Carabinieri.

Regimentului Scut îi lipsește echipamentul necesar pentru gestionarea întrunirilor. Analizând diverse tipuri de echipament din cadrul Regimentului Scut și a trupelor de carabinieri, poate fi constatată lipsa unui spectru de echipament general utilizat la menținerea ordinii în timpul desfășurării întrunirilor. În mod particular, echipamentul personal aproape lipsește; echipamentul sonor și de comunicare lipsește. Cele mai importante abilități de gestionare a întrunirilor nu sunt concentrate în rândul ofițerilor Regimentului Scut, ci la comisarii poliției de sector sau șefii unităților de ordine publică din cadrul comisariatelor, care nu dețin comanda asupra polițiștilor Scut. Datele din interviurile cu organizatorii întrunirilor demonstrează că comunicarea cu poliția poartă un caracter de comandă și de impunere a restricțiilor organizatorilor.

Sporirea numărului de întruniri, în special de proporții mici și medii, demonstrează faptul că este necesară acumularea aptitudinilor de gestionare a întrunirilor în rândul polițiștilor de nivel mediu al corpului de ofițeri din Regimentul Scut, polițiștilor din trupele de carabinieri și șefilor unităților de ordine publică din poliția de sector sau Comisariatele generale de poliție. În prezent, asigurarea ordinii publice în cadrul celor circa 100 de întruniri care au loc în fiecare lună, îi revine celor 5 comisari relevanți de poliție, dintre care 2 sunt implicați cel mai mult deoarece în aceste sectoare ale Chișinăului au loc majoritatea întrunirilor,¹⁹ precum și celor 2-3 șefi de ordine publică. Astfel, funcția de gestionare a întrunirilor devine deja o activitate cu normă deplină pentru fiecare dintre ei. Această situație sugerează necesitatea dezvoltării și diseminării mai multor aptitudini de gestionare a întrunirilor în rândul ofițerilor de rang mediu.

¹⁹ Sectorul Buiucani și sectorul Centru al municipiului Chișinău

3. Abordările și tacticile asigurării ordinii publice a întrunirilor – Practica Moldovei

Acest capitol abordează aspectele practice ale gestionării întrunirilor de către poliție, folosirea mijloacelor speciale în timpul acțiunilor de masă și instruirea practică de care beneficiază poliția în gestionarea întrunirilor. În prezentul capitol se încearcă analizarea tacticilor poliției de gestionare a întrunirilor prin prisma a 3 obiective: 1) facilitarea întrunirilor, 2) protecția întrunirilor și a persoanelor terțe și 3) menținerea ordinii publice.

3.1 Tacticile asigurării ordinii publice a întrunirilor

Tacticile de asigurare a ordinii publice și cooperarea între diverse unități de poliție în asigurarea ordinii în timpul desfășurării întrunirilor publice nu sînt elaborate în detaliu în nici una din reglementările interne disponibile pentru revizuire publică. Mai mult decît atît, în timpul interviurilor și discuțiilor cu diverși ofițeri de poliție devine clar că există un anumit ordin instituțional intern sau chiar așa-numitul regulament secret referitor la tacticile de gestionare a asigurării ordinii publice a întrunirilor. Informația furnizată mai jos se bazează pe declarațiile verbale și probele din practica monitorizării întrunirilor unde au putut fi observate acțiuni specifice ale poliției²⁰. Prin urmare, în acest capitol vom descrie abordările tactice în asigurarea ordinii publice a întrunirilor.

Se disting 3 situații generice:

- Situația 1: Demonstrații de scară mică sau medie cu mai puțin de aproximativ 100-200 persoane²¹ și evenimentul nu are loc în partea centrală a Chișinăului;
- Situația 2: Demonstrații de scară mică sau medie cu mai puțin de aproximativ 100-200 persoane și evenimentul are loc în partea centrală²² a Chișinăului;
- Situația 3: Demonstrații de scară largă care au loc în orice parte a Chișinăului.

Situația 1: Demonstrații de scară mică sau medie cu mai puțin de aproximativ 100-200 persoane și evenimentul nu are loc în partea centrală a Chișinăului.

Această situație este sub conducerea vice-comisarului din Comisariatul de Poliție din Chișinău a sectorului respectiv responsabil de menținerea și asigurarea ordinii publice. Vice-comisarul responsabil gestionează situația cu ajutorul polițiștilor de ordine publică din comisariatul sectorului respectiv și, în caz de necesitate, cu sprijinul polițiștilor din detașamentul Scut.

În practică, dacă întrunirea este notificată din timp²³, Comisariatul General de Poliție primește de la Primărie o înștiințare referitor la întrunirea ce va avea loc. În majoritatea cazurilor acesta transferă responsabilitatea pentru gestionarea ordinii publice Comisariatului de Poliție din sectorul relevant. Vice-comisarul responsabil de asigurarea ordinii publice creează un grup de

²⁰ Este regretabil faptul că acest regulament intern este declarat secret și nu este disponibil pentru o analiză

²¹ Aceasta include de asemenea întrunirile mai mici, cu mai puțin de 50 de participanți.

²² Partea centrală a Chișinăului înseamnă: Președenția, Parlamentul, Guvernul, Primăria Municipiului Chișinău, clădirile diverselor ministere și clădirile instanțelor judecătorești.

²³ Dacă întrunirea nu este notificată sau întrunirea intră sub incidența întrunirilor ce nu necesită notificare, informația privitor la întrunirea ce se desfășoară ar putea ajunge la poliție de la unitățile de patrulare Scut sau alți agenți de ordine publică. Odată ce evenimentul este raportat la sediul central al Regimentului Scut, conducerea responsabilă a acestuia informează Comisariatul General de Poliție care ulterior preia controlul situației.

documentare de aproximativ 5-7 polițiști și solicită sprijin din partea unităților de patrulare Scut, și în cele din urmă preia controlul gestionării întregului eveniment. Dimensiunea unității de patrulare Scut depinde de mărimea demonstrației, dar unele orientări metodologice dezvăluite în timpul discuției sugerează o rată de 1 patrulă de polițiști la aproximativ 10 manifestanți, totuși toate acestea depind de situația concretă. Grupul de documentare include un expert care va înregistra întregul eveniment.

Scopul grupului de documentare este să documenteze comportamentul manifestanților și al altor grupuri din perspectiva menținerii ordinii publice. Vice-comisarul pe teren are de asemenea sub conducerea lui unitățile de patrulare Scut, acestea din urmă având drept obiectiv menținerea ordinii publice.

Situația 2: Demonstrații de scară mică sau medie mai puțin de aproximativ 100-200 persoane și evenimentul are loc în partea centrală a Chișinăului.

Această situație este sub conducerea Comisariatului General de Poliție (fie șeful/adjunctul direcției ordine publică fie un vice-comisar) ajutat de polițiștii de ordine publică și polițiștii din Regimentul Scut. Similar situației precedente, dar de această dată la indicația Comisariatului General de Poliție, sînt create 2 grupuri de polițiști : 1) grupul de documentare de aproximativ 5-7 polițiști sau mai mult, și 2) sprijinul din partea unităților de patrulare Scut și uneori, în caz de necesitate, de asemenea sprijinul din partea carabinierilor.

Dimensiunea unității de patrulare Scut depinde de mărimea manifestației, dar unele orientări metodologice dezvăluite în timpul discuției sugerează o rată de 1 patrulă de polițiști la aproximativ 10 manifestanți, totuși toate acestea depind de situația concretă. Grupul de documentare include unul sau doi experți care înregistrează întregul eveniment: manifestanții și polițiștii.

Scopul grupului de documentare și al Regimentului Scut este același ca și cel descris în Situația 1. De regulă, Vice-comisarul Comisariatului General de Poliție nu este prezent pe teren și în majoritatea cazurilor acționează din sediul central al Comisariatului General de Poliție, în timp ce un șef al direcției ordine publică de la Comisariatul General de Poliție este trimis pe teren.

Situația 3: Demonstrații de scară largă care au loc în orice parte a Chișinăului.

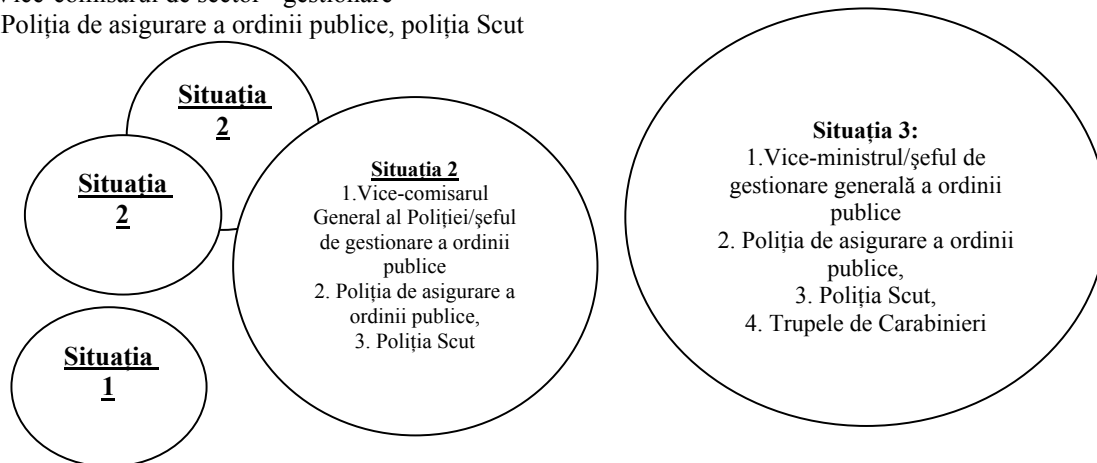
Această situație este sub gestionarea totală a Ministerului Afacerilor Interne (fie șeful/adjunctul direcției poliție ordine publică fie un vice-ministru). La evenimentele de scară largă participă: 1) polițiști de ordine publică de la Comisariatul General de Poliție precum și polițiști de ordine publică de la Comisariatele de Poliție de sector, 2) forțele de patrulă și santinelă ale Regimentului Scut, în caz de necesitate, 3) trupele de carabinieri, sprijinite uneori de studenții Academiei de Poliție, și în cele din urmă, în caz de necesitate, 4) Brigada de poliție cu destinație specială "Fulger".

Diviziunea muncii diverselor unități de poliție este similară cu cea descrisă mai sus.

Grafic: Dimensiunea și locul întrunirii și tacticile poliției de gestionare a întrunirilor

Zonele de importanță majoră din Chișinău

1. Vice-comisarul de sector - gestionare
2. Poliția de asigurare a ordinii publice, poliția Scut



Zonele de importanță scăzută din Chișinău

Întruniri mici (50-100) ---> întruniri medii (~500) --> întruniri mari (mii)

Legendă:

- Acesta este un grafic tridimensional care conține trei variabile: a) sensibilitatea locului în Chișinău, b) scara întrunirii, c) frecvența întrunirilor,
- Dimensiunea cercului reprezintă scara întrunirii (cu cât e mai mare cercul – cu atât mai mulți participanți),
- Axele verticale variază de la zone de ”importanță majoră” la ”importanță scăzută”
- Scara orizontală variază de la întrunirile de “scară mică” la întrunirile de “scară mare”.

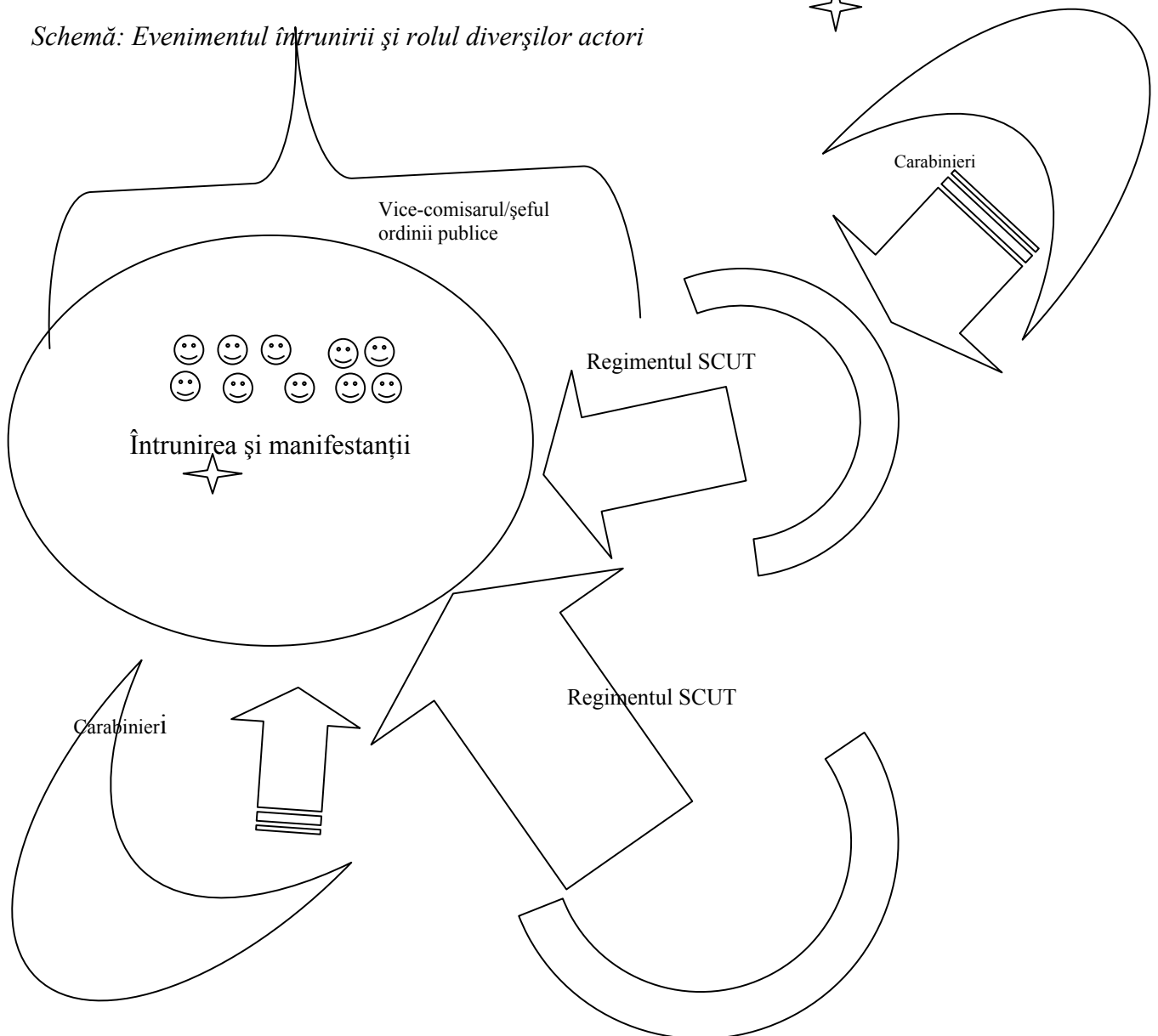
Vice-comisarii de sector sau vice-comisarii din Comisariatul General de Poliție împreună cu șefii Comisariatelor de sector sau a Comisariatului General de Poliție sînt grupul principal responsabil de gestionarea generală a întrunirilor. Regimentul Scut are pe teren rolul de forță de menținere a ordinii publice, în timp ce Carabinierii au un rol de susținere a forțelor de poliție existente de asigurare a ordinii publice.

O discuție mai detaliată asupra tacticilor de gestionare a întrunirilor arată că pe lângă forțele de poliție menționate, alte forțe de poliție sînt prezente în scenă. Alți actori prezenți pe scena evenimentului întrunirii sînt: 1) suplimentar, ofițeri de urmărire penală privind ordinea publică (comisariatul de poliție din sectorul relevant), care documentează cazurile de infracțiuni comise împotriva ordinii publice și ar putea fi îmbrăcați în civil, 2) polițiști de sector suplimentari (comisariatul de poliție din sectorul relevant), care documentează cazurile de încălcări administrative și ar putea purta haine civile, 3) specialiști și experți (comisariatul de poliție din sectorul relevant), care înregistrează situația pe video și ar putea purta haine civile, 4) ofițeri de urmărire penală (comisariatul de poliție din sectorul relevant), care documentează cazurile penale și ar putea purta haine civile, și în cele din urmă, 5) forțe operative ale Serviciului de Informație și Securitate (SIS), care poartă haine civile.

În general, tabloul amplasării forțelor poliției arată după cum urmează:

- Vice-comisarul/șeful ordinii publice (în majoritatea cazurilor în civil) – gestionează întrunirea în general, cu sprijinul oficiului central al poliției; se implică în dialogul cu organizatorii întrunirii²⁴;
- Grupul de documentare, compus din 5-7 ofițeri de poliție din comisariatele de poliție relevante – documentează cazurile de tulburare a ordinii publice (haine civile), se dispersează printre organizatori și identifică dinamica întrunirii;²⁵
- Polițiștii din Regimentul SCUT (uniformă) - mențin ordinea publică fiind prezenți pe scenă și păzind locul;
- Trupele de carabinieri (uniformă) - sprijină rolul Regimentului SCUT;
- Experți, specialiști (în majoritatea cazurilor în haine civile) – furnizează înregistrarea video a întrunirii, care ajută la documentarea cazului. ✨
- Ofițerii SIS (haine civile) – identifică și documentează dinamica, alte motive. ✨

Schemă: Evenimentul întrunirii și rolul diversilor actori



²⁴ Reprezentanții autorităților publice locale (Primăria) sînt prezenți în majoritatea cazurilor, totuși, implicarea lor, de fapt, este destul de limitată și în general neadecvată

²⁵ Polițiștii suplimentari/adicionali de ordine publică și polițiștii de sector (în majoritatea cazurilor în haine civile) – documentează încălcările de ordin administrativ și penal ale legislației, și pot fi dislocați dacă întrunirea este un eveniment de scară largă

Analiza diverselor studii de caz și a răspunsurilor ofițerilor de poliție referitor la tacticile folosite în timpul întrunirii arată că tactica menționată în primul rând este documentarea respectării ordinii publice. Într-adevăr, pe parcursul²⁶ unei serii de instruiți organizate cu polițiști de diverse nivele, am putut vedea că răspunsurile polițiștilor pornesc din perspectiva confruntării întrunirii, care are loc prin documentarea potențialelor tulburări/încălcări ale ordinii publice (rolul polițiștilor de ordine publică din Comisariate). Rolul poliției din Regimentul de patrulă și santinelă Scut este în general un rol de sprijin în menținerea ordinii publice, de evaluare a organizatorilor întrunirii drept potențiali perturbatori ai ordinii publice.

Manifestații publice în masă. Se disting 3 situații și implicații de forțe de ordine în situații de manifestații în masă:

- Varianta I: Întrunirea a circa 500 de persoane cu posibile acțiuni active;
- Varianta II: Agravarea situației fiind evidente acțiuni active cu intenții de a bloca sediile principale;
- Varianta III: Agravarea situației esențial cu chemări de acțiuni violente de confruntare cu organele de drept.

Ultimă situație este prevăzută în reglementare din 01.02.2009 secretă referitor la tacticile de gestionare a asigurării ordinii publice a întrunirilor în masă.

3.2 Instruirea practică pentru asigurarea ordinii publice a întrunirilor

Instruiri privind asigurarea ordinii publice în cadrul desfășurării întrunirilor se desfășoară în trei instituții: 1) Academia de Poliție, 2) Institutul pentru instruire profesională continuă, și în cele din urmă, 3) în cadrul cursurilor de pregătire pentru poliția Scut. În această secțiune vom discuta exemplul Academiei de Poliție și al Institutului pentru instruire profesională continuă.

- *Curriculumul Academiei de Poliție*²⁷

Academia de Poliție are o specializare în cadrul programului său de instruire menită să pregătească polițiști specializați în ordinea publică, care durează 4 ani. De asemenea, Academia de Poliție furnizează un program profesional de 3 luni în special pentru polițiștii din Regimentul Scut.

Cursul profesional de 3 luni oferă cunoștințe teoretice referitor la²⁸:

- tactici speciale,
- protecția juridică a drepturilor omului,
- legislația cu privire la asigurarea ordinii publice (ordinea publică, utilizarea armelor, etc),
- codul contravențional,
- etica poliției,
- tragerea cu arma,
- pregătirea fizică,
- bazele dreptului constituțional.

²⁶ Instruirile cu polițiștii referitor la gestionarea întrunirilor desfășurate în noiembrie-decembrie 2009 cu polițiștii de rang mijlociu (vice-comisarii și șefii direcțiilor ordinea publică), polițiștii de primă linie (Scut, Carabinieri), în timpul discutării studiilor de caz cu privire la evenimentele de scară mare/mică, care au fost notificate, care nu au fost notificate, și alte tipuri de întruniri.

²⁷ <http://www.academy.police.md/main/>

²⁸ Vezi capitolul referitor la Scut

Cei care urmează programul de asemenea capătă cunoștințe teoretice referitor la: psihologia juridică, tactici speciale și legea cu privire la întruniri.

Din discuțiile cu reprezentanții Academiei de Poliție, Legea cu privire la întruniri și tacticile poliției sînt discutate teoretic pe parcursul a 2-4 ore academice. În timpul interviului ni s-a comunicat că pe viitor se prevede extinderea numărului de ore și se intenționează ca acestea să devină mai practice. Intervievații, profesori în dreptul public și administrativ, au spus că programul educațional furnizează informații de bază privind comportamentul polițiștilor pe parcursul desfășurării întrunirilor.

- *Institutul pentru instruire profesională continuă*²⁹

Institutul pentru instruire continuă a polițiștilor se află în subordinea Academiei de Poliție. Institutul a fost instituit printr-o Hotărîre a Guvernului³⁰ prin care i-a fost delegat domeniul de cercetare și instruire profesională. Institutul oferă trei tipuri de instruire profesională: a) cursul de specializare profesională de 72 de ore, b) cursul de specializare profesională de scurtă durată de pînă la 100 de ore și c) cursul multidisciplinar de specializare profesională de la 100 la 500 de ore. În conformitate cu Ordinul Ministerului, fiecare polițist trebuie să treacă o recalificare profesională cel puțin o dată la trei ani.

Subiectele pentru traininguri sînt adaptate necesităților diverselor grupuri și unități de poliție. Lectorii sînt selectați din fondul profesorilor de la Academia de Poliție sau din altă parte.

3.3 Politica cu privire la utilizarea mijloacelor speciale

Există mai multe prevederi în legislația Republicii Moldova referitor la utilizarea mijloacelor speciale în timpul asigurării ordinii publice în cadrul unui anumit tip de manifestații. Legea cu privire la poliție³¹ prevede utilizarea următoarelor mijloace speciale în timpul: a) contracarării tulburărilor în masă și încălcărilor ordinii publice în grup, b) apărării structurilor de stat de atacuri, c) în timpul reținerii forțate a persoanelor care au comis infracțiuni:

- Cătușe,
- Bîță/baston,
- Mijloace de imobilizare,
- Gaze lacrimogene și substanțe colorate,
- Mijloace audiovizuale de influențare psihologică a oamenilor,
- Mijloace de distrugere a obstacolelor și de stopare forțată a transportului,
- Furtun de apă,
- Tehnică blindată,
- Alte mijloace, precum cîinii de serviciu, etc.

Tipul mijloacelor speciale este stabilit de către polițiști în baza specificului situației, caracterului infracțiunii, precum și a identității infractorului. Descrierea completă a mijloacelor speciale și regulile de aplicare ale acestora sînt aprobate de Guvern. Pentru asigurarea securității polițiștilor aceștia ar putea purta și folosi scuturi, căști, veste anti-glonț și alte mijloace de auto-apărare.

²⁹ <http://www.academy.police.md/institutul/>

³⁰ Hotărîrea Guvernului nr. 1391, din 27.12.2005

³¹ Legea cu privire la poliție din 31.01.2002 în Monitorul Oficial Nr. 17-19 art Nr : 56

În plus, utilizarea mijloacelor speciale este reglementată prin Hotărîrea Parlamentului³², care divizează mijloacele speciale în active, pasive, precum și mijloace auxiliare de asigurare:

	1. Mijloace de apărare pasive:	2. Mijloace de apărare active:	3. Mijloace auxiliare de asigurare a operațiilor speciale:
MIJLOACE	1) Căști 2) Veste și scurte antiglonț 3) Scuturi blindate și scuturi antișoc 4) Alte mijloace de protecție, care nu sînt folosite pentru apărare activă, inclusiv îmbrăcăminte specială refractară	1) Bastoane speciale de cauciuc și plastic 2) Cătușe 3) Grenade de mîină cu gaze 4) Gaze lacrimogene 5) Pistol cu gaze (lacrimogene) 6) Ambalaje cu aerosol 7) Cartușe cu gloanțe de cauciuc sau plastic 8) Cămăși de forță 9) Plase speciale 10) Armă electroșoc 11) Cîini de serviciu 12) Aplicarea forței fizice	1) Aparare cu raniță 2) Grenade și dispozitive audio-vizuale 3) Dispozitive de explozare cu destinație specială 4) Dispozitiv pentru stoparea forțată a transportului auto 5) Coloranți speciali 6) Cisterne auto de pompieri cu afect cu țevi 7) Tehnică blindată 8) Helicoptere

Regulile/norme de aplicare a mijloacelor speciale prevăd mai multe măsuri de siguranță. Aplicarea mijloacelor speciale trebuie să fie precedată de un avertisment privind utilizarea lor care să permită suficient timp pentru o reacție în situații excepționale. În toate cazurile în care folosirea forței nu poate fi evitată, polițiștii sînt obligați să reducă la minim efectele posibile asupra sănătății, moralei, demnității și în cele din urmă să acorde asistență/ajutor medical victimelor.

În caz de vătămare sau de accident ca rezultat al aplicării oricărui mijloc special, polițiștii sînt obligați să comunice acest fapt direct superiorului său și ulterior procurorului. Excesul în utilizarea mijloacelor speciale se pedepsește în conformitate cu legislația. Polițiștii ar putea aplica forța fizică în scopul de a preveni infracțiunile, pentru a opune rezistență și a-și îndeplini obligațiile sale de serviciu.

Particularitățile aplicării mijloacelor speciale:

Mijloace speciale	Constrîngeri în utilizarea mijloacelor speciale
1) Bastoane speciale de cauciuc și plastic	Se interzice aplicarea loviturilor pe cap, gît și clavicule, abdomen și organele genitale.
2) Cătușe	Se controlează periodic dispozitivul de închidere.
3) Gaze lacrimogene	Se interzice tragerea directă asupra infractorilor și aruncarea grenadelor în mulțime, precum și folosirea repetată a grenadelor în limitele zonei afectate în timpul acțiunii nemijlocite a gazelor. Despre aplicarea gazelor lacrimogene împotriva delicventului în încăperea închisă în care se află și persoane străine, a căror prezență era necunoscută sau care nu au putut fi evacuate în prealabil,

³² Hotărîrea nr. 1275, 15.02.1993, a Parlamentului Republicii Moldova, cu privire la aprobarea mijloacelor speciale și a regulilor de aplicare a acestora de către colaboratorii organelor de interne și militarii trupelor de carabinieri ale Ministerului Afacerilor Interne

	colaboratorii organelor de interne, militarii trupelor de carabinieri sînt obligați să comunice imediat șefilor.
4) Cartușe cu glonț de cauciuc și plastic	Se interzice aplicarea acestora în cap.
5) Grenade și dispozitive audio-vizuale	Se folosesc pentru a exercita o influență asupra persoanelor care încalcă legea, prin puternice impulsuri luminiscente și sonore (la o distanță de cel puțin 2 metri).
6) Dispozitive explozive	Mijloace speciale folosite pentru deschiderea încăperilor, neaplicabile împotriva oamenilor. Folosite pentru spargerea ușilor și a pereților, eliminarea altor obstacole, deschiderea vehiculelor de dimensiuni mici.
8) Cisterne auto de pompieri cu afet cu țevi	Se folosesc pentru dispersarea participanților la încălcarea în masă și în grup a ordinii publice. Se interzice folosirea jeturilor de apă la o temperatură a aerului mai joasă de 0 grade C.

Permisiunea de utilizare a tuturor mijloacelor speciale, cu excepția brigăzilor de pompieri, tehnicii blindate și a elicopterelor, este acordată de către comisarul de poliție (adjunctul său), șeful trupelor de carabinieri și de către persoana responsabilă din partea Ministerului Afacerilor Interne. Ministrul și vice-ministrul dau acordul pentru instalarea, distribuirea și aplicarea:

- brigăzilor de pompieri,
- vehicule blindate și a elicopterelor;
- altor forme de mijloace speciale pentru a reduce grupurile care încălcă ordinea publică.

Este interzisă folosirea mijloacelor speciale auxiliare și a mijloacelor active de apărare în cazul copiilor, persoanelor în vîrstă, cu excepția cazurilor de contracarare a unui atac armat al unui grup de persoane înarmate.

3.4 Discuții finale și concluzii

Acest capitol pune în discuție tacticile de gestionare a întrunirilor, politicile cu privire la utilizarea mijloacelor speciale și abordările în dezvoltarea abilităților profesionale relevante pentru gestionarea întrunirilor publice.

Aspectele cheie se referă la:

- Prezența insuficiența a abilităților practice în gestionarea mulțimii și a întrunirilor la polițiști de diferite niveluri: gestionarea de rang mijlociu și polițiști de primă linie,
- Tacticile existente de gestionare a întrunirii abordează întrunirile ca potențiale tulburări ale ordinii publice,
- Existența unei abordări predominante de utilizare a echipamentului și a unui mod agresiv de dispersare a întrunirilor în gestionarea mulțimii,
- Metode teoretice de predare a gestionării întrunirilor în contrast cu cele practice sau în echilibru cu metodele practice.

Gestionarea întrunirii este efectuată de către vice-comisarii sau șefii direcțiilor de ordine publică din comisariatele de poliție. Gestionarea întrunirii publice nu este niciodată delegată, chiar și în cazul întrunirilor mai mici, ofițerilor de nivel inferior ai Regimentului Scut sau altcuiva prezent pe teren. Numărul întrunirilor de scară mică sau de scurtă durată reprezintă aproximativ 85% din numărul total al întrunirilor și gestionarea lor ar putea fi delegată către nivelurile inferioare ale poliției. În practică, întrunirile de scară mică deseori primesc puțină sau nu primesc nici o atenție din partea poliției. Acestea sînt în majoritatea cazurilor întrunirile care nu prezintă nici o problemă, totuși acestea pot fi benefice din punctul de vedere al dezvoltării abilităților de comunicare și de cunoaștere reciprocă între organizatori și poliție.

Majoritatea absolută a întrunirilor din Chișinău (aproximativ 85%) se desfășoară în locurile centrale, acest fapt, în conformitate cu practica existentă, necesitând atenția din partea vice-comisarului sau șefului ordinii publice. Odată cu delegarea ulterioară a responsabilităților de gestionare a întrunirilor publice către ofițerii de poliție, presiunea asupra conducerii comisariatelor de poliție ar fi diminuată. În același timp dezvoltarea abilităților relevante pentru gestionarea întrunirilor ar deveni o condiție importantă a succesului acțiunilor poliției.

Studierea legislației relevante cu privire la utilizarea mijloacelor speciale și discuțiile cu conducerea comisariatelor de poliție arată că rolul mijloacelor speciale ar trebui să fie integrat în legea cu privire la funcțiile poliției în timpul întrunirilor:

- 1) facilitarea întrunirilor,
- 2) protecția întrunirilor, și
- 3) menținerea ordinii publice.

Utilizarea mijloacelor speciale ar trebui să fie revizuită, astfel încât utilizarea mijloacelor speciale să fie o parte a facilitării, precum și a protecției întrunirii. În acest sens, nu s-au putut găsi în curriculumul profesional obiecte vizând cunoștințele și abilitățile de utilizare a mijloacelor speciale.

Schimbarea accentului de la abordarea de confruntare spre o abordare de cooperare și facilitare în asigurarea ordinii publice a întrunirilor este o chestiune ce ține de schimbarea mentalității conducerii poliției și a poliției responsabile pe teren de gestionarea ordinii publice, de asemenea de dezvoltarea abilităților corespunzătoare. Dezvoltarea abilităților corespunzătoare necesită analizarea diverselor situații care ar putea avea loc și modelarea comportamentului poliției și al organizatorilor, evoluțiile alternative fiind de asemenea relevante în acest sens.

Practica curentă de prezență a polițiștilor neidentificați la locul întrunirii deseori provoacă senzația că obiectivele întrunirii (facilitare și protecție) sunt omise din cauza menținerii ordinii publice doar sub aspectul documentării încălcărilor. Polițiștii îmbrăcați în civil din partea poliției ordine publică, polițistul de sector și alți polițiști implicați ar trebui să contribuie la crearea sentimentului de facilitare și gestionare imparțială a întrunirii.

Dezvoltarea abilităților practice de gestionare a întrunirii la ofițerii de poliție din Regimentul Scut, care au funcția de patrulare a ordinii publice, ar trebui să fie esențială. Ofițerii de poliție din Regimentul Scut sînt impuși să dețină un rol multiplu în gestionarea întrunirii și este posibil ca structura instituțională actuală a poliției impune Regimentului Scut să fie în centrul gestionării întrunirii. Trupele de Carabinieri ar putea juca un rol de sprijin, și doar în cazul demonstrațiilor de scară medie spre mare să fie păstrat rolul lor de menținere a ordinii publice. În scopul consolidării dezvoltării abilităților de gestionare a întrunirii, s-ar putea crea o unitate specială în cadrul Regimentului Scut care să-și concentreze abilitățile asupra acestui domeniu și care ar putea fi totodată implicată în patrularea ordinii publice, pe lângă rolul său de bază.

Selectarea persoanelor în această unitate ar trebui să fie motivată de miza înaltă ce se pune pe poliție în timpul comunicării ei cu participanții la întrunire și să se pună accent pe prejudiciul adus imaginii autorităților în caz de eșec.

4. Abordări în asigurarea întrunirilor: experiența altor jurisdicții³³

Acest capitol evidențiază principalele modele care au fost adoptate cu privire la monitorizarea respectării ordinii în timpul întrunirilor publice și pune în discuție unii factori, care influențează trecerea de la o metodă la alta. Capitolul continuă cu o scurtă revizuire a unui număr mare de raportări recente cu privire la problemele legate de monitorizarea respectării ordinii în timpul întrunirilor publice într-un șir de țări și se încheie cu sublinierea a celor mai importante principii care constituie baza monitorizării eficiente a respectării ordinii în timpul întrunirilor.

4.1 Modele de asigurare a ordinii publice

Stilurile de monitorizare a respectării ordinii s-au schimbat de-a lungul anilor și a existat un număr mare de metode diferite de monitorizare a respectării ordinii în timpul întrunirilor și a protestelor, acestea având tendința de a se baza atît pe metoda autoritară, cît și pe modelul mult mai colaborativ. Există cîteva modele sau cadruri principale care au fost identificate în ceea ce privește monitorizarea respectării ordinii publice de către mulțime în timpul desfășurării evenimentelor publice, care au fost numite după cum urmează: 1) forța de escaladare; managementul de negociere; 2) comanda și controlul; 3) monitorizarea respectării ordinii de către comunitate; și 4) metoda ce se bazează pe respectarea drepturilor omului. Prezentul capitol și capitolul următor subliniază unele proprietăți cheie ale fiecărui dintre aceste cinci modele.

Totuși, ca o avertizare, trebuie să notăm faptul că aceste metode diferite au fost identificate în contextul monitorizării respectării ordinii în timpul întrunirilor publice din Europa de Vest și SUA. Pe de altă parte, au fost publicate foarte puține investigații sau analize (cel puțin în limba engleză) cu privire la monitorizarea respectării ordinii în cadrul întrunirilor publice în Europa de Est sau în țările din fosta Uniune Sovietică. De aceea, nu este foarte clar cît de „aplicabile” sunt aceste modele în așa țări sau dacă ele au adoptat modele diferite sau distincte de monitorizare a respectării ordinii în timpul întrunirilor publice. Totuși, numeroase rapoarte recente care reexaminează în mod critic monitorizarea respectării ordinii publice în timpul întrunirilor publice în țările post-comuniste, care sunt discutate mai jos, sugerează faptul că monitorizarea respectării ordinii publice rămîne dominată de metode autoritare pentru administrarea maselor.

Modelul forței de escaladare: Acesta a fost modelul principal adoptat în a.a. 1960 și 1970 în Europa de Vest și SUA și a fost bazat pe un model relativ asertiv și de control al poliției cu privire la întrunirile publice, demonstrațiile și protestele³⁴. Există o conștientizare limitată a dreptului la întrunire sau angajare în proteste publice și, în general, demonstrații erau priviți cu suspiciune de către poliție. Există un minimum de comunicare între poliție și participanții la întruniri, toleranța limitată a formelor de dispersare și recurgerea imediată la arestări și dispersarea forțată a întrunirilor. În sfîrșit, după cum sugerează și denumirea, poliția era pregătită și dornică să utilizeze forța în calitate de mijloc de a controla masele și să impună simțul ordinii în stradă. Orice rezistență manifestată de protestatari era întîmpinată cu o utilizare sporită a forței de către poliție. Acest model de monitorizare a respectării ordinii este asociat cu confruntări violente frecvente între ofițerii de poliție și demonstrații care au rezultat în numeroase izbucniri

³³ Acest capitol reprezintă un rezumat al Studiului: “Abordări internaționale privind monitorizarea respectării ordinii publice în cadrul întrunirilor publice”, Neil Jarman, Institutul de Cercetare a Conflictelor, Belfast, Irlanda de Nord.

³⁴ A se vedea Donatella Della Porta și Herbert Reiter (eds) (1998) *Monitorizarea respectării ordinii în timpul protestelor: Controlul demonstrațiilor de masă în cadrul democrațiilor vestice*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

serioase a dezordinilor în masă în Europa de Vest și SUA la sfârșitul anilor 1960, 1970 și începutul anilor 1980.

Modelul managementului de negociere: Acest model a fost dezvoltat ca răspuns la limitările percepute a metodei forței de escaladare și a consolidat o cooperare mai mare între poliție și demonstranți cu intenția de a face posibile întrunirile publice, reducând tensiunea dintre poliție și protestatari și, astfel, micșorând probabilitatea izbucnirii unor violențe. În baza acestei metode, poliția a recunoscut dreptul la întrunire și proteste, a devenit mai tolerantă față de blocarea traficului rutier și alte activități de rutină care ar putea fi cauzate de o întrunire publică. De asemenea, poliția a intenționat să stabilească și să mențină rețele de comunicare cu organizatorii evenimentelor și participanții la acestea și să utilizeze arestările și dispersările doar în ultimă instanță, în timp ce utilizarea forței a fost conservată la minimum. Modelul managementului de negociere a devenit o cale dominantă în monitorizarea respectării ordinii în timpul întrunirilor în SUA și Europa de vest de-a lungul anilor 1980 și 1990.

Principiile de monitorizare a respectării ordinii în cadrul întrunirilor publice. O revizuire a tuturor aspectelor de control și management al întrunirilor publice realizată în 9 țări în anii 1997 și 1998³⁵ a scos la iveală o serie de ipoteze și modele privind monitorizarea respectării ordinii în timpul desfășurării unor astfel de evenimente, care ar putea fi considerate baza celei mai bune practici în acele vremuri când managementul maselor a fost dominat de modelul managementului de negociere.

Lista principiilor dedusă în urma interviuării ofițerilor de poliție, a funcționarilor publici și a organizatorilor întrunirilor, precum și în urma observărilor efectuate în timpul întrunirilor, a stabilit următoarele principii cheie pentru o monitorizare eficientă a respectării ordinii în timpul întrunirilor:

1. Managementul întrunirilor publice constituie în mare parte responsabilitatea poliției, iar o întrunire pașnică și de succes se va datora în mare parte calității monitorizării respectării ordinii. O monitorizare ineficientă duce la crearea dezordinilor, perturbărilor și violențelor.
2. Foarte des poliția întreprinde măsuri în interesul statului, sau în interesul unor actori politici proeminenți, în detrimentul respectării legii și al protecției drepturilor omului. Aceasta înseamnă că monitorizarea respectării ordinii este mai degrabă orientată spre suprimarea sau constrângerea liberei exprimări și a organizării protestelor, decât spre asigurarea faptului că poporul beneficiază de oportunitatea de a-și exercita drepturile și libertățile într-un mediu sigur.
3. Managementul de succes al evenimentelor publice necesită o înțelegere clară a drepturilor omului, a dinamicii maselor și a apariției conflictelor, în mod special de către ofițerii seniori.
4. Întotdeauna este nevoie de o bună planificare, o structură clară de comandă și o bună comunicare.
5. Toți ofițerii de poliție trebuie să înțeleagă bine principiile de bază ale drepturilor omului.
6. Toți ofițerii de poliție trebuie să treacă un curs special de instruire în domeniul ordinii publice, și trebuie să fie instruiți în utilizarea armelor și aplicarea forței³⁶.

³⁵ Neil Jarman, Dominic Bryan, Nathalie Caleyron și Ciro de Rosa (1998) *Politici în Public: Libertatea întrunirilor și dreptul la protest, o analiză comparativă*. Belfast, Dialogul democratic. Cercetarea a inclus monitorizarea ordinii publice în Canada, Marea Britanie, Franța, Irlanda, Israel, Italia, Scoția, Africa de Sud și SUA.

³⁶ Cele două documente cheie care scot în evidență standardele pentru ofițerii de poliție sunt Codul de Conduită al organelor de drept: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm și Principiile de bază cu privire la utilizarea forței și a armelor: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm

7. Este la fel de important ca drepturile ofițerilor de poliție să fie respectate și ca ei să fie asigurați cu un echipament de protecție potrivit, pentru ca să poată acționa în situații potențial periculoase.
8. Poliția trebuie să conclueze, în măsura posibilităților, cu organizatorii evenimentelor.
9. Poliția trebuie să se concentreze mai degrabă asupra menținerii ordinii publice, decât să acționeze pur și simplu conform legii.
10. Este importantă o abordare discretă a vizibilității și prezenței ofițerilor de poliție. Echipamentul de protecție și armele nu trebuie introduse pînă în momentul strict necesar, chiar și în calitate de măsură de prevenire.
11. Forța ar trebui să fie aplicată doar în cazurile strict necesare. Răbdarea, tactul și diplomația sunt mijloace mai eficiente de asigurare a unei desfășurări pașnice a evenimentelor, fără dezordini în masă.
12. Forțele armate nu trebuie să fie utilizate în cadrul monitorizării respectării ordinii în timpul întrunirilor, deoarece adeseori acestea nu dispun de abilitățile sau instruirea necesară pentru a administra eficient astfel de evenimente publice.

Totuși trebuie de notat faptul că, chiar și în baza modelului managementului de negociere, poliția trebuie să țină situația sub control, să conștientizeze responsabilitatea lor de menținere a ordinii publice, și astfel această metoda poate fi privită în calitate de intenție de a menține un echilibru delicat între utilizarea ‘mănușilor de velvet și a pumnului de fier’³⁷.

4.2 Identificarea celor mai bune practici

Argumentat că modelele de monitorizare au tendința să evolueze în cicluri între acele care favorizează modelele mai autoritare de către organizațiile polițienești și acele care sunt orientate mai mult spre metode de colaborare bazate pe dialog și negociere. Prima abordare impune organizațiile polițienești să reacționeze la escaladarea situațiilor și la amenințările percepute, pe cînd cea de-a doua abordare implică o metodă ce tinde mai mult spre soluționarea problemei cu scopul de a identifica și a neutraliza riscul la o fază începătoare. Pe parcursul ultimului deceniu, organizațiile polițienești din mai multe țări au adoptat o metodă mult mai autoritară și activă în monitorizarea întrunirilor publice, însă numeroase rapoarte au subliniat faptul că astfel de metode duc adesea la mai multe confruntări cu protestatarii, la mai multă violență și chiar la cazuri fatale, și au recomandat orientarea spre modelele bazate pe respectarea drepturilor omului și îmbunătățirea modului de comunicare între poliție și participanții la întrunirile publice. Mai jos sunt prezentate câteva subiecte cheie care au fost identificate drept domenii în care organizațiile polițienești trebuie să-și perfecționeze cunoștințele și practica cu privire la monitorizarea întrunirilor publice.

Planificarea: Asigurarea unei operațiuni eficiente de monitorizare necesită elaborarea unui plan clar de operațiuni și a unei structuri de comandă. Planificarea trebuie să fie efectuată înainte de eveniment și trebuie să stabilească obiectivele strategice și operaționale cheie și să identifice căile și mijloacele prin intermediul cărora acestea se vor realiza, precum și responsabilitățile specifice ale anumitor ofițeri. Asociația Comisarilor de Poliție (ACPO) din Marea Britanie a editat un „ghid” denumit *Menținerea Păcii*³⁸ care include toate aspectele de monitorizare a ordinii publice și poate servi în calitate de ghid pentru practicile curente de monitorizare a

³⁷ PAJ Waddington (1994) *Libertatea și Ordinea: monitorizarea respectării ordinii publice într-o capitală*. London, UCL Press.

³⁸ ACPO (2007) *ACPO Ghid privind menținerea păcii*. <http://www.acpo.police.uk/> Acest document este la moment în proces de revizuire și actualizare și nu este disponibil on-line.

întrunirilor publice. Trebuie menționat faptul că primul capitol al acestui document, intitulat „Principii generale”, se axează pe drepturile omului.

Înțelegerea dinamicii mulțimii: A fost efectuată o mare muncă de-a lungul ultimelor ani cu scopul de a îmbunătăți înțelegerea comportamentului mulțimii și în special a interacțiunii ofițerilor de poliție cu mulțimea. Modelele mai sofisticate, elaborate de ofițerii de poliție din Belgia și Olanda și de academicienii din Marea Britanie, au stabilit necesitatea de a vedea masele ca un grup complex de indivizi comportamentul căruia adesea reprezintă un răspuns la acțiunile și atitudinile altora. Aceste metode au scos la iveală faptul, că ofițerii de poliție adesea se comportă de asemenea ca o altă mulțime, care uneori poate provoca un răspuns ostil din partea mulțimii de demonstranți. Abordările noi ale dinamicii mulțimii au fost aplicate cu succes pentru a reduce tensiunea și violența în monitorizarea mulțimilor în timpul meciurilor de fotbal în cadrul campionatului european EURO 2000 din Olanda și Belgia³⁹ și Euro 2004 din Portugalia⁴⁰.

Prezentarea: A fost recunoscut faptul că apariția și maniera de dislocare a ofițerilor de poliție poate constitui un factor în creșterea sau scăderea tensiunii în timpul desfășurării evenimentelor publice. Dislocarea unui număr mare de ofițeri de poliție, sau dislocarea ofițerilor în echipament special poate expedia mesajul că poliția așteaptă și este gata pentru o confruntare. Și invers, dislocarea ofițerilor de poliție, sau ofițerilor cheie, în uniforme ‘obișnuite’ sau în cămăși și ținerea ofițerilor în echipament special astfel încât aceștia să nu fie văzuți de mulțime poate contribui la reducerea tensiunii și transmite mesajul că poliția nu așteaptă nici o neplăcere.

Comunicarea: Abilități slabe de comunicare a ofițerilor de poliție sau lipsa de pregătire pentru comunicare cu organizatorii evenimentelor sau participanții din mulțime a constituit un factor în majoritatea protestelor recente care s-a soldat cu confruntări violente. Este important de încercat de angajat într-o comunicare cu organizatorii evenimentelor, ca mijloc atât de informare a lor despre intențiile poliției, cât și pentru a colecta informații despre planurile și intențiile lor. Pot fi utilizate telefoanele mobile pentru a menține contactul pe parcursul desfășurării unei întruniri de proporții.

Linia de management: O monitorizare eficientă adesea implică un echilibru între respectarea ordinilor și inițiativa proprie. În situații de ordine publică ofițerii de poliție trebuie să fie capabili să lucreze în echipă, dar trebuie, de asemenea, să fie supravegheați la nivel potrivit, astfel încât comportamentul unor ofițeri să fie monitorizat în mod corespunzător.

Răspunsul la perturbare: Toate întrunirile publice duc la un anumit nivel de dereglare a rutinei altor persoane și ține de responsabilitatea poliției să fie capabilă să echilibreze necesitățile competitive ale întrunirilor publice, ale traficului pedestru și rutier și ale afacerilor. Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a subliniat necesitatea recunoașterii dreptului la protest ca cel puțin la fel de important ca și celelalte drepturi.

Dispersarea întrunirilor: Dreptul la întrunire implică dreptul de a se întruni în mod pașnic, și atâta timp cât întrunirea rămâne pașnică, desfășurarea acesteia trebuie să fie permisă. Aceasta se aplică atât întrunirilor pașnice care au îndeplinit toate cerințele legale, precum și celor care nu le-au îndeplinit. Adesea o încercare din partea poliției de a dispersa o întrunire se soldează cu izbucnirea violențelor și crearea dezordinii pe care dispersarea trebuie s-o evite.

³⁹ Otto Adang and Christine Cuvelier (2001) *Monitorizarea campionatului Euro 2000: Cooperarea internațională a poliției, Informarea și managementul dislocării poliției*. Beek-Ubbergen, Tandem Felix.

⁴⁰ <http://www.data-archive.ac.uk/doc/5300/mrdoc/pdf/5300userguide.pdf>

Aplicarea forței: Este important să convingem ofițerii de poliție că aplicarea forței în timpul întrunirilor de masă trebuie să fie mereu menținută la minimum necesar, și trebuie întotdeauna să constituie mai degrabă opțiunea de ultimă instanță, decât o practică obișnuită în monitorizarea situațiilor dificile. *Codul de Conduită al Națiunilor Unite al organelor de drept*⁴¹ și *Principiile de bază cu privire la aplicarea forței și a armelor de foc de către organele de drept*⁴² rămân a fi surse cheie de îndrumare în această privință.

Armele potrivite: Ofițerii de poliție implicați în monitorizarea întrunirilor publice trebuie să aibă acces la diverse arme pentru a asigura că orice aplicare a forței este ținută la minimum necesar și este proporțională cu situația, foarte des alegerea lor este limitată: bastonul de cauciuc sau armele de foc. Programul de reformă a poliției din Irlanda de Nord a implicat o revizuire substanțială a opțiunilor de arme noi în încercarea de a identifica arme care implică mai puțină forță letală⁴³. Programul a rezultat în faptul că poliția din Irlanda de Nord are acces la bastoane personale, proiectile cu energie atenuată (o formă de muniții din plastic) și tunuri de apă care se utilizează în calitate de arme principale pentru menținerea ordinii publice. Alte forțe de poliție utilizează, de asemenea, gaze lacrimogene, aparate sonice, cai și câini. În general este recunoscut faptul că unele forme noi de arme nu pot fi utilizate în cadrul evenimentelor publice, în special pulverizarea cu piper și armele cu șoc electric care nu sunt considerate arme potrivite pentru aplicare în cadrul întrunirilor publice.

Sănătatea și Siguranța: Monitorizarea maselor poate fi periculoasă și de aceea este important de luat în considerație și drepturile ofițerilor de poliție și de asigurat că toți ofițerii de poliție să fie aprovizionați cu echipament potrivit de protecție. Cu cât mai bine protejați sunt ofițerii de poliție, cu atât ei vor fi mai siguri în conducerea mulțimii dezlănțuite fără a recurge la aplicarea forței. Ca minim, ofițerii de poliție trebuie să aibă acces la căști protectoare cu vizoare și scuturi; o altă formă de echipament de protecție poate include produse de ingifurare, și elemente de protecție pe genunchi și coate. Echipamentul de protecție trebuie să fie, de asemenea, bine întreținut și echipamentul defectat nu trebuie să fie utilizat.

Efectuarea arestărilor: În cadrul numeroaselor întruniri recente, a fost susținut faptul că arestările sau detențiile participanților au fost folosite ca mijloace de hârțuire a persoanelor sau de dispersare a întrunirilor. După cum s-a menționat, în încercarea de a dispersa întrunirea, acțiunea poliției de a aresta persoane poate provoca un răspuns ostil. Aceasta dovedește eficiența mai mare a utilizării tehnologiilor de supraveghere pentru a identifica persoanele și pentru a le aresta atunci când evenimentul ia sfârșit, și să nu intervină în timpul evenimentului.

Raportarea: Este important ca poliția să analizeze și să revizuiască modul în care ea monitorizează întrunirile prin realizarea unor rapoarte după ce evenimentul ia sfârșit. Acest lucru este important atât pentru întrunirile ce s-au petrecut în mod pașnic, cât și pentru cele care s-au soldat cu probleme pentru poliție. Este important pentru organizațiile de poliție să învețe din succesele lor la fel ca și din greșelile lor. Pentru ofițerii superiori poate fi de asemenea util să discute cu organizatorii evenimentelor ca parte a procesului de sporire a încrederii.

Instruirea: Este important ca toți ofițerii de poliție dislocați pentru monitorizarea întrunirilor să fie instruiți în mod corespunzător. Au fost aduse mai multe exemple în care polițiștii neinstruiți sau prost instruiți au fost dislocați la monitorizarea întrunirilor problematice. O instruire

⁴¹ http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm

⁴² http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm

⁴³ A se vedea spre exemplu http://www.nio.gov.uk/less_lethal_weaponry_steering_group_-_phase_2_report.pdf
http://www.nio.gov.uk/less_lethal_weaponry_steering_group_phase_5_report.pdf

neadecvată poate de asemenea duce la acțiuni nepotrivite, inclusiv agresiunea și aplicarea forței. Instruirea în domeniul ordinii publice trebuie să includă, printre altele, principii ale drepturilor omului, abilitățile de comunicare, și capacitățile de mediere și negociere. Instruirea trebuie de asemenea să includă lucrul în echipă și îmbunătățirea abilităților de constituire a unei echipe, instruirea în utilizarea armelor și aplicarea forței, precum și chestiuni ce țin de sănătate și siguranță. Trebuie să fie organizate niveluri potrivite de instruire pentru comandă strategică, comandă de operare, linia de management și linia ofițerilor din față. Instruirea privind revizuire și îmbunătățire trebuie să fie efectuată în mod regulat / anual.

Răspunderea: Ofițerii de poliție trebuie să poată fi trași la răspundere pentru comportamentul și acțiunile lor. Ca minim, toți ofițerii de poliție trebuie să prezinte o formă de identificare personală, cum ar fi numărul personal, care să fie vizibil permanent indiferent de echipamentul de protecție pe care îl poartă. Răspunderea trebuie să fie extinsă, astfel încât să includă un proces independent de investigare a plîngerilor împotriva ofițerilor de poliție și dorința de a disciplina sau de a acționa în judecată ofițerii de poliție care au comis o infracțiune la executarea obligațiilor sale.

Transparența: Nivelul sporit de transparență poate constitui un factor important în sporirea încrederii în agenții de poliție în rîndul grupurilor de societate civilă și organizațiilor. În Irlanda de Nord grupurile societății civile contribuie la furnizarea instruirii poliției, apărătorii drepturilor omului au monitorizat instruirile și au observat toate elementele și operațiunile de monitorizare a ordinii publice. Astfel de activități pot contribui la dezvoltarea unor relații eficiente între agenții de poliție și grupurile de civili și pot permite o pătrundere în nucleul problemei și a dificultăților cu care se confruntă ofițerii de poliție.

4.3 Concluzie

Privite în ansamblu, aceste chestiuni conturează majoritatea elementelor principale de tensiune între organizațiile de poliție, grupurile de apărare a drepturilor omului și activiștii ai societății civile. Experiențele din așa țări cum sunt Africa de Sud și Irlanda de Nord au ilustrat faptul că organizațiile de poliție pot deveni mult mai sensibile și pot demonstra mai mult respect față de drepturile omului și să fie mai deschise și mai responsabile față de societate, fără a-și pierde capacitatea de a monitoriza eficient și profesionist întrunirile. În realitate, situația este cu totul alta. Fiind văzuți colaborînd cu societatea civilă și dezvoltînd o relație durabilă cu cele mai importante organizații din societatea civilă, este posibil să fie zidită încrederea și respect reciproc, și astfel să se înceapă dezvoltarea unei culturi și practici de respectare și înțelegere a drepturilor omului. Un asemenea model va ajuta la reducerea probabilității violențelor și al dezordinilor în masă, prin aceasta încurajînd sentimentul de siguranță și securitate al persoanelor civile și al ofițerilor de poliție.

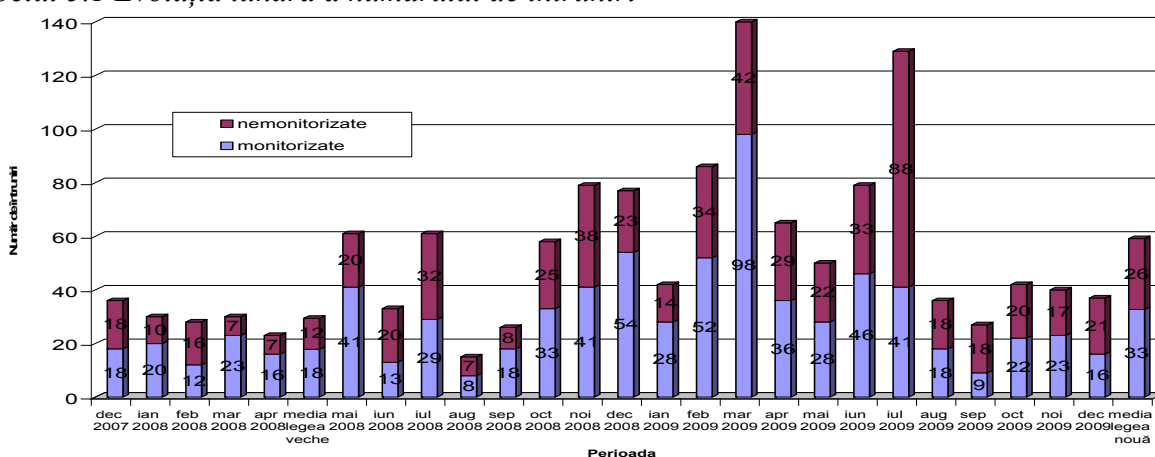
5. Rezultatele gestionării întrunirilor în Moldova

Prezenta secțiune abordează problema asigurării ordinii în timpul desfășurării întrunirilor. Aici se prezintă informația privind dinamica întrunirilor și interacțiunea dintre polițiști și organizatori.⁴⁴

5.1 Dinamica întrunirilor

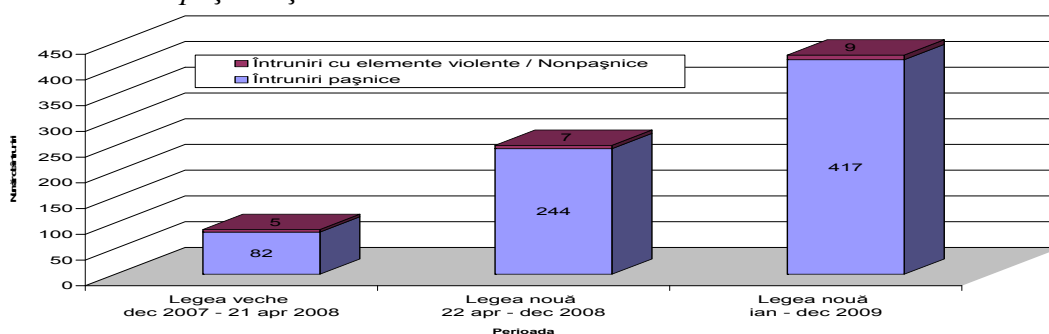
După cum se vede din tabelul 5.1, numărul de întruniri a ajuns la circa 80-90 pe lună. S-a observat o creștere constantă a numărului de întruniri de la 35 de întruniri pe lună în decembrie 2007, la 70 de întruniri în decembrie 2008 și 80 întruniri în iunie 2009.

Tabelul 5.1 Evoluția lunară a numărului de întruniri



Numărul de întruniri cu caracter violent este mic.

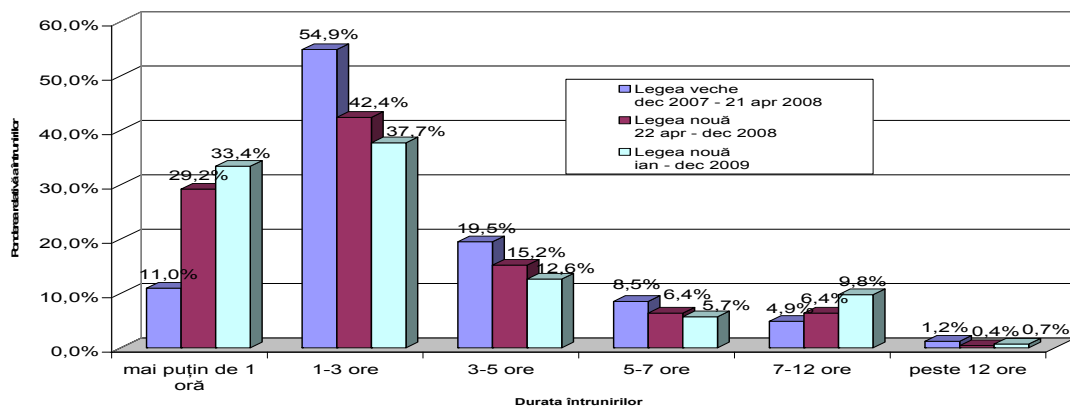
Tabelul 5.2 Întruniri pașnice și violente



Numărul de întruniri de o durată mai mare de jumătate de zi-o zi rămîne a fi mic. Predomină evenimentele de scurtă durată, de circa 1 oră și pînă la 3 ore. În Moldova au loc de asemenea întrunirile de tip flash-mob de o durată și mai mică.

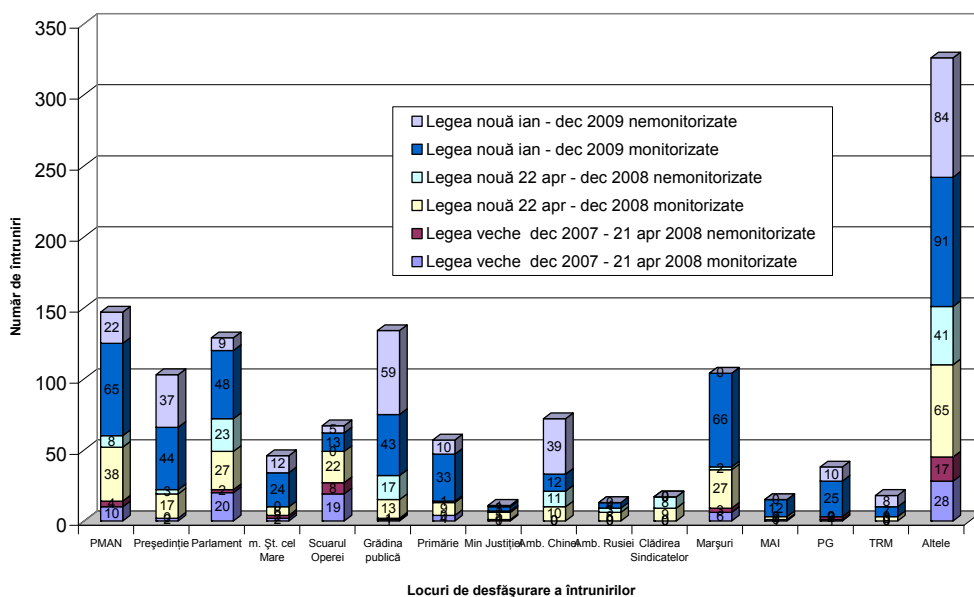
Tabelul 5.3 Durata întrunirilor

⁴⁴ Prezentul capitol se bazează pe Programul multilateral de monitorizare a întrunirilor publice în Moldova, efectuat de Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO), cu suportul financiar al Misiunii OSCE în Moldova, mai multe detalii pe: www.CReDO.md/assembly

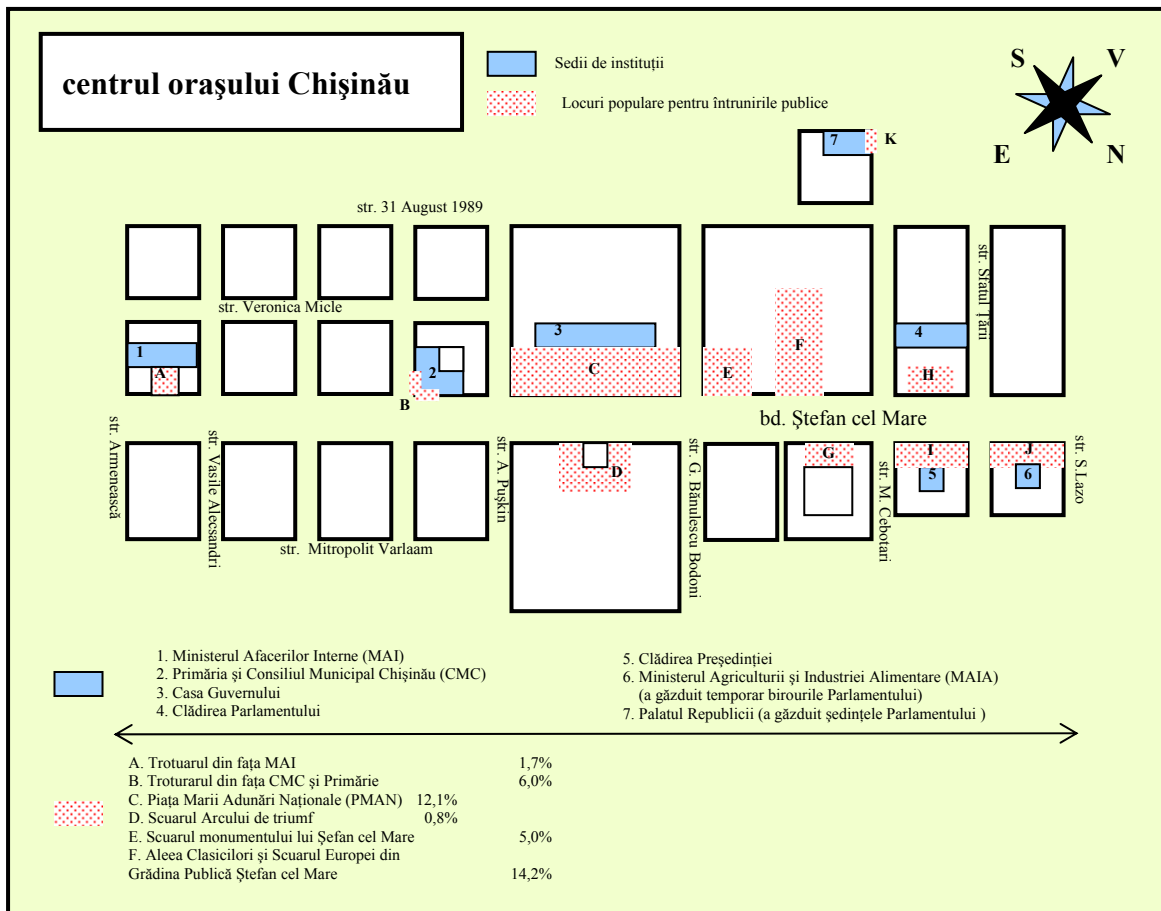


Majoritatea întrunirilor au loc în părțile centrale ale Chișinăului: Piața Națională, Președinție, Parlament, spații de parcuri publice. Poliția ține întrunirile din fața Parlamentului la o distanță de cel puțin 200 de metri, la baza scărilor de lângă șosea, iar întrunirile ce au ca țintă Președinția se țin la distanța de trotuar la treptele de jos, întrunirile din fața Guvernului sunt ținute la distanța de cel puțin 200 metri, de fapt în Piața Națională.

Tabelul 5.4 Locurile de desfășurare a întrunirilor din Chișinău

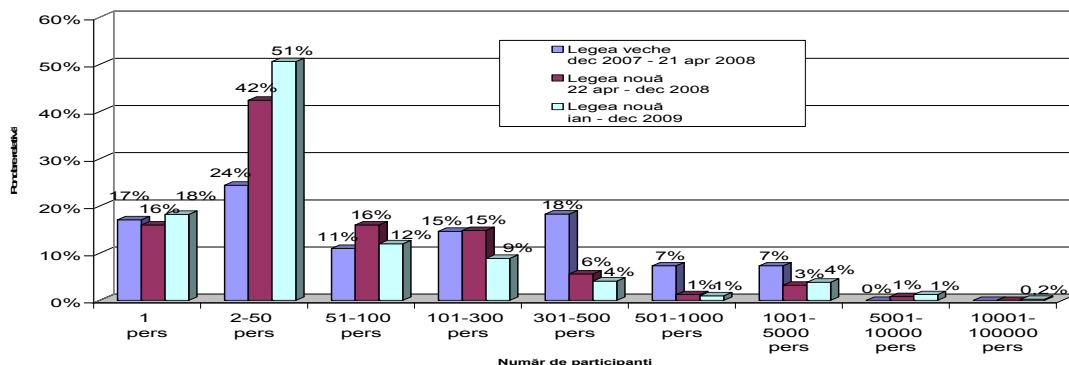


Schema amplasării principalelor locuri de desfășurare a întrunirilor din Chișinău⁴⁵



Numărul de participanți la întruniri s-a modificat. S-a majorat numărul de întruniri la care participă pînă la 50 de persoane. Numărul de întruniri cu pînă la 50 participanți s-a majorat considerabil în termeni relativi: în baza legislației vechi se desfășurau circa 5 asemenea întruniri pe lună, iar în prezent au loc circa 10 întruniri pe lună. De asemenea s-a observat o creștere ne semnificativă a numărului de întruniri cu 51-100 și 101-300 participanți, în baza noii legi.

Tabelul 5.5 Numărul de participanți la întruniri

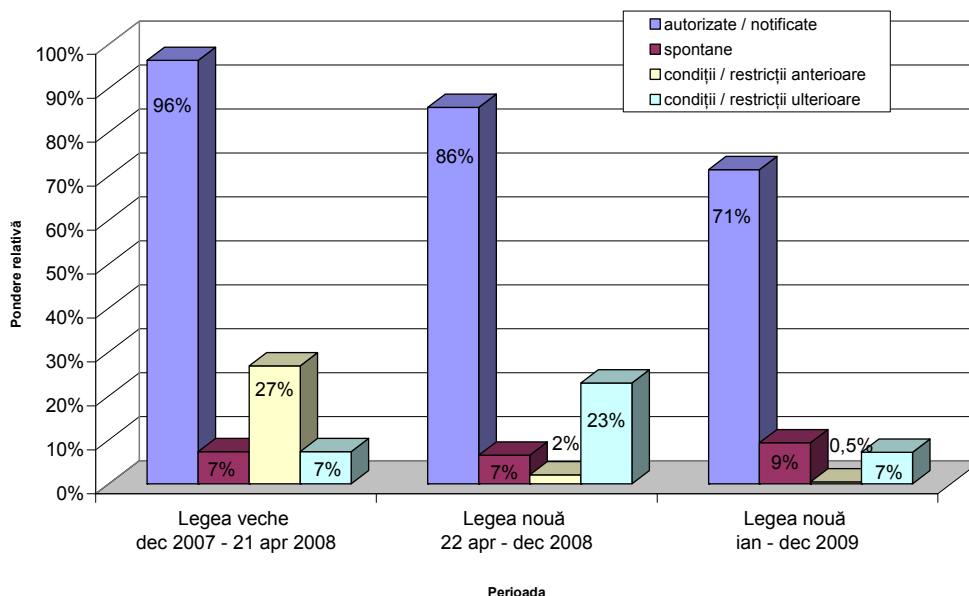


⁴⁵ Schema este elaborată de Florin Gîscă, coordonator de programe Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)

5.2 Gestionarea întrunirilor de către poliție

Numărul de întruniri spontane este în continuare mic. Practica din toamna 2009 dezvăluie următoarele probleme: organizatorii întrunirilor și în special partidele politice nu comunică cu poliția, autoritățile publice locale nu informează în mod corespunzător organele de poliție privind timpul desfășurării întrunirii și organizatorii, există deficiențe în comunicarea dintre autoritățile locale și poliție.

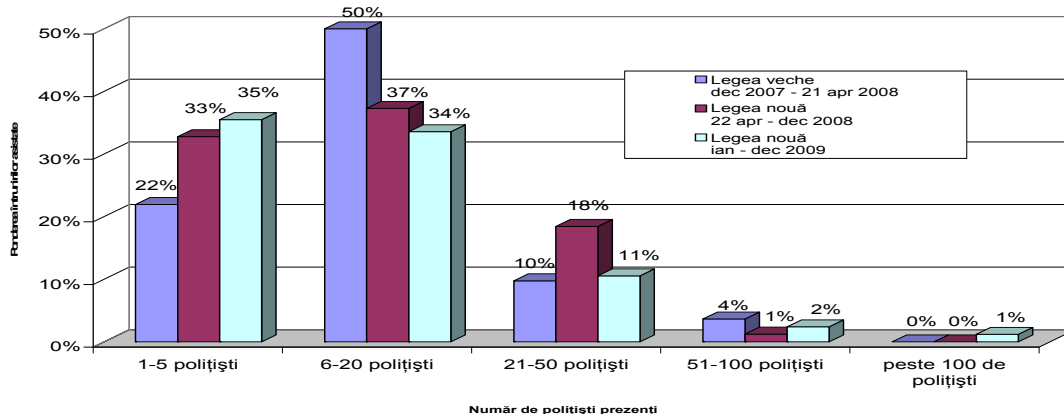
Tabelul 5.6 Condițiile și limitările întrunirilor



În baza legii vechi, majoritatea restricțiilor sau condițiilor se impuneau anterior desfășurării evenimentului, doar 7% de condiții fiind înaintate în timpul desfășurării întrunirii. Majoritatea condițiilor au fost impuse în cadrul procedurii de autorizare. În baza actualei legi, proporția a fost inversată. Inițial, în primele 2 luni, s-au impus doar 77 % de restricții, iar ulterior 100 % pe perioada desfășurării întrunirilor.

La circa 30% din evenimente au fost prezenți între 20 și 100 ofițeri de poliție. Numărul de ofițeri de poliție prezenți la întruniri a fost inițial în creștere odată cu modificarea legislației, însă ulterior s-a stabilizat la nivelul anterior adoptării noii legi. La majoritatea evenimentelor sunt prezenți între 5 și 20 de polițiști. Se observă o creștere vizibilă a numărului de evenimente la care sunt prezenți între 20 și 100 de polițiști. În ansamblu, odată cu creșterea numărului de întruniri, a crescut proporțional și prezența polițiștilor la întruniri.

Tabelul 5.7 Prezența poliției



O analiză mai detaliată a prezenței poliției la întruniri dezvăluie faptul că există o descreștere a numărului de polițiști prezenți la fiecare întrunire în parte. În baza vechii legi, prezența poliției în timpul desfășurării întrunirilor era de cel puțin 7-8 polițiști pe întrunire. După adoptarea noii legi, în mediu, numărul de polițiști a scăzut la 6-7 polițiști. În perioada de vară – toamnă 2008, prezența polițiștilor a fost și mai scăzută, de circa 1 polițist pe întrunire. În ansamblu, a fost majorat numărul total de polițiști din forțele de poliție ce administrează desfășurarea întrunirilor.

Poliția a început să adopte tactica de neimplicare în facilitarea întrunirilor. Această abordare duce la situația când poliția se abține de la obligația legală pozitivă, existentă și în baza noii legi, de a facilita desfășurarea întrunirilor, atunci când este necesară prezența și implicarea poliției. Analiza ulterioară a absenței poliției de la locul desfășurării întrunirilor demonstrează creșterea practicii când polițiștii nu poartă uniformă în timpul desfășurării întrunirii. Tabelul următor arată că poliția începe să fie prezentă la întruniri mai des îmbrăcată în civil decât în uniformă.

Asistarea întrunirilor și rolul autorităților locale

Autoritatea administrației publice locale desemnează un responsabil⁴⁶ pentru fiecare întrunire, care are, printre altele, responsabilitatea asigurării ordinii publice, sistarea⁴⁷ și dispersarea⁴⁸ întrunirii. În practică, aproape fiecare întrunire are desemnat un responsabil din partea administrației, însă în foarte puține cazuri responsabilul respectiv este prezent fizic la locul desfășurării întrunirii, și prin urmare nu poate să-și exercite responsabilitățile enumerate.

Grafic 5.8 Întruniri asistate de reprezentantul APL

⁴⁶ *Legea privind întrunirile LPC26/2008 Articolul 20.* Drepturile și obligațiile autorității administrației publice locale

(1) Autoritatea administrației publice locale are următoarele obligații:

a) să creeze toate condițiile pentru desfășurarea pașnică a întrunirii;
b) să desemneze un responsabil de desfășurarea legală a întrunirii și să comunice organizatorului și organului de poliție numele și datele de contact ale acestuia...

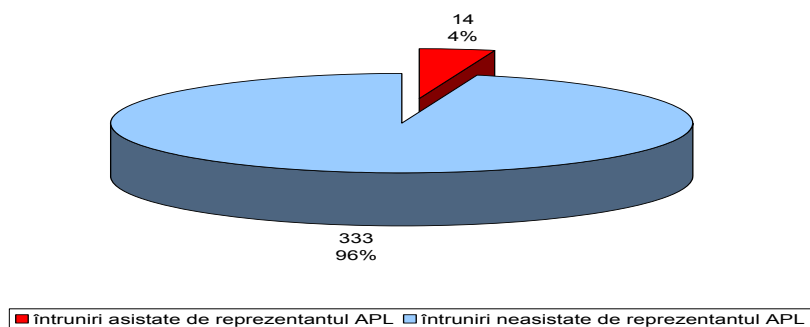
⁴⁷ *Legea privind întrunirile LPC26/2008 Articolul 21.* Asigurarea ordinii publice. Sistarea întrunirii

... (2) Dacă în timpul desfășurării întrunirii au loc acțiuni prin care se încalcă grav prevederile art.8, reprezentantul autorității administrației publice locale va cere organizatorului sistarea imediată a întrunirii. Aceasta este o măsură excepțională, ce poate fi folosită doar dacă alte măsuri nu sînt suficiente pentru asigurarea desfășurării întrunirii în mod legal. ...

⁴⁸ *Legea privind întrunirile LPC26/2008 Articolul 22.* Dispersarea forțată a întrunirii

(1) Dacă organizatorul întrunirii nu se supune cererii reprezentantului autorității administrației publice locale sau nu reușește sistarea întrunirii, reprezentantul în cauză va cere dispersarea participanților. ...

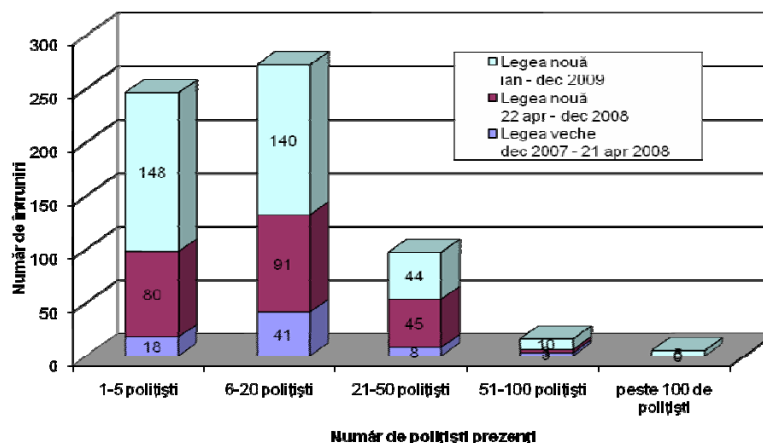
Prezența reprezentanților APL la întrunirile monitorizate



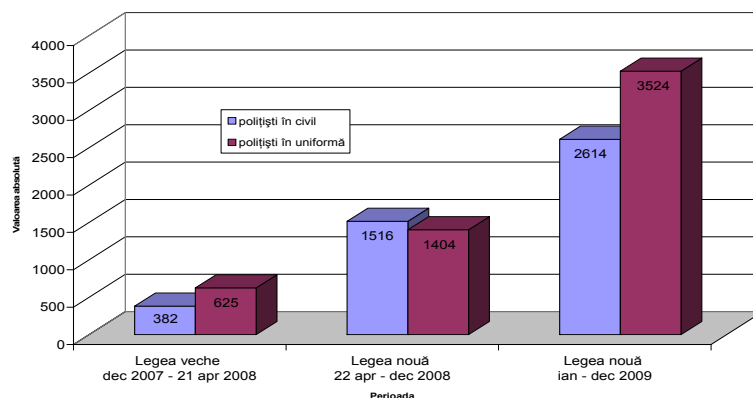
Doar 4% din toate întrunirile monitorizate în 2009, au fost asistate de responsabilul desemnat de autoritatea administrației publice locale. În eventualitatea unor cazuri, în care legea solicită intervenția responsabilului APL pentru sistarea sau dispersarea întrunirii, absența acestora, poate duce la crearea de vid de autoritate și în consecință de situații conflictuale. Absența responsabililor de la întruniri este determinată de inadaptarea structurilor administrative la prevederile legii cu privire la întruniri.

În 2009, în special în perioada electorală, au fost înregistrate mai multe cazuri în care întrunirile au fost lipsite, pentru perioade mai scurte sau mai lungi de timp, de accesul la sursa de energie electrică. O cercetare sumară a acestor cazuri nu a putut pune în evidență cauzele incidentelor și nu a putut identifica vinovații. Anumite deficiențe, la această etapă, au fost semnalate de reprezentanții unităților de poliție, care s-au arătat nemulțumiți de comunicarea cu autoritățile publice locale în ce privește informarea despre întrunirile care urmează să aibă loc. De cele mai multe ori, a fost acuzată întârzierea cu care a fost prezentată informația, din care cauză, poliția nu ar fi reușit pregătirea tactică a asistării întrunirilor.

Tabelul 5.9 Prezența poliției la întrunirile monitorizate

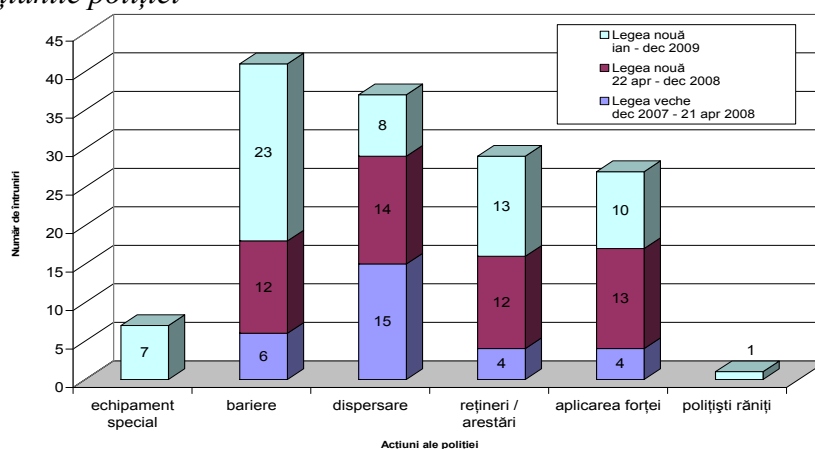


Tabelul 5.10 Prezența poliției în uniformă și în civil



Arestările și detențiile au avut loc în 6 cazuri și dispersarea în 8 cazuri.

Tabelul 5.11 Acțiunile poliției



Practica poliției de a înainta învinuiri împotriva organizatorilor întrunirilor ar putea fi structurată în 3 tipuri de învinuiri:

- 1) ilegalitatea întrunirii,
- 2) acțiuni de rezistență poliției din partea organizatorilor și participanților, și
- 3) altele (permisul de reședință, daune materiale etc.)

Se observă predominarea a două tipuri de învinuiri: acțiunile organizatorilor sau participanților împotriva poliției. După adoptarea noii legi, numărul de dosare intentate a crescut la 24. Problema de bază aici este dacă poliția acționează în așa mod încât să nu provoace organizatorii și participanții. A doua grupă de învinuiri se referă la prezumția ilegalității întrunirilor. Numărul de dosare penale intentate este de 21. Aceste acuzații se referă în special la prezumția încălcării condițiilor de desfășurare a întrunirilor. Organizatorii au fost reținuți și acuzați în baza următoarele prevederi din Codul privind contravențiile administrative:

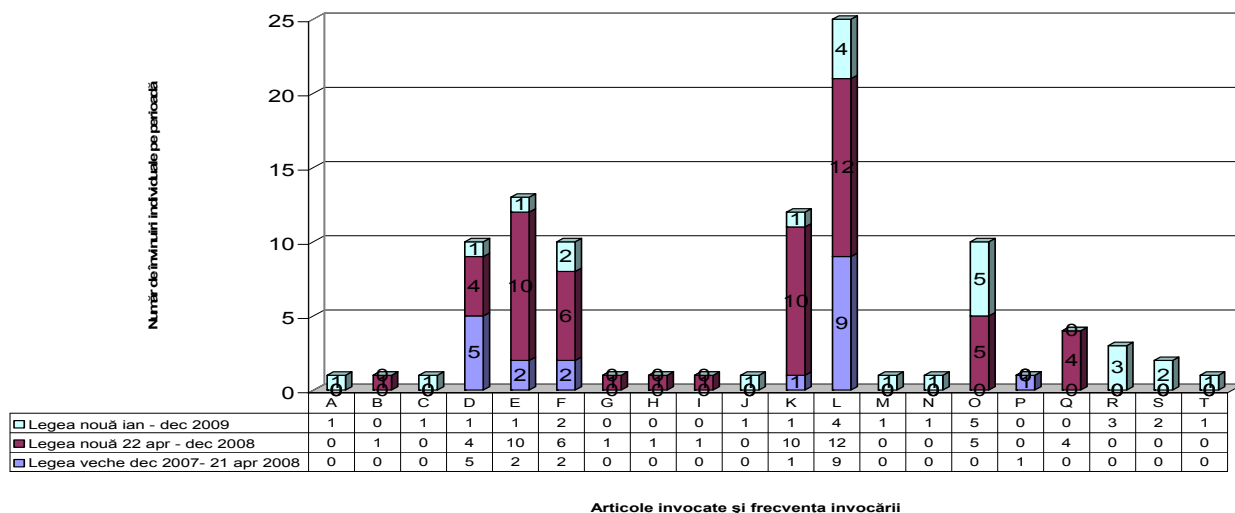
- 1) încălcarea legislației privind întrunirileⁱ,
- 2) ultragiarea colaboratorilor polițieiⁱⁱ,
- 3) opunerea de rezistență colaboratorilor polițieiⁱⁱⁱ,
- 4) implicarea copiilor în acțiunile publice^{iv},
- 5) încălcarea regulilor de ședere de către cetățenii străini^v,
- 6) insulta^{vi}, și
- 7) huliganism^{vii}

Acuzațiile aduse de poliție sunt următoarele:

- 1) cauzarea prejudiciului material,

- 2) organizarea și participare la o întrunire ilegală,
- 3) huliganism de proporții mici,
- 4) implicarea copiilor în activități politice,
- 5) nesupunerea la ordinele poliției,
- 6) încălcarea declarației privind condițiile întrunirii, și
- 7) cauzarea insultelor altor persoane.

Tabelul 5.12 Motivele de sancționare



Legea cu privire la întruniri Nr. 26 din 22.02.2008

- A a. 8(c) Întruniri interzise
- B a. 10 Încălcarea procedurii de notificare
- C a. 14 Modificarea condițiilor

Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985 / Codul contravențional din 24.10.2008

- D a. 174 Nesubordonare cererii sau dispoziției poliției / a. 336
- E a. 174/1(1) Încălcarea procedurii de notificare / a. 67(1)
- F a. 174/1(2) Întrunire neautorizată / ---
- G a. 174/1(3) Neîndeplinirea obligațiilor de organizator. / a. 67(3)
- H a. 174/1(4) Participare la întrunire neautorizată / ---

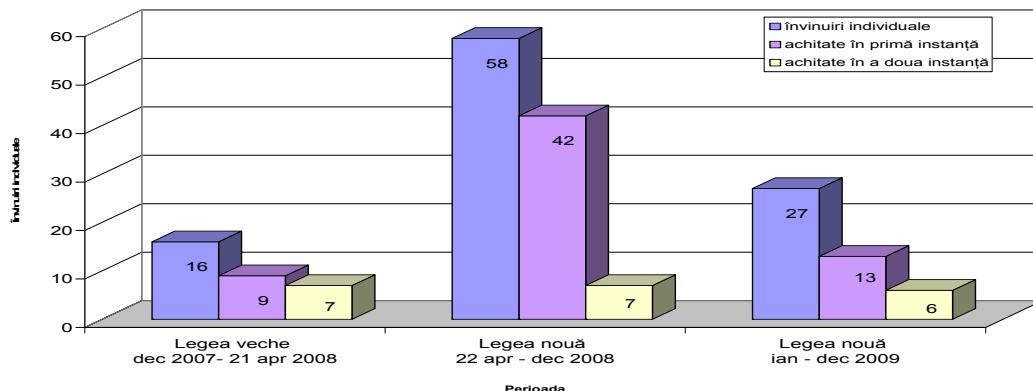
- I a. 174/1(5) Participare cu obiecte care ar putea cauza daune/ a. 67(4)
- J a. 174/2 Încălcarea modului de folosire a simbolurilor de stat / a. 322
- K a. 174/5 Oponere de rezistență / a. 353(2)
- L a. 174/6(1) Ultraaj / a. 353(1)
- M a. 174/10 Împiedicarea activității legitime a poliției / a. 349
- N a. 174/15 Blocarea transportului / a. 225
- O a. 164(1) Huliganism nu prea grav / a. 354
- P a. 191/1(1) Încălcarea regulamentului cu privire la permisul de ședere
- Q a. 47/3(1) Injuria / a. 69
- R a. 200/1 Agitație electorală înainte alegerilor /
- S a. ... / a. 63(1) Neîndeplinirea obligațiilor părintești
- T a. ... / a. 181 Încălcarea regulilor de curățenie în locuri publice

Neanunțarea în mod corespunzător a intenției de a organiza o întrunire reprezintă încălcarea legislației cel mai frecvent invocată de poliție. În baza vechii legi au fost intentate două capete de acuzări, odată cu adoptarea noii legi, au fost intentate 10 dosare, mai târziu acestea fiind reduse la 3; astfel în total au fost intentate 13 dosare în baza legislației noi. Se evidențiază tendința de a diminua utilizarea unor asemenea acuzații împotriva organizatorilor, ceea ce este un semn pozitiv. Ultragierea colaboratorilor de poliție în timpul desfășurării întrunirilor a fost invocată de poliție în 12 cazuri, 3 în baza legii vechi și 9 în baza legii noi. Există o tendință de descreștere în utilizarea acestei acuzații în baza noii legi, fapt care la fel reprezintă un semn bun. Oponerea de rezistență față de reprezentanții poliției a fost utilizată frecvent – de 5 ori – pentru a suspenda de facto întrunirile.

Majoritatea acuzațiilor aduse de poliție nu au fost susținute de instanțele de judecată. Din cele 20 de cauze intentate de poliție în baza noii legi în primele două luni, 13 au fost respinse de instanțele de judecată în fond și 6 au fost respinse în cadrul procedurii de apel. Aceasta înseamnă că 2/3 din acuzațiile înaintate de poliție au fost soluționate în favoarea organizatorilor în cadrul procedurii de examinare în fond. Celelalte cazuri au fost respinse de curțile de apel. În perioada iulie-decembrie 2008, numărul de cauze intentate împotriva organizatorilor s-a diminuat

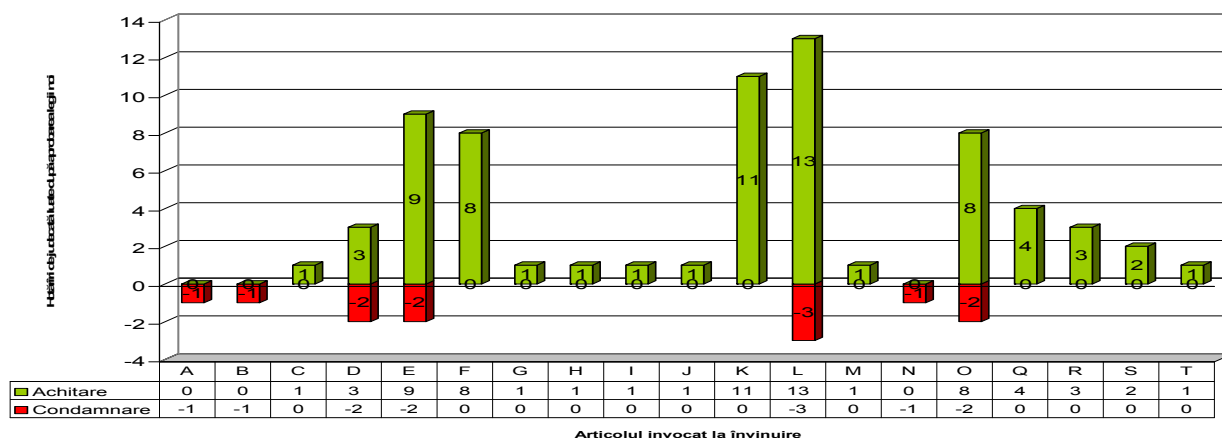
semnificativ. În această perioadă, doar 6 cauze au fost intentate împotriva organizatorilor, majoritatea hotărârilor judecătorești încă nu au fost pronunțate, deși deja un caz a fost respins de o instanță de judecată în fond. Evoluarea lucrurilor poate fi luată ca un semn pozitiv.

Tabelul 5.13 Practica judecătorească de achitare



Practica de aplicare de către instanțele de judecată a drepturilor la întrunire este un rezultat bun care demonstrează că există un respect mai mare pentru libertatea întrunirilor. Tabelul de mai jos demonstrează că există două tipuri de cazuri în care instanțele susțin acuzațiile aduse împotriva organizatorilor și participanților: 4 cazuri de acțiuni împotriva poliției, când cei din urmă monitorizează desfășurarea întrunirilor (nesupunerea ordinilor poliției, opunerea de rezistență față de poliție, ultragerea colaboratorilor poliției), 2 cazuri ce se referă la încălcarea legii privind întrunirile și declarației privind întrunirile și 1 caz de huliganism de proporții mici.

Tabelul 5.14 O privire în detaliu asupra jurisprudenței instanțelor judecătorești



Legea cu privire la întruniri Nr. 26 din 22.02.2008

- A a. 8(c) Întruniri interzise
- B a. 10 Încălcarea procedurii de notificare
- C a. 14 Modificarea condițiilor

Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985 / Codul contravențional din 24.10.2008

- D a. 174 Nesubordonare cererii sau dispoziției poliției / a. 336
- E a. 174/1(1) Încălcarea procedurii de notificare / a. 67(1)
- F a. 174/1(2) Întrunire neautorizată / ---
- G a. 174/1(3) Neîndeplinirea obligațiilor organiz. / a. 67(3)
- H a. 174/1(4) Participare la întrunire neautorizată / ---

- I a. 174/1(5) Participare cu obiecte care ar putea cauza daune / a. 67(4)
- J a. 174/2 Încălcarea modului de folosire a simbolurilor de stat / a. 322
- K a. 174/5 Opunere de rezistență / a. 353(2)
- L a. 174/6(1) Ultraj / a. 353(1)
- M a. 174/10 Împiedicarea activității legitime a poliției / a. 349
- N a. 174/15 Blocarea transportului / a. 225
- O a. 164(1) Huliganism nu prea grav / a. 354

- Q a. 47/3(1) Injuria / a. 69
- R a. 200/1 Agitație electorală înainte alegerilor /
- S a. ... / a. 63(1) Neîndeplinirea obligațiilor părintești
- T a. ... / a. 181 Încălcarea regulilor de curățenie în locuri publice

În cazurile menționate, instanțele de judecată asigură respectarea drepturilor privind întrunirile în cadrul unei perioade de la 2-3 săptămâni până la 3-4 luni⁴⁹ (inclusiv procedura de recurs). Cu regret, aceasta este o tergiversare esențială în administrarea justiției și în asigurarea unui remediu eficient pentru beneficiarii drepturilor la întruniri. Astfel, timpul de administrare a justiției rămâne a fi un subiect de discuție.

5.3 Probleme și provocări

În acest paragraf se vor prezenta probele privind problemele ce au rămas și cele care apar în cursul aplicării legislației.

Intervenția poliției, suspendarea, dispersarea și aplicarea pedepsei

Intervenția poliției ce rezultă într-o suspendare de facto a întrunirilor reprezintă un exemplu clar de utilizare necorespunzătoare a Codului privind contravențiile administrative⁵⁰ (CCA) și a legislației privind libertatea întrunirilor. Legea privind întrunirile prevede necesitatea unui scrutin amănunțit și a unei justificări serioase pentru suspendarea de facto a unei întruniri. Aplicarea incorectă a CCA rezultă în reținerea organizatorilor întrunirii și ulterior în suspendarea întruniri. Avertizarea ce se conține în sancțiunile CCA nu coincide în mod clar cu pragul de responsabilitate mai ridicat pentru încălcările prevăzute de legea privind întrunirile, și astfel se poate de concluzionat că reținerile realizate ad hoc la fața locului vor rezulta în încălcarea prevederilor legii privind întrunirile. Regretabil că în multe cazuri poliția preferă aplicarea CCA și ignorarea prevederilor legii privind întrunirile. În consecință, înaintarea acuzațiilor în baza CCA rezultă în suspendarea efectivă a întrunirilor.

Legea privind întrunirile conține prevederi specifice de procedură și condiții de aplicare a prevederilor materiale ale CCA. Astfel, legea privind întrunirile interzice aplicarea izolată a prevederilor CCA; acesta din urmă se va aplica, în caz de relevanță, în legătură cu exercitarea prevederilor la libertatea întrunirilor. În concluzie, legea privind întrunirile interzice suspendarea drepturilor la întrunire a organizatorilor sau participanților în baza aplicării CCA. Dispersarea, utilizarea forței și a detenției au fost măsuri ce au continuat să fie aplicate, deși au fost îndreptate în mare măsură împotriva unui număr limitat de organizatori ce utilizează mijloace simbolice și expresive de apel la societate. Aceasta generează întrebări dacă cauza constă în lipsa bunei credințe din partea poliției de a interpreta legea cu privire la întruniri, și interpretarea conformă a a Codului cu privire la contravențiile administrative, sau insuficiența preciziei și clarității noii legi cu privire la întruniri.

Prezența poliției la întruniri

Poliția își amplifică prezența în civil și își micșorează rolul de facilitator al întrunirilor. Legea prevede că poliția are obligația de a proteja organizatorii întrunirii și în același timp de a facilita exercitarea drepturilor la întrunire a organizatorilor^{51, 52}. Tendințele de aplicare a noii legi din

⁴⁹ A se vedea dosarele procedurilor judecătorești

⁵⁰ Codul privind contravențiile administrative (CCA) din 1974 a fost înlocuit în mai 2009 cu Codul Contravențional

⁵¹ ”Statul are obligația pozitivă de a proteja în mod activ întrunirile pașnice și acest fapt trebuie să fie stipulat expres în legislația națională relevantă privind libertatea întrunirilor și atribuțiile poliției”, paragraful 26, OSCE/ODIHR, Directiva privind libertatea întrunirilor pașnice, 2007

⁵² ”Rolul reprezentanților organelor de drept constă nu doar în recunoașterea drepturilor fundamentale, ci de asemenea include protecția pozitivă a acestor drepturi”, par. 115, OSCE/ODIHR, Ghidul privind libertatea întrunirilor pașnice, 2007

ultima perioadă demonstrează faptul că în mai multe cazuri, poliția se abține de la exercitarea acestor obligații pozitive⁵³.

În ansamblu, prezența poliției s-a diminuat în proporție de circa 4-5 ori per întrunire și proporția numărului de polițiști în uniforme și în civil s-a inversat. În sine, faptul diminuării numărului de polițiști prezenți nu reprezintă o problemă, însă aceasta ar putea duce la o situație problematică în anumite circumstanțe. Într-adevăr, prezența excesivă a reprezentanților poliției poate avea un efect de sfidare, însă prezența poliției într-un număr adecvat și cu un comportament adecvat în general are un efect benefic, oferind încredere organizatorilor. Studiile calitative de caz au demonstrat în mod clar că în cazul prezenței unor persoane terțe, și în special a unor participanți agresivi ce doresc să sustragă atenția de la întrunire, absența poliției de la garantarea libertății întrunirii poate fi echivalată cu neîndeplinirea de către poliție a obligațiilor sale pozitive de a asigura protecția întrunirilor publice.

Prezența poliției în civil și nu în uniformă împiedică stabilirea unei percepții de protecție garantată de stat a exercitării dreptului la întrunire. Într-adevăr, prezența poliției în uniformă poate avea două efecte: 1) efectul de inhibare asupra participanților, care emană din faptul că poliția este percepută ca un actor care intervine în cadrul întrunirilor, și 2) efectul de a crea un sentiment de securitate împotriva unor acțiuni agresive din partea terțelor persoane sau anti-demonstranți. Prezența poliției trebuie să echilibreze aceste 2 considerente prin implementarea obligației sale pozitive de a-și îndeplini atribuțiile de facilitare a exercitării dreptului la întrunire.

Absența poliției de la locul întrunirii creează un sentiment de insecuritate la organizatorilor întrunirii. O scădere semnificativă a prezenței poliției la întruniri, în cazuri de intervenții agresive din partea terților, duce la un sentiment de insecuritate și vulnerabilitate la organizatorii întrunirii. Creșterea numărului de cazuri în care persoanele terțe intervin și perturbază întrunirile cere poliției să-și îndeplinească obligațiile pozitive de protejare a organizatorilor întrunirilor.

Capacitatea și cooperarea administrației publice locale și a poliției în facilitarea și gestionarea întrunirilor

Lipsa cooperării dintre autoritățile locale și poliție în municipiul Chișinău împiedică aplicarea legii și asigurarea dreptului la întrunire. Problemele sunt generate și de existența tensiunilor politice dintre conducerea Primăriei și Ministerul afacerilor interne (ca parte a tensiunilor cu autoritățile centrale în general). Aceste tensiuni sunt o piedică în buna implementare a drepturilor la întrunire.

Capacitatea poliției de a comunica cu organizatorii întrunirilor este de asemenea crucială, însă în prezent aceasta este insuficientă. Comunicarea trebuie să conțină câteva etape: 1) înainte de organizarea întrunirilor și 2) în timpul întrunirii și, în special, în cazul apariției unor situații complicate sau intervenției persoanelor terțe. Administrarea întrunirilor simultane este de o importanță deosebită, având în vedere practicile existente a tensiunilor care deja au avut loc în Moldova.

⁵³ “Colaboratorii de poliție vor fi atrași la răspundere pentru neintervenție, dacă o asemenea intervenție ar fi oprit alți colaboratori de la aplicarea excesivă a forței”, par. 146, OSCE/ODIHR, Ghidul privind libertatea întrunirilor pașnice, 2007.

6. Analiza opțiunilor de politici privitor la modalitatea de gestionare a întrunirilor

În prezentul capitol se discută posibilele opțiuni de gestionare a asigurării ordinii în timpul desfășurării întrunirilor. Inițial, noi vom elabora modalități posibile rezonabile și criteriile de evaluare a acestora. Apoi, vom discuta amănunțit fiecare modalitate, vom evalua rezultatul ei potențial și impactul asupra situației. În final, vom înainta concluzii și recomandări pentru o opțiune preferabilă care să îmbunătățească situația în cadrul asigurării ordinii în timpul întrunirilor, având ca punct de referință asigurarea drepturilor la libertatea întrunirilor.

6.1 Discuții privind modalitățile

În această secțiune vom elabora modalități de gestionare în baza discuțiilor privind structura organizatorică și abordările tactice din partea diferitor organe de poliție implicate în procesul de asigurare a ordinii publice în timpul desfășurării întrunirilor. Direcțiile-cheie ale politicilor date sunt după cum urmează:

- A) optimizarea structurală și instituțională a organelor de poliție implicate în gestionarea întrunirilor;
- B) modificarea tacticilor și abordărilor de asigurare a ordinii în timpul desfășurării întrunirilor;
- C) elaborarea aptitudinilor relevante gestionării și asigurării ordinii în timpul întrunirilor.

Criteriile de evaluare în practică se axează asupra selectării celei mai bune opțiuni din cele propuse. Noi sugerăm următoarele criterii:

- 1) capacitatea de a pune în practică și de a administra opțiunea propusă;
- 2) fezabilitatea, acceptabilitatea politică a opțiunilor;
- 3) costuri eficiente ale opțiunilor,
- 4) conformarea cu bunele practici existente în alte jurisdicții.

În practică, opțiunile modalităților de gestionare sunt elaborate în baza combinației celor mai bune opțiuni din grupa A (organizarea instituțională) și B (abordarea de gestionare a ordinii). Linia C) va fi considerată ca o componentă a părții B și în practică va fi integrată în opțiunea de gestionare discutată.

Opțiunea de optimizare instituțională – grupa A - derivă din concluziile capitolului 3. Sunt mai multe posibilități: a) de a menține 3-4 organe de poliție, așa cum sunt actualmente, în rolul de asigurare a ordinii în timpul desfășurării întrunirilor, b) de a concentra rolul de administrare a întrunirilor la Comisariatul de Poliție (administrarea integrală) în cooperare strânsă cu poliția Scut, 3) de a refocaliza asigurarea ordinii în timpul întrunirilor totalmente către poliția Scut (deplina administrare) cu crearea unei unități specializate preventive de asigurare a ordinii în cadrul întrunirilor, cu suport din partea comisariatelor de poliție de sector. În continuare, vom analiza aceste trei opțiuni de ajustare la nivel instituțional:

- A1. “Structura organizatorică Status quo (existentă)”: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) poliția Scut, 3) trupele Carabinieri,
- A2. “Poliția de sector”: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) cu sprijinul din partea poliției Scut, și
- A3. “Poliția Scut”: 1) Poliția Scut cu unități preventive create special, 2) cu sprijinul poliției de sector.

A1. *“Forma organizatorică Status quo”*: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) poliția Scut, 3) trupele de Carabinieri,

Opțiunea ”Status quo” a fost analizată în detaliu în acest studiu.

A2. *“Poliția de sector”*: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) cu sprijin din partea poliției Scut
Prezenta opțiune este o modificare moderată a opțiunii existente, în care comisariatul poliției de sector și poliția de ordine publică își păstrează funcția generală de asigurare a ordinii în cursul desfășurării întrunirilor. Poliția Scut are rolul complementar în acordarea sprijinului comisarierilor de poliție.

A3. *“Poliția Scut”*: 1) Poliția Scut investită cu o unitate specializată de prevenire, 2) cu sprijin din partea poliției de sector.

Această opțiune reprezintă o modificare mai substanțială în cadrul modului de administrare a întrunirilor. În acest caz Scut obține responsabilitatea primară de a gestiona întrunirile: comisarierile de sector vor asigura doar documentarea cazurilor de încălcare a ordinii publice, prin implicarea ofițerilor de urmărire penală.

Modificarea tacticilor și abordărilor privind întrunirile derivă din analiza prezentată în capitolele 3, 4 și 5 și aceste opțiuni sunt strâns corelate cu aptitudinile și deprinderile necesare ale poliției din prima linie și a poliștilor de comandă. Aceste opțiuni trebuie să fie sprijinite prin acordarea unui echipament adecvat. Opțiunile de gestionare sunt: a) perspectiva de confruntare cu o definiție îngustă a menținerii ordinii publice (restricționate doar la documentarea încălcărilor comise), b) abordarea de facilitare cu stabilirea comunicării dintre poliție și organizatori și asigurarea unei protecții adecvate a întrunirilor.

Opțiunile de gestionare în baza tacticilor de asigurarea a ordinii:

- B1. *“Tacticile Status quo”*: 1) abordarea de confruntare, 2) prevalența menținerea ordinii publice (documentarea încălcărilor), 3) neimplicarea în cazul imixtiunii persoanelor terțe, și
- B2. *“Facilitarea/protecția”*: 1) abordarea de facilitare, 2) facilitarea, protecția, 3) ordinea publică

B1. *“Tacticile Status quo”*: 1) abordarea de confruntare, 2) menținerea ordinii publice (documentarea încălcărilor), 3) neimplicarea în cazul imixtiunii persoanelor terțe.

Această abordare a fost analizată în detaliu în acest studiu. Ea ar putea fi sumarizată ca documentarea de către comisarierile de poliție a încălcării ordinii publice și prezența unităților de poliție Scut la locul întrunirilor pentru a proteja ordinea publică și clădirile publice.

B2. *“Facilitarea/protecția”*: 1) abordarea de facilitare, 2) facilitarea, protecția, 3) ordinea publică

Această opțiune tactică asigură o îmbunătățire substanțială. Această modificare se aseamănă mult bunei practici prezentate în capitolul 4. Unitățile de poliție în acest caz vor dezvolta o atitudine de facilitare a întrunirilor. Facilitarea include o comunicare constructivă, aprecierea detaliată a riscurilor. Facilitatea întrunirilor implică protecția lor împotriva acțiunilor persoanelor terțe, în special împotriva participanților agresivi. Majoritatea schimbărilor vor duce la îmbunătățirea comunicării, aptitudinilor de evaluare a riscurilor, elaborarea unei abordări diferite a întrunirilor.

Pentru analiza posibilelor opțiuni ale modalităților de gestionare este necesar de elaborat câteva opțiuni care să fie viabile și în același timp să reflecte opțiunea I, pentru a face posibilă înțelegerea rezultatelor comparative. Astfel, vom elabora trei opțiuni posibile prin comasarea opțiunilor de pe linia organizatorică (A) și linia tactică (B).

Opțiunea 1 (status quo):

- A1. *“Structura organizatorică Status quo”*: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) poliția Scut, 3) trupele de Carabinieri,
- B1. *“Tacticile Status quo”*: 1) abordare de confruntare, 2) menținerea ordinii publice (documentarea încălcărilor), 3) neimplicarea în imixtiunea persoanelor terțe.

Aceasta este situația actuală atât în abordarea organizatorică, cât și cea tactică în cazul gestionării ordinii publice în timpul desfășurării întrunirilor.

Opțiunea 2 (Poliția de sector +):

- A2. *“Poliția de sector”*: 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) cu sprijinul poliției Scut,
- B2. *“Facilitarea/protecția”*: 1) abordarea de facilitare, 2) facilitarea, protecția, 3) ordinea publică

Această opțiune poate asigura o îmbunătățire semnificativă în abordarea tactică a asigurării ordinii în timpul întrunirilor, perfecționarea aptitudinilor, elaborarea unei abordări constructive de implicare împreună cu organizatorii întrunirilor. Această opțiune nu prevede vreo funcție pentru trupele de Carabinieri și probabil resursele relevante vor trebui direcționate spre poliția Scut.

Administrarea de ansamblu rămâne astfel în atribuția comisariatelor de sector, situație existentă în prezent. În cadrul acestei opțiuni, ofițerii de urmărire penală de la comisariatele de poliție de sector, la fel ca în prezent, vor îndeplini funcția sa de documentare a cazurilor de încălcare a ordinii publice. Astfel, reacția instituțională a echipei de documentare va fi probabil de a păstra funcțiile tradiționale. Sprijinul acordat de poliția Scut va fi văzut ca unul crucial pentru facilitarea întrunirilor publice, protecția ordinii publice a întrunirilor. În ambele situații, este necesară o perfecționare a aptitudinilor și o instruire profesională intensă.

Această opțiune menține tensiunea instituțională, deoarece poliția Scut își are statutul său juridic și se subordonează Comisariatului General de poliție, și în cazul în care comisariatele de poliție de sector sunt responsabile de gestionarea situației, se poate de observat o dezordine în ierarhia instituțională.

O problemă suplimentară apare în cazul în care, structura poliției Scut va trebui să fie supusă unei revizuirii profesionale ca urmare a creării *unității specializate de prevenire*. Crearea unei unități specializate care dispune de experiența și aptitudinile adecvate și dispune de tactici practice de asigurare a bunei desfășurări a întrunirilor ar trebui să fie o inițiativă salutabilă în poliția Scut. Unitatea ar putea cuprinde un personal de circa 50-75 persoane care să fie implicate de fiecare dată când are loc o manifestare.

Opțiunea 3 (Poliția Scut +):

- A3. *“Poliția Scut”*: 1) Poliția Scut cu o unitate de prevenire special instituită, 2) Suport din partea poliției de sector,
- B2. *“Facilitare/protecție”*: 1) abordarea de facilitare, 2) facilitare, protecție, 3) ordine publică

Această opțiune prevede modificarea structurii organizatorice a poliției și o îmbunătățire semnificativă a metodelor tactice de administrare a întrunirilor, perfecționarea aptitudinilor, deprinderilor adoptarea unei atitudini constructive de implicare împreună cu organizatorii întrunirilor. Această opțiune nu prevede vre-un rol al trupelor de Carabinieri și probabil resursele relevante vor trebui direcționate spre unitatea de poliție Scut.

Această opțiune prevede că după informarea poliției despre întrunirea planificată de către autoritățile locale, poliția Scut să preia întreaga gestionare a întrunirii, să expedieze unități de patrulare sau, după necesitate, unități de prevenire. Unitățile poliției Scut au obiectivul de a facilita și proteja întrunirile. Atunci când poliția de sector este informată despre organizarea unei întruniri, aceasta are responsabilitatea de a aprecia dacă există necesitatea pentru prezența poliției la locul întrunirii pentru a documenta cazurile de încălcare a ordinii publice. Această funcție nu necesită intervenție în timpul desfășurării întrunirii.

Această opțiune, la fel ca și cea precedentă, solicită o recalificare profesională substanțială a aptitudinilor și abordărilor în gestionarea ordinii în timpul desfășurării întrunirilor. Problema creării unei unități specializate este crucială. Unitatea specializată va trebui să dispună de experiența și aptitudinile corespunzătoare și să acumuleze practică în aplicarea mijloacelor tactice în administrarea întrunirilor. Unitatea ar putea să dețină un personal de circa 50-75 de persoane care să fie implicate de fiecare dată când are loc un eveniment.

În continuare vom prezenta un sumar al analizei comparative a celor trei opțiuni posibile.

Tabelul Analiza modalităților de gestionare prin prisma criteriilor comparative:

	Opțiunea 1 (status quo)	Opțiunea 2 (Poliția de sector +)	Opțiunea 3 (poliția Scut +)
Descrierea conținutului opțiunii de gestionare	A1. "Structura organizatorică Status quo": 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) poliția Scut, 3) trupele Carabinieri B1. "Tactici Status quo": 1) abordare de confruntare, 2) menținerea ordinii publice (documentarea încălcărilor), 3) neimplicarea în acțiunile persoanelor terțe	A2. "Poliția de sector": 1) Poliția de sector/ordine publică, 2) cu suportul Regimentului Scut B2. "Facilitarea/protecția": 1) abordarea de facilitare, 2) facilitarea, protecția, 3) ordinea publică	A3. "Scut police": 1) Poliția Scut cu unitatea specializată de prevenire, 2) suport din partea poliției de sector B2. "Facilitare/protecție": 1) abordarea de facilitare, 2) facilitare, protecție, ordine publică
Conformitatea cu libertatea întrunirilor	Minimă	Mediu	De la mediu la înalt
Capacitatea de a gestiona implementarea	Ușor	Mediu	Dificil
Fezabilitatea politică	Ușor	Ușor spre mediu	Mediu
Eficiența de costuri	Minimă	Mediu	Mediu spre înalt
Buna practică	Compatibilitate scăzută	Compatibilitatea scăzută spre mediu	Compatibilitate mediu spre înalt

Cea mai bună opțiune/modalitate		Recomandabilă din perspectiva gestionării (preferință pentru termen scurt)	Recomandabilă din perspectiva rezultatelor scontate (preferință pentru implementare pe termen mediu sau lung)
---------------------------------	--	--	---

Comparând opțiunile concurente enințate cu opțiunea status quo, concluzionăm că opțiunile precedente sunt mai viabile decât modalitățile actuale privind obiectivul de implementare a libertății de întrunire. Când sunt comparate opțiunile, este necesară compararea rezultatelor și efectelor create a modalităților de gestionare și nu doar a opțiunilor de politici. Baza unei analize comparative a opțiunilor de modalități de gestionare trebuie să o constituie menționarea rezultatelor scontate a unei asemenea modalități de gestionare.

Posibilele rezultate ale Opțiunii 3 (Scut +) ar putea fi proiectate în baza experienței altor țări. Cercetarea din capitolul 4 prezintă bunele practici obținute în câteva țări străine. Buna practică demonstrează că atitudinea și mentalitatea poliției, dezvoltarea aptitudinilor relevante de asigurare a ordinii sunt cruciale în implementarea dreptului la întrunire. În ambele opțiuni de politici, aplicăm o abordare adecvată tactică orientată spre facilitarea implementării drepturilor la întrunire în cazul unităților de poliție din diverse nivele de ierarhie.

Cele două opțiuni elaborate suplimentar se diferențiază doar prin actorii care preiau conducerea gestionării întrunirilor. În ambele cazuri unitatea operațională de poliție Scut este implicată în exercitarea funcțiilor de facilitare și protecție. În ambele cazuri, poliția Scut are resurse și atribuții mai bine ajustate funcției de menținere a ordinii publice. Mandatul polițiștilor comisariatelor de poliție este limitat la documentarea încălcărilor ordinii publice. În ambele opțiuni, este necesară crearea unei unități specializate de poliție cu scopul gestionării întrunirilor publice. Se organizează circa 90 de întruniri lunar. Gestionarea unui asemenea număr de întruniri va solicita cu siguranță dezvoltarea unor aptitudini relevante. Crearea unei unități specializate de administrare a întrunirilor publice este posibilă doar în cadrul poliției Scut.

6.2 Concluzii și recomandări

În interiorul organelor de poliție există un șir de cauze ce contribuie la dificultățile și lacunele în implementarea drepturilor la libertatea întrunirilor. După adoptarea noii legi privind întrunirile în 2008, poliția a fost îndemnată să joace un rol mai diferit în asigurarea întrunirilor publice. Legea a stabilit trei funcții de bază a poliției: 1) facilitarea întrunirilor, 2) protecția întrunirilor și protecția a celorlați și 3) menținerea ordinii publice. Primele două atribuții au reprezentat o provocare a modului în care poliția a gestionat întrunirile până acum. Schimbarea produsă prin adoptarea noii legi a dezvăluit faptul că poliția nu este pregătită să facă față noilor obligații pozitive stipulate în legea privind întrunirile. Vechile metode tactice de administrare a întrunirilor se contrazic cu noile obligații legale, aptitudinile și mentalitatea sunt depășite, iar polițiștii se simt personal neprotejați din cauza absenței echipamentului personal.

Urmează lista detaliată de concluzii relevante:

1. funcția de gestionare a întrunirilor este exercitată operațional de 3 organe diferite de poliție, aceasta creînd situația de lipsă de răspundere pentru rezultatele atinse,

2. în multe cazuri (de fapt, în 80% din totalul întrunirilor), comisariatele de poliție trebuie să emită ordinele unităților de poliție Scut, iar altele trupelor de Carabinieri, unități care nu le sunt direct subordonate, ceea ce creează tensiuni inter-instituționale,
3. abordarea de tactici de gestionare a întrunirilor se concentrează asupra protecției ordinii publice și menținerii acesteia și lasă în urmă facilitarea și protecția întrunirilor, și astfel transcende în metodologia de evaluare a riscurilor, acțiunile de asigurare a ordinii, desfășurarea forțelor de poliție etc.
4. conducerea gestionării tactice a întrunirilor de către poliție nu dispune de aptitudini corespunzătoare și cunoștințe pentru planificarea operațiunilor de asigurare a ordinii publice și evaluarea riscurilor legate de asigurarea ordinii în cadrul întrunirilor,
5. persoanele din prim rang responsabile de administrarea ordinii în timpul întrunirilor nu dispun de aptitudini și cunoștințe suficiente relevante privind comunicarea, negocierea, controlul mulțimii, abilități de stăpânire a mijloacelor speciale corespunzătoare (managementul de prima linie),
6. ofițerii superiori de poliție și forțele de poliție nu au aptitudini și cunoștințe suficiente corespunzătoare în interacționarea cu organizatorii și participanții la întrunire,
7. forțele de poliție nu sunt echipate adecvat, atât cu echipament personal de protecție cât și cu echipament de mijloace speciale,
8. programele de instruire pentru gestionarea întrunirilor (în cadrul instruirii profesionale a ofițerilor de primă linie din cadrul poliției Scut, Academiei de poliție pentru gestionarea întrunirilor și planificarea întrunirilor) nu sunt suficient de adecvate și, în special, nu sunt orientate sub aspect practic,
9. metodologia și planificarea tactică a gestionării întrunirilor dezvăluie prezența unei perspective depășite de menținere a ordinii publice care necesită o schimbare radicală,
10. deși trupele de Carabinieri joacă un anumit rol în gestionarea întrunirilor, valoarea participării lor rămâne a fi nesemnificativă.

În baza problemelor identificate și analizei opțiunilor existente de politici, recomandăm:

1. Pe termen scurt (1-2 ani) să fie adoptată *Opțiunea de politici 2* discutată, iar pe termen mediu și în contextul reformei poliției să fie urmată *Opțiunea de politici 3*,
2. În adoptarea oricărei din cele două opțiuni de politici este necesară o modificare substanțială în planificarea și evaluarea riscurilor și desfășurarea forțelor de poliție, în funcție de necesitate;
3. Pentru a face față provocărilor existente și ulterioare în domeniul gestionării întrunirilor, este necesară crearea unei unități specializate de gestionare a ordinii în timpul desfășurării întrunirilor, conținând cel puțin 50-75 polițiști înzestrați cu echipament special, care să dețină funcția primară de gestionare a întrunirilor,
4. În adoptarea oricărei opțiuni de politici preferate, este insistent recomandată echiparea poliției cu mijloace de protecție personală și echipament de protecție generală relevant pentru gestionarea întrunirilor,
5. Transferul resurselor de gestionare a întrunirilor către Regimentul Scut, în special a resurselor din cadrul trupelor de Carabinieri.

7. Referințe

1. Rapoartele individuale elaborate în cadrul proiectului, www.credo.md/assembly, CReDO, 2007-08-09,
2. Monitorizarea asigurării libertății de întrunire în Moldova, Centrul de resurse pentru drepturile omului 2007, ianuarie 2009;
3. Implementarea politicilor privind libertatea întrunirilor în Moldova, Centru de resurse pentru drepturile omului – 2008, iunie 2009;
4. Decretul Președintelui nr.1501-II din 05.06.2000 „Privind unele măsuri pentru consolidarea legalității și asigurarea ordinii publice”.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.844 din 30.07.1998 „Cu privire la structura organizatorică, limita efectivului și Regulamentul Ministerului Afacerilor Interne”;
6. Regulamentul Poliției Municipale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.139 din 20.02.2001;
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.77 din 31.01.2001 „Pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea administrativ-militară și efectivul limită al organelor administrativ-militare”;
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.508 din 11.05.2006 „Pentru aprobarea Nomenclatorului serviciilor prestate contra plată și a tarifelor la acestea, precum și a Regulamentului cu privire la modul de formare și utilizare a mijloacelor speciale ale subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne;
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.184 din 29.02.2000 „Cu privire la Regulamentul și structura organizațională a aparatului central al Ministerului Apărării”;
10. Ordinul MAI nr.250 din 29.07.2005 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului Direcției Generale poliției ordine publică”.
11. Regulamentul-tip al Statului Major al comisariatului de poliție aprobat prin Ordinul MAI nr.374 din 02.10.2003;
12. Regulamentul-tip al Comisariatului de Poliție aprobat prin Ordinul MAI nr.292 din 31.07.2003;
13. Ordinul Ministrului Afacerilor Interne Nr.435 din 13.11.2003 „Cu privire la aprobarea Regulamentului Comisariatului General de poliție mun. Chișinău”.
14. Ordinul nr.270 din 08.08.2005 „Cu privire la aprobarea Regulamentului Direcției Profilaxie a Direcției generale Poliție ordine publică”;
15. Ordinul Vice-ministrului afacerilor interne nr.203 din 05.09.2003 privind aprobarea Regulamentului Serviciului Statelor Majore ale Trupelor de Carabinieri ale MAI;

Note

¹ **Articolul 174¹**. Încălcarea legislației cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor

1) Încălcarea termenului și modului de examinare a declarațiilor privind desfășurarea întrunirilor -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la douăzeci la treizeci de unități convenționale.

2) Organizarea și desfășurarea întrunirii fără avizarea primăriei sau fără autorizația ei, precum și încălcarea condițiilor (forma, locul, timpul) desfășurării întrunirii, indicate în autorizație, -

atrage după sine aplicarea unei amenzi organizatorilor (conducătorilor) întrunirii în mărime de la douăzeci și cinci la cincizeci de unități convenționale.

3) Neîndeplinirea de către organizatorul (conducătorul) întrunirii a obligațiilor prevăzute de lege -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la douăzeci la treizeci de unități convenționale.

4) Participarea activă la întrunirea desfășurată în condițiile alineatului doi din prezentul articol -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la zece la cincisprezece unități convenționale.

5) Participarea la întruniri a persoanelor care au asupra lor obiecte special adaptate sau ce pot fi utilizate pentru cauzarea leziunilor corporale sau daunelor materiale -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la douăzeci și cinci la cincizeci de unități convenționale sau arest administrativ pe un termen de până la cincisprezece zile.

6) Împiedicarea sub orice formă de către participanții la întrunire a circulației transportului în comun sau a funcționării întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la douăzeci la cincizeci de unități convenționale sau arest administrativ pe un termen de până la cincisprezece zile.

7) Antrenarea copiilor în întruniri, desfășurate în condițiile alineatului 2 din prezentul articol, -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la zece la douăzeci de unități convenționale.

¹ **Articolul 174⁶**. Ultragierea colaboratorului poliției...

Ultragierea colaboratorului poliției, adică jignirea premeditată a onoarei și demnității lui, ultragierea altui lucrător din organele afacerilor interne sau unei persoane, aflate în exercițiul datoriei de serviciu sau obștești de menținere a ordinii publice și de combatere a criminalității, exprimată prin acțiune, verbal sau în scris -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de până la zece unități convenționale, sau arest administrativ pe un termen de până la cincisprezece zile. 2)...

¹ **Articolul 174⁵**. Oponerea de rezistență colaboratorului poliției...

Oponerea de rezistență unui colaborator al poliției, altui lucrător din organele afacerilor interne sau unei persoane, aflate în exercițiul datoriei de serviciu sau obștești de menținere a ordinii publice și de combaterii a criminalității -

atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de până la cincisprezece unități convenționale, sau arest administrativ pe un termen de până la treizeci de zile.

2) ...

¹ **Articolul 170⁵**. Antrenarea copiilor în acțiuni politice

Antrenarea copiilor în acțiuni politice - atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la douăzeci și cinci la cincizeci de unități convenționale.

¹ **Articolul 191¹**. Încălcarea de către cetățeni străini sau apatrizi a regulilor de ședere în Republica Moldova

Domicilierea fără acte de identitate sau cu acte al căror termen de valabilitate a expirat, aflarea pe teritoriul Republicii Moldova cu o viză de intrare cu termen expirat sau cu depășirea termenului de ședere de trei luni în cazul în care viza nu este necesară -

atrag după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la treizeci la cincizeci de unități convenționale. 2) ...

¹ **Articolul 47³**. Injuria

Injuria, adică înjosirea premeditată a onoarei și demnității unei persoane prin acțiune, verbal sau în scris,-

atrage aplicarea unei amenzi de la șapte la cincisprezece unități convenționale sau arest administrativ pe un termen de pînă la cincisprezece zile.

2) ...

¹ **Articolul 164.** Huliganismul nu prea grav

Huliganismul nu prea grav, adică vorbe sau expresii injurioase în locuri publice, acostarea jignitoare a cetățenilor și alte acțiuni asemănătoare, ce tulbură ordinea publică și liniștea cetățenilor, -

atrage după sine aplicarea unei amenzi cetățenilor în mărime de pînă la cinci unități convenționale, iar dacă în virtutea circumstanțelor cauzei, ținîndu-se seamă de persoana contravenientului, aplicarea acestei măsuri va fi considerată insuficientă, - arest administrativ pe un termen de pînă la cincisprezece zile. 2) ...
