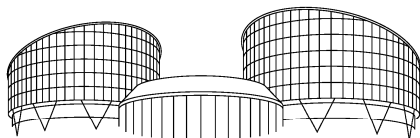


*Tradus și revizuit de IER (<http://ier.gov.ro/>)*



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

**CAUZA BUMBEȘ ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI**

*(Cererea nr. 18079/15)*

HOTĂRÂRE

Art. 10 citit în lumina art. 11 • Libertatea de exprimare • Activist amendat pentru o scurtă adunare pașnică, fără notificare prealabilă, împreună cu alte trei persoane, care s-au legat cu cătușele una din porțile de acces în curtea Guvernului, în semn de protest împotriva unui proiect minier • Instanțele naționale au dat o importanță preponderentă ilegalității formale a evenimentului • Lipsa evaluării nivelului de perturbare, dacă a existat, a acțiunilor reclamantului • Autoritățile nu au ținut seama de principiul că aplicarea normelor asupra adunărilor publice nu este un scop în sine • Impunerea de sancțiuni autorului exprimării politice, deși indulgente, dar cu posibil efect de descurajare asupra discursului public

STRASBOURG

3 mai 2022

*Hotărârea va rămâne definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din Convenție.  
Poate suferi modificări de formă.*

**În cauza Bumbesh împotriva României,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită într-o cameră compusă din:

Yonko Grozev, *președinte*,

Tim Eicke,

Faris Vehabović,

Iulia Antoanella Motoc,

Armen Harutyunyan,

Pere Pastor Vilanova,

Jolien Schukking, *judcători*,

și Ilse Friewirth, *grefier adjunct de secție*,

Având în vedere:

cererea (nr. 18079/15) îndreptată împotriva României, prin care un resortisant al acestui stat, domnul Mihail-Liviu Bumbesh („reclamantul”), a sesizat Curtea, la 25 martie 2015, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”);

decizia de a comunica cererea guvernului României („Guvernul”);

observațiile prezentate de Guvern și cele prezentate în replică de reclamant;

comentariile formulate de Open Society Justice Initiative și de Greenpeace România, a căror cerere de a interveni a fost admisă de Președintele Secției;

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 29 martie 2022,

pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

## INTRODUCERE

1. Reclamantul s-a plâns că hotărârea instanțelor naționale de menținere a sancțiunii impuse acestuia pentru organizarea și participarea la o acțiune de protest i-a încălcat dreptul la libertatea de exprimare și de întrunire pașnică prevăzute de art. 10 și art. 11 din Convenție.

## ÎN FAPT

2. Reclamantul s-a născut în 1981 și locuiește în Curtea de Argeș. A fost reprezentat de doamna D.O. Hatneanu, avocat din București.

3. Guvernul a fost reprezentat de agenții săi, cel mai recent dna O. Ezer, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

4. Faptele cauzei se pot rezuma după cum urmează.

### I. ISTORICUL CAUZEI

5. Reclamantul este membru fondator și președinte al Asociației Mișcarea Civică Miliția Spirituală. Este un cunoscut activist și a fost implicat în numeroase acțiuni civice, inclusiv în campania Salvați Roșia Montană.

6. Campania respectivă, care a atras o susținere și o atenție semnificative la nivel național și internațional, a fost inițiată de comunitatea locală din Roșia Montană în anul 2000 în semn de protest împotriva unui proiect minier al depozitelor locale de aur și argint. Proiectul, care ar fi implicat utilizarea de cianuri, era controversat din cauza impactului său negativ estimat asupra mediului și a patrimoniului local. În cele din urmă, campania a dus la înregistrarea peisajului minier de la Roșia Montană pe lista patrimoniului mondial al Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură în iulie 2021.

## II. EVENIMENTUL RESPECTIV

### A. Decizia reclamantului de a participa la eveniment

7. Potrivit reclamantului, la 28 august 2013, a citit în ziare o declarație de presă făcută de guvern, care informa publicul că, în ședința de la ora 4 p.m. din 27 august 2013, aprobase proiectul de lege privind extragerea aurului și a argintului din depozitele de la Roșia Montană și îl transmisese în Parlament pentru a fi adoptat. Proiectul de lege în cauză fusese aprobat de guvern fără nicio consultare publică anterioară sau informație prezentată și, practic, dăduse undă verde exploatarii depozitelor de la Roșia Montană.

8. La aceeași dată, reclamantul și alte trei persoane au decis să-și exprime opinia negativă despre acțiunile guvernului sus-menționate și să ridice nivelul de conștientizare a publicului cu privire la proiectul de lege legându-se cu cătușele de una din porțile de acces în curtea guvernului și purtând pancarte.

### B. Înregistrarea video a evenimentului

9. Evenimentul a fost filmat de un cunoscut al reclamantului, iar filmarea rezultată a fost postată pe site-ul internet YouTube la 29 august 2013. Filmul dura 5 minute și 32 secunde. Primele 3 minute și 55 secunde acopereau evenimentul în sine, iar restul cuprindea un interviu cu reclamantul și cu doi dintre participanți realizat după câteva ore de la eveniment despre motivele acțiunilor lor.

10. Filmul arăta că un polițist care păzea bariera respectivă a încercat imediat să-i oprească pe reclamant și pe celelalte persoane să se încătușeze de brațul barierei. Alți polițiști i-au sărit în ajutor, dar reclamantul și celelalte trei persoane au reușit să se lege cu cătușele de brațul barierei și să țină pancarte pe care scria „Salvați Roșia Montană“ și „Uniți pentru a salva Roșia Montană“. Reclamantul și celelalte persoane au fost complet tăcuți aproape de-a lungul întregii durate a evenimentului. Cătușele a doi dintre participanți au fost desfăcute de brațul barierei foarte repede, dar cătușele reclamantului și ale altui participant nu au putut fi înlăturate la fel de repede, reclamantul plângându-se că procedura îi rănea brațul.

11. Un jandarm a cerut reclamantului și celuilalt participant încătușat rămas să părăsească zona pentru că acțiunile lor erau ilegale, dar ei au refuzat să facă acest lucru până ce un reprezentant al guvernului nu ar fi ieșit din clădire să stea de vorbă cu ei. Ca urmare, polițiștii au decis să-i ducă pe reclamant și pe celelalte persoane încătușate de barieră la o secție de poliție pe motiv că refuzaseră să coopereze cu poliția. Polițiștii i-au desfăcut pe reclamant și pe cealaltă persoană de brațul barierei tăind bara de care erau prinse cătușele și i-au transportat în brațe la o mașină a poliției. Unuia dintre ceilalți doi participanți I s-a cerut de către polițiști să intre într-o mașină a poliției și să meargă la secția de poliție și acesta s-a supus.

12. Filmul arată și că, în afară de oamenii legii și câțiva trecători care s-au oprit să privească sau să filmeze îndepărtarea reclamantului de la barieră, nu au fost prezente alte persoane, iar evenimentul nu a afectat în niciun fel traficul mașinilor și pe cel pietonal din zonă. De asemenea, nicio mașină oficială sau neoficială nu a încercat să folosească respectiva barieră pentru a ajunge în parcare clădirii guvernului.

13. De asemenea, filmul arată că, în interviul realizat după câteva ore de la eveniment, una dintre participanți își justifică faptele afirmând că fusese impresionată de modalitatea în care localnicii din Roșia Montană luptau împotriva proiectului minier și de faptul că ceilalți oameni nu știau de lupta lor. Ea simțise, prin urmare, că trebuia să facă ceva în legătură cu aceasta și să convingă și alți tineri să facă același lucru prin puterea exemplului. Considera că acțiunile trebuiau să fie mai radicale, deoarece oamenii depuseseră petiții ani întregi doar ca să fie ignorate.

14. În același interviu, alt participant afirma că prin acțiunile lor au încercat să rupă tăcerea din mass-media pe subiectul Roșia Montană. Era de părere că din moment ce tipul de proteste pașnice desfășurate anterior nu avusese niciun efect semnificativ, iar persoanele implicate în acestea nu fuseseră luate în serios nici de autorități, nici de mass-media, tipul lor de protest putea da rezultate.

### III. PROCESUL-VERBAL ÎNTOCMIT DE POLIȚIE ȘI AMENDA APLICATĂ RECLAMANTULUI

15. Conform procesului-verbal al poliției întocmit la 28 august 2013, la ora 6.20 p.m., la Secția 1 Poliție, București, reclamantul a fost amendat cu suma de 500 de lei (RON) [aproximativ 113 euro (EUR)] deoarece săvârșise faptele prevăzute la art. 3 alin. (2) și sancționate de art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice. În procesul-verbal întocmit de poliție se stabilea, în special, că „[...] la orele 5.15 p.m... [reclamantul] a fost reperat [...] la sediul Guvernului României din Piața Victoriei, intrarea din Bulevardul Iancu de Hunedoara, unde formase un grup împreună cu... [S.M.B.], [F.B.] și [R.B.] în scopul de a săvârși fapte antisociale, blocarea

accesului în instituție [și] legarea împreună cu S.M.B. cu cătușe de bariera de la poarta de acces, în timp ce celelalte persoane țineau pancarta cu mesajul „Uniți pentru Roșia Montană“.

16. În raportul poliției se stabilea, de asemenea, că reclamantul recunoscuse fapta săvârșită, dar că a refuzat să semneze procesul-verbal.

#### IV. CONTESTAREA AMENZII DE CĂTRE RECLAMANT

17. La 18 septembrie 2013, reclamantul a formulat o plângere împotriva procesului-verbal și amenzii aplicate și a cerut instanței să o anuleze. În secundar, a cerut instanței să înlocuiască amenda cu un avertisment. A susținut că procesul-verbal întocmit de poliție fusese nelegal întocmit, deoarece, admitând că fusese necesară o sancțiune în cazul său, el trebuia sancționat în baza prevederilor Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice. Comportamentul acestuia fusese greșit încadrat ca fiind sancționat în temeiul Legii nr. 61/1991, deoarece manifestarea dreptului la libertatea de exprimare și de întrunire prin protest nu putea fi o faptă antisocială care tulbura ordinea și liniștea publice.

18. În continuare, reclamantul a susținut că procesul-verbal a fost nefondat. Faptele imputate au fost o formă de manifestare legală a drepturilor sale sus-menționate (a se vedea pct. 17). Protestul reprezentase o reacție spontană la o decizie luată de Guvern, fără nicio informare prealabilă, cu care nu era de acord. În asemenea circumstanțe, în conformitate cu hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *Bukta și alții împotriva Ungariei* (nr. 25691/04, CEDO 2007-III), dreptul unei persoane la libertatea de întrunire putea fi exercitat fără înștiințarea prealabilă a autorităților. Conformându-se cerinței termenului limită de 3 zile stabilită în Legea nr. 60/1991, protestul spontan împotriva deciziei guvernului ar fi fost lipsit de substanță.

19. În plus, pe durata protestului se comportase pașnic și nu perturbase sau afectase semnificativ activitatea instituției. Protestul avusese loc în fața unei porți care era folosită doar de înalții demnitari și, prin urmare, era cea mai puțin folosită pentru accesul în clădire; nimeni nu încercase să recurgă la poarta respectivă pe durata prezenței sale acolo, iar accesul în clădire a rămas posibil în timpul protestului prin numeroase alte porți. Nu se poate spune, prin urmare, că a constituit un grup format din trei sau mai multe persoane în scopul de a săvârși acțiuni ilicite, cu încălcarea liniștii și a ordinii publice și a normelor de conviețuire socială.

20. În ultimul rând, reclamantul a susținut că sancțiunea impusă nu fusese necesară într-o societate democratică. În societatea democratică, existența și exprimarea opiniilor critice despre guvern sunt esențiale, chiar dacă se fac în moduri neconvenționale menite să atragă atenția publicului și a factorilor de decizie.

## V. HOTĂRÂREA INSTANȚEI DE FOND

21. La 7 iulie 2014, judecătoria de sector din București a respins plângerea reclamantului, reținând că procesul-verbal al poliției fusese legal. Dat fiind conținutul faptei descrise în procesul-verbal și imaginile filmate la fața locului, încadrarea juridică a faptei la art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991 a fost justificată deoarece forma de protest aleasă de reclamant a încălcat Legea nr. 60/1991, prin urmare echivalând cu o faptă ilicită, iar încătușarea sa de barieră și exprimarea sa pot fi considerate fapte care au încălcat liniștea și ordinea publică și normele de conviețuire socială.

22. Instanța a mai reținut că reclamantul nu oferise motive întemeiate cu privire la circumstanțele excepționale care puteau justifica ținerea acestei forme de protest fără a urma procedura prealabilă prevăzută de Legea nr. 60/1991 de declarare a adunărilor publice autorităților. Nu se putea afirma că normele expuse în Legea nr. 60/1991 nu se refereau la forme spontane de protest, deoarece manifestarea drepturilor la libertatea de exprimare și de întrunire prin protest se putea face doar în limitele stabilite de lege, iar Legea nr. 60/1991 impunea să fie făcută o declarație prealabilă despre orice tip de adunare publică.

23. Luând în considerare textul art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, nu se putea afirma că sancțiunea aplicată reclamantului nu îndeplinea condițiile prevăzute la paragraful 2 din respectivul articol, din moment ce măsura fusese prevăzută de lege, impusă pentru a proteja ordinea publică și drepturile și libertățile altora și a preveni infracțiunile și fusese proporțională cu scopul urmărit, având în vedere forma specifică și mijloacele de protest alese de reclamant.

24. În final, instanța a statuat că reclamantul nu obiectase, în orice mod, față de versiunea faptelor cuprinsă în procesul-verbal al poliției, deși îi revenea sarcina probei, și că nu existau motive legale de anulare a procesului-verbal. De asemenea, nu exista niciun motiv de a înlocui amenda cu un avertisment, întrucât reclamantul fusese corect sancționat cu amenda minimă prevăzută de lege pentru faptele sale.

## VI. RECURSUL RECLAMANTULUI ÎMPOTRIVA HOTĂRÂRII PRIN CARE A FOST SOLUȚIONATĂ PLÂNGEREA

25. Reclamantul a declarat recurs împotriva hotărârii. A reiterat argumentele conform cărora acțiunile sale fuseseră o formă de a-și manifesta dreptul la libertatea de exprimare (supra, pct. 18), iar pe durata protestului se comportase pașnic și nu perturbase liniștea publică, nici nu afectase semnificativ activitatea instituției (supra, pct. 19).

26. În situația în care acțiunile sale urmau să fie considerate drept constituirea și organizarea și participarea la o întrunire publică lipsită de declararea prealabilă necesară, sancționarea sa ar fi fost legală doar dacă s-ar

fi bazat pe art. 26 din Legea nr. 60/1991, și nu pe baza Legii nr. 61/1991. Judecătoria nu a ținut seama de înregistrarea video a evenimentului care demonstrase că, la locul de desfășurare a protestului, autoritățile de aplicare a legii aplicaseră procedura stabilită în Legea nr. 60/1991 și nu făcuseră deloc referire la Legea nr. 61/1991. A considerat și că sancțiunea pronunțată împotriva sa fusese legală bazându-se pe prevederile Legii nr. 60/1991, deși constatase în același timp că acțiunile sale fuseseră o formă de protest care a încălcat Legea nr. 61/1991.

27. Judecătoria nu a examinat argumentul acestuia despre încălcarea dreptului său la libertatea de exprimare (supra, pct. 17-20). Constatările Curții Europene a Drepturilor Omului din hotărârea *Tatár și Fáber împotriva Ungariei* (nr. 26005/08 și 26160/08, 12 iunie 2012), care privea circumstanțe similare cu ale cauzei sale, făcuseră ca examinarea argumentului său sus-menționat să devină și mai necesară, întrucât instanța considerase că acțiunile sale nu au făcut obiectul prevederilor Legii nr. 61/1991.

28. De asemenea, prima instanță a ignorat constatările Curții Europene a Drepturilor din *Bukta și alții* (citată anterior) cu privire la faptul că întrunirile spontane justificate puteau fi ținute în lipsa înștiințării prealabile necesare. Drept urmare, interpretase greșit art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

29. Deși reclamantul a dovedit că guvernul aprobase un proiect de lege controversat, pe care el dorise să-l conteste doar cu o zi înainte de protest, dintr-odată și fără o informare prealabilă, judecătoria a fost de opinie că protestul spontan nu a fost justificat de circumstanțe. În același timp, în contradicție cu această constatare și deși adunările spontane, prin natura lor, nu pot fi notificate dinainte, instanța a constatat că procedura declarării prealabile prevăzută de Legea nr. 60/1991 includea și adunările spontane. Cu toate acestea, în cazul în care constatarea instanței de fond era adevărată, afirmația acestuia în sensul că reclamantul trebuia să prezinte motive justificate pentru nerespectarea procedurii declarării prealabile prevăzute de Legea nr. 60/1991 ar deveni lipsită de relevanță.

## VII. HOTĂRÂREA INSTANȚEI DE RECURS

30. Prin hotărârea definitivă din 10 iunie 2015, Tribunalul București a respins recursul reclamantului și a menținut hotărârea instanței inferioare. A hotărât că faptele reclamantului au fost corect încadrate juridic și sancționate. Conform conținutului procesului-verbal al poliției și plângerii reclamantului în fața instanței, acesta și alte trei persoane au decis, la 27 august 2013, să alcătuiască un grup pentru a protesta în fața clădirii guvernului a doua zi împotriva deciziei acestuia de a aproba un proiect de lege care dădea undă verde exploatarei depozitelor de la Roșia Montană. Nu putea exista nicio îndoială că acordul celor patru persoane de a se reuni a doua zi într-un anume loc și la un timp anume cu scopul de a organiza o întrunire neautorizată

îndeplinea condițiile contravenției prevăzute la art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991 citit în lumina art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991.

31. Argumentul reclamantului că autoritățile trebuiau să se raporteze la Legea nr. 60/1991 mai degrabă decât la Legea nr. 61/1991 pentru a impune sancțiunea era nefondat, deoarece cele două legi erau complementare și nu se excludeau reciproc, așa cum era prevăzut și la art. 2 din Legea nr. 60/1991. A accepta punctul de vedere al reclamantului ar însemna că situațiile de tulburare a ordinii și a liniștii publice care nu au fost incluse în Legea nr. 60/1991 ar scăpa nepedepsite.

32. Era neîntemeiat și argumentul reclamantului că drepturile la libertatea de exprimare și de întrunire i-au fost încălcate. Deși este adevărat că Legea nr. 60/1991 și Constituția prevedeau dreptul persoanei de a protesta în locuri publice exprimându-și opiniile, Legea nr. 60/1991 prevedea, de asemenea, că protestele trebuiau să se desfășoare respectând procedura legală, drepturile și libertățile altor cetățeni și alte condiții prevăzute de lege. Dat fiind conținutul cadrului legal de aplicat care stabilea normele și condițiile pentru manifestarea drepturilor la libertatea de exprimare și de adunare și care impunea o declarație scrisă cu cel puțin 3 zile înainte de data protestului, măsura luată împotriva reclamantului nu încălcă dreptul său la libertatea de exprimare.

## VIII.ALTE INFORMAȚII

33. Proiectul de lege adoptat de guvern la 27 august 2013 privind proiectul minier de la Roșia Montană (supra, pct. 7) a declanșat numeroase alte proteste ample peste tot în România începând din 1 septembrie 2013. În cele din urmă, protestele au făcut ca Parlamentul să respingă proiectul de lege.

## CADRUL JURIDIC RELEVANT

34. Dispozițiile relevante ale Legii nr. 60/1991 privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, în vigoare la momentul faptelor, se citesc după cum urmează:

### Art. 1

„[...]

Adunările publice - mitinguri, demonstrații, manifestații, [...] și altele asemenea - ce urmează să se desfășoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege.

[...]”

### Art. 2

„Adunările publice trebuie să se desfășoare în mod pașnic și civilizat, cu protecția participanților și a mediului ambiant, fără să stânjenească folosirea normală a



## HOTĂRÂREA BUMBEȘ ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

drumurilor publice, [...] cu excepția celor autorizate, funcționarea instituțiilor publice [...] ori să degereze în acțiuni turbulente de natură a pune în primejdie ordinea și liniștea publică, siguranța persoanelor, [...] sau bunurile acestora ori ale domeniului public și nu pot fi continuate după ora 23,00, caz în care intră sub incidența dispozițiilor Legii nr. 61/1991 [...]"

### Art. 7

„Organizatorii adunărilor publice vor depune declarația scrisă la primăriile [...] pe al căror teritoriu acestea urmează să se desfășoare, cu cel puțin 3 zile înainte de data desfășurării acestora, în care trebuie să menționeze denumirea sub care este cunoscut grupul organizator, scopul, locul, data, ora începerii și durata acțiunii, traseele de afluire și defluire, numărul aproximativ al participanților, persoanele împuternicite să asigure și să răspundă de măsurile de organizare, serviciile pe care le solicită din partea consiliului local, a poliției locale și jandarmeriei [...]"

### Art. 13

„Participanții la adunările publice sunt obligați:

[...]

d) să părăsească imediat adunările publice sau locul unde acestea se desfășoară, când au fost somați de către [...] organele de poliție“.

### Art. 26

„Constituie contravenții următoarele fapte, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să întrunească elementele constitutive ale unor infracțiuni:

a) organizarea și desfășurarea de adunări publice nedeclarate, neînregistrate [...];

[...]

d) participarea la adunări publice nedeclarate [...] urmate de refuzul părăsirii locurilor de desfășurare a acestora, la avertizările și somațiile organelor de ordine făcute potrivit legii;

[...]

i) refuzul de a părăsi imediat adunarea la solicitarea organelor de ordine, potrivit legii.

[...]"

35. Dispozițiile relevante ale Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, în vigoare la momentul faptelor, se citesc după cum urmează:

### Art. 2

„Constituie contravenție săvârșirea oricăreia dintre următoarele fapte, dacă nu sunt comise în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni:

[...]

2) constituirea unui grup format din trei sau mai multe persoane, în scopul de a săvârși acțiuni ilicite, contrare ordinii și liniștii publice și normelor de conviețuire socială,

## HOTĂRÂREA BUMBEȘ ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

precum și actele de încurajare sau sprijinire, sub orice formă, a unor astfel de grupuri de persoane, care incită la dezordine socială;

[...]"

### Art. 3

„(1) Contravențiile prevăzute la art. 2 se sancționează după cum urmează:

[...]

c) cu amendă de la 500 lei la 1.500 lei, cele prevăzute la pct. 2) [...];

[...]"

## ÎN DREPT

### I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 10 ȘI ART. 11 DIN CONVENȚIE

36. Reclamantul s-a plânsă că hotărârea definitivă din 10 iunie 2015 a Tribunalului București, de menținere a sancțiunii impuse acestuia, îi încalcă drepturile la libertatea de exprimare și la întruniri pașnice prevăzute de art. 10 și art. 11 din Convenție, care, în măsura relevantă, prevăd următoarele:

#### Art. 10

„(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

2) Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora [...].”

#### Art. 11

„1) Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere [...].

2) Exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților [...].”

## A. Cu privire la admisibilitate

### 1. Argumentele părților

#### (a) Guvernul

37. Guvernul a susținut că, având în vedere jurisprudența Curții, și anume *Kudrevičius și alții împotriva Lituaniei* [(MC), nr. 37553/05, pct. 85, CEDO 2015], cauza nu trebuia examinate decât în lumina art. 11 din Convenție, care era legea specială în legătură cu art. 10. Însă a indicat că susținerile referitoare la art. 11 se aplică și art. 10.

38. A susținut, în continuare, că, în conformitate cu procesul-verbal al poliției și cu hotărârea instanțelor naționale, reclamantul fusese sancționat deoarece comisese fapte care au tulburat ordinea publică datorită modului în care a ales să protesteze, în special legându-se cu cătușe de bariera porții de acces în clădirea guvernului. Nu fusese pedepsit pentru participarea la protest, din cauza opiniilor personale exprimate sau a conținutului sloganurilor intonate la protest sau deoarece nu a făcut declararea prealabilă necesară pentru adunare.

39. Prin urmare, art. 11, care conferea reclamantului dreptul de întrunire pașnică, nu era aplicabil în prezenta cauză.

#### (b) Reclamantul

40. Reclamantul a contestat argumentul Guvernului potrivit căruia nici art. 10 și nici art. 11 nu se aplicau în cauză. Guvernul nu a explicat de ce art. 10 nu se aplica, iar reclamantul și-a exprimat punctul de vedere că speța sa putea fi considerată din perspectiva ambelor articole.

41. Speța sa era similară cauzei din *Tatár și Fáber împotriva Ungariei* (nr. 26005/08 și 26160/08, 12 iunie 2012) și, prin urmare, Curtea trebuie să declare admisibil capătul său de cerere întemeiat pe art. 10 din Convenție. A fost sancționat pentru o tulburare a ordinii publice care rezultase din exprimarea de către reclamant și alte câteva persoane a opiniei lor într-un mod provocator, dar pașnic. Evenimentul a durat puțin, nu a vizat niciun grup anume de persoane și, deoarece nu fusese anunțat în prealabil, nu a fost conceput pentru a atrage o mulțime mare, ceea ce ar fi necesitat măsuri specifice din partea autorităților. Scopul a fost doar să obțină sprijin public.

42. În ceea ce privește argumentele Guvernului că art. 11 din Convenție nu se putea aplica deoarece întrunirea nu a fost pașnică (supra, pct. 40), reclamantul a argumentat că evenimentul nu a fost violent și că el a rămas pasiv și tăcut pe tot parcursul, chiar și atunci când a fost desfăcut de barieră.

### 2. Motivarea Curții

43. Curtea observă că circumstanțele exacte care au dus la amendarea reclamantului, inclusiv desfășurătorul exact al faptelor sale din 27 și 28 august

2013, rămân oarecum neclare (a se vedea pct. 7-14, 15-16, 24 și 30). Autoritățile și instanțele naționale nu au abordat și nu au clarificat acest punct.

44. Cu toate acestea, Curtea observă că, plângându-se în temeiul art. 10 și art. 11 din Convenție, reclamantul a prezentat propria versiune asupra evenimentelor, precum și probe scrise și video pentru a o justifica, care nu au fost contestate, în sine, de Guvern (supra, pct. 7-15 și 41-42, și infra 53-58). Curtea observă în continuare că versiunea reclamantului asupra evenimentelor pare să fie în mare măsură concordantă cu probele aduse de acesta, cu constatările instanțelor naționale și procesul-verbal de contravenție (supra, pct. 15, 21-24 și 30-32). Constată, prin urmare, că este rezonabil să admită versiunea reclamantului asupra evenimentelor.

45. Curtea observă că reclamantul nu a contestat în niciun stadiu al procedurii interne sau în fața Curții că intenționase să organizeze și să participe la eveniment la 28 august 2013 împreună cu alte trei persoane. Pe de altă parte, trebuie să se constate că, atât evenimentul însuși, cât și pancartele pe care reclamantul și celelalte persoane le țineau ridicate, erau concepute și aveau scopul de a trimite un mesaj atât guvernului în exercițiu, cât și publicului larg (infra, pct. 56). Mai mult, atunci când au oferit motivele sancțiunii impuse reclamantului, autoritățile de aplicare a legii au făcut referire în mod expres la mesajul trimis de participanții la eveniment (supra, pct. 15).

46. În aceste condiții, Curtea nu poate să accepte faptul că sancțiunea aplicată reclamantului ar putea fi disociată de opiniile exprimate de acesta prin fapte sau să susțină argumentul Guvernului că reclamantul a fost sancționat numai deoarece comisese fapte care tulburau ordinea publică (supra, pct. 38). În această privință, Curtea observă că a constatat în mod constant că art. 10 este aplicabil punctelor de vedere sau opiniilor exprimate prin comportament (a se vedea *Mătășaru împotriva Republicii Moldova*, nr. 69714/16 și 71685/16, pct. 29, 15 ianuarie 2019, cu trimiterile suplimentare).

47. În măsura în care argumentele Guvernului pot fi înțelese ca sugerând că art. 11, sau art. 10 cu privire la chestiunea respectivă, nu se putea aplica deoarece întrunirea nu a fost pașnică (supra, pct. 40 și 42), Curtea observă că modul în care se comportase reclamantul, deși implică încătușarea de o barieră și unele daune produse brațului barierei (supra, pct. 11), nu constituia violență sau instigare la aceasta și nimeni nu fusese rănit pe durata evenimentului în care a fost implicat (a se vedea *Olga Kudrina împotriva Rusiei*, nr. 34313/06, pct. 53-54, 6 aprilie 2021, cu trimiterile suplimentare). Într-adevăr, nici procesul-verbal întocmit de poliție la 28 august 2013 și nici hotărârile instanțelor naționale nu au menționat în mod expres utilizarea sau amenințarea cu violența de către reclamant față de persoane sau cauzarea de loviri sau alte violențe oricărei persoane. În plus, dauna fusese produsă grilajului barierei de unul dintre agenții de aplicare a legii atunci când a încercat îndepărtarea reclamantului și nu de către reclamant (supra, pct. 11)

și nimic nu denotă că autoritățile sau instanțele naționale au decis că reclamantul este răspunzător pentru dauna de mai sus. Guvernul nu a prezentat nicio probă că împotriva reclamantului sau a celorlalți participanți au fost aduse acuzații pentru violență fizică sau pentru prejudicii aduse proprietății publice.

48. Opinia Curții este că faptele din prezenta cauză intră sub incidența art. 10 și art. 11 din Convenție. Rezultă că obiecția Guvernului referitoare la aplicabilitatea acestor articole trebuie respinsă.

49. Curtea constată în continuare că cererea nu este nici vădit nefondată, nici inadmisibilă pentru alte motive enumerate la art. 35 din Convenție. Prin urmare, este necesar să fie declarată admisibilă.

## **B. Cu privire la fond**

### *1. Argumentele părților*

#### **(a) Reclamantul**

50. Reclamantul a susținut că s-a întemeiat pe art. 10 și art. 11 în cererile sale în fața instanțelor naționale și a Curții din cauza circumstanțelor specifice ale cauzei care au rezultat din abordarea instanțelor naționale atunci când au examinat-o. Ambele instanțe au menționat că fapta ilegală în care reclamantul colaborase cu alte persoane fusese participarea la o întrunire, faptă ilegală din cauză că nu îndeplinea cerința declarării prealabile prevăzută de lege. Judecătoria a reținut, în special, că și protestele spontane precum cel în care fusese implicat reclamantul trebuiau să îndeplinească cerința declarării prealabile (supra, pct. 22). Instanța a făcut referire doar foarte pe scurt în hotărâre la forma de protest aleasă de reclamant și doar la evaluarea proporționalității sancțiunii aplicate acestuia (supra, pct. 23).

51. Reclamantul a explicat că la 28 august 2013 a intenționat să reacționeze repede și să-și exprime dezaprobarea față de inițiativa Guvernului. A optat pentru o manieră mai provocatoare de a-și arăta nemulțumirea și pentru a atrage atenția publicului asupra acestei probleme pentru că diferitele alte forme de protest care fuseseră folosite înainte de 28 august 2013 nu dăduseră rezultate. Faptul că protestul fusese filmat și că filmul a fost partajat online (supra, pct. 9) dovedește că intenționa doar să-și demonstreze nemulțumirea față de inițiativa în litigiu și să atragă atenția publicului asupra acesteia. Protestul său a fost urmat mai târziu în cursul anului de mari demonstrații împotriva proiectului minier de la Roșia Montană, care au dus în cele din urmă la anularea proiectului (supra, pct. 33).

52. Reclamantul a susținut că sancțiunea pronunțată împotriva sa fusese o ingerință în drepturile sale la libertatea de exprimare sau la libertatea de întrunire, care, în circumstanțele protestului său, nu fusese necesară într-o societate democratică. Prin urmare, nu a fost necesar ca el să dezvolte subiectul previzibilității legii care prevedea pedepsirea sa.

53. Reclamantul a recunoscut că măsura urmărise scopul legitim al protejării ordinii publice. Totuși, nu putea fi de acord că măsura urmărea prevenirea perturbării activității unei instituții publice. Filmul evenimentelor și hotărârea instanțelor arătau limpede că activitatea instituției nu a fost tulburată deloc. Poarta folosită pentru protest era departe de clădire și nimeni nu încercase să o utilizeze pe durata protestului. Protestul avusese loc în tăcere și niciunul dintre participanți nu se angajase în orice altă acțiune care ar fi putut perturba activitatea celor din clădire.

54. Evenimentul a durat foarte puțin și nu a dus la distrugerea proprietății publice. Traficul pietonal din zona respectivă nu a fost afectat, publicul aflat în trecere nu s-a adunat să privească la ce se întâmpla și nu a existat o revoltă publică cu privire la protest sau o altă perturbare gravă și intenționată a vieții publice. De asemenea, impunerea declarării prealabile în termen de trei zile chiar și pentru protestele spontane și eșecul autorităților de a demonstra un grad ridicat de toleranță față de protestul său, dat fiind că a fost îndepărtat de la barieră și dus la secție de poliție aproape imediat, contravin jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului privind art. 11 din Convenție. Prin urmare, nu a existat o nevoie socială imperioasă pentru ca autoritățile să îl sancționeze pe reclamant.

55. Instanțele naționale nu au oferit motive relevante și suficiente în explicarea ingerinței în drepturile sale protejate prin art. 10 sau art. 11. Acestea au ignorat argumentele pe care le invocase și au considerat doar că ingerința fusese justificată deoarece reclamantul a ales să protesteze fără a respecta cadrul legal relevant care necesita declararea prealabilă a protestului.

#### **(b) Guvernul**

56. Reiterând argumentele sus-menționate (supra, pct. 38), Guvernul a susținut că măsura impusă reclamantului nu a constituit o ingerință în dreptul său la libertatea de întrunire pașnică.

57. Chiar și presupunând că ar fi existat o ingerință în exercitarea dreptului reclamantului, ingerința în cauză fusese prevăzută de lege. De asemenea, prin încercarea de a preveni perturbarea activităților din clădirea guvernului, a urmărit scopurile legitime de a apăra ordinea și de a proteja drepturile și libertățile celorlalți. În plus, ingerința nu fusese necesară într-o societate democratică.

58. Autoritățile naționale nu l-au împiedicat pe reclamant să participe la evenimentul în cauză și l-au sancționat prin impunerea doar a amenizii minime prevăzute de lege. În evaluarea cauzei, instanțele au păstrat un echilibru just între interesele concurente aflate în joc. Au examinat corespunzător contestația reclamantului împotriva procesului-verbal întocmit de poliție și argumentelor sale și, pe baza unor motive relevante și suficiente, au constatat că faptele acestuia au încălcat cadrul juridic care proteja ordinea publică.

**(c) Terții intervenienți**

59. În intervențiile lor comune, Open Society Justice Initiative și Greenpeace România au susținut că speța reclamantului oferea Curții o ocazie să recunoască faptul că protestele obstructive sau simbolice, uneori numite și acțiune directă neviolentă, constituiau o formă importantă de comunicare în cadrul unei societăți democratice protejată de art. 10 și ar trebui să nu fie supuse cerințelor declarării. În secundar, în eventualitatea că Curtea ar trebui să considere că purtarea reclamantului trebuia să fie examinată ca o întrunire pașnică protejată de art. 11, ar putea recunoaște că orice condiții pentru notificarea adunărilor trebuie să prevadă excepții pentru circumstanțe speciale care justifică un răspuns imediat și că o astfel de circumstanță era adoptarea recentă fără consultare prealabilă a legislației care afectează o comunitate.

60. Așa cum se poate vedea în jurisprudența Curții și în punctele de vedere exprimate de Comisia de la Veneția a Consiliului Europei, problemele cheie pe care Curtea trebuie să le considere atunci când decide dacă purtarea reclamantului era o exprimare în sensul art. 10 sau o întrunire pașnică, în sensul art. 11, erau dacă: (i) comportamentul implica adunarea intenționată a unor participanți; (ii) facilitarea evenimentului de către autorități putea fi considerată în mod obiectiv necesară, iar nedeclararea le împiedicase să procedeze astfel; (iii) cerința declarării prelabile ar fi interferat cu forma intenționată de protest, dat fiind că protestul implica un element de confruntare sau de surpriză sau era un răspuns imediat la un eveniment actual.

61. Terții intervenienți au considerat că, deoarece în cauza reclamantului, la primele două întrebări se putea răspunde negativ și pozitiv la a treia, protestul său trebuia să fie examinat în temeiul art. 10 interpretat în lumina art. 11, mai degrabă decât doar în temeiul art. 11.

**2. Motivarea Curții****(a) Principii generale**

62. Curtea amintește că libertatea de exprimare constituie unul dintre temeiurile esențiale ale societății democratice și una dintre condițiile de bază pentru progresul său și pentru autorealizarea fiecărei persoane. Sub rezerva art. 10 § 2, aceasta se aplică nu doar „informațiilor” sau „ideilor” care sunt primite favorabil ori sunt considerate inofensive sau tratate cu indiferență, ci și celor care ofensează, șochează sau deranjează. Acest lucru este impus de pluralism, toleranță și mentalitatea deschisă, în absența cărora nu există o „societate democratică” (a se vedea *Handyside împotriva Regatului Unit*, 7 decembrie 1976, pct. 49, seria A nr. 24, și *Jersild împotriva Danemarcei*, 23 septembrie 1994, pct. 37, seria A nr. 298).

63. De asemenea, art. 10 protejează nu numai conținutul ideilor și al informațiilor exprimate, ci și forma în care sunt transmise [a se vedea *Oberschlick împotriva Austriei (nr. 1)*, 23 mai 1991, pct. 57, seria A nr. 204; *Thoma împotriva Luxemburgului*, nr. 38432/97, pct. 45, CEDO 2001-III;

*Women on Waves și alții împotriva Portugaliei*, nr. 31276/05, pct. 30, 3 februarie 2009].

64. De asemenea, dreptul la libertatea de întrunire constituie un drept fundamental într-o societate democratică și, la fel ca dreptul la libertatea de exprimare, reprezintă unul dintre temeiurile unei astfel de societăți. Prin urmare, nu este necesar să fie interpretat în mod restrictiv (a se vedea *Djavit An împotriva Turciei*, nr. 20652/92, pct. 56, CEDO 2003-III, și *Barraco împotriva Franței*, nr. 31684/05, pct. 41, 5 martie 2009). Trebuie să se păstreze întotdeauna un echilibru între scopurile legitime enumerate la art. 11 § 2 și dreptul la libertatea de exprimare a opiniilor, prin cuvinte, gesturi sau chiar păstrarea tăcerii de către persoane adunate în stradă sau în alte locuri publice (a se vedea *Ezelin împotriva Franței*, 26 aprilie 1991, pct. 52, seria A nr. 202).

65. Totuși, art. 11 din Convenție protejează doar dreptul la „întrunire pașnică”. Această noțiune nu acoperă demonstrația ai cărei organizatori și participanți au intenții violente (a se vedea *Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden împotriva Bulgariei*, nr. 29221/95 și 29225/95, pct. 77, CEDO 2001-IX și *Galstyan împotriva Armeniei*, nr. 26986/03, pct. 101, 15 noiembrie 2007). Cu toate acestea, chiar dacă există un risc real ca o demonstrație publică să aibă ca rezultat tulburarea ordinii, din cauza unor evenimente care nu pot fi controlate de persoanele care o organizează, o astfel de demonstrație nu este exclusă din sfera de aplicare a art. 11 § 1, ci orice restrângere impusă unei astfel de adunări trebuie să fie conformă cu dispozițiile art. 11 § 2 [a se vedea *Schwabe și M.G. împotriva Germaniei*, nr. 8080/08 și 8577/08, pct. 103, CEDO 2011 (extrase)].

66. În cele din urmă, Curtea reiterează faptul că orice măsuri care aduc atingere libertății de întrunire și de exprimare, exceptând cazurile de instigare la violență sau de respingere a principiilor democratice, fac un deserviciu democrației și adesea chiar o amenință (a se vedea *Fáber împotriva Ungariei*, nr. 40721/08, pct. 37, 24 iulie 2012).

#### **(b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză**

##### *(i) Domeniul de aplicare al evaluării Curții*

67. Curtea observă că în speță sunt strâns legate aspecte legate de libertatea de exprimare și libertatea de întrunire pașnică. Într-adevăr, protecția opiniilor personale, garantată la art. 10 din Convenție, reprezintă unul din obiectivele libertății de întrunire, consacrată la art. 11 din Convenție (a se vedea *Taranenko împotriva Rusiei*, nr. 19554/05, pct. 68, 15 mai 2014, cu trimiterile suplimentare).

68. Părțile și terții intervenienți au transmis argumente în temeiul art. 10 și art. 11 și au prezentat diferite opțiuni pe care Curtea le poate alege cu privire la pronunțarea în cauză în termenii celui mai relevant articol relevant în acest sens (supra, pct. 37, 40, 50, 59 și 61).



69. Date fiind explicațiile detaliate oferite de reclamant despre scopul și întinderea intenționate ale evenimentului pe care l-a pregătit și la care a participat (supra, pct. 51 și 54), Curtea consideră că plângerea pune accentul pe faptul că a fost pedepsit pentru că a protestat, împreună cu alți participanți, într-o acțiune directă neviolentă, împotriva politicilor guvernului. Curtea este așadar convinsă că evenimentul a constituit mai cu seamă o exprimare, cu atât mai mult cu cât a implicat doar patru persoane și a durat foarte puțin timp (supra, pct. 10 și, *mutatis mutandis*, *Tatár și Fáber*, citată anterior, pct. 29). În plus, deoarece era urmarea unei decizii mai degrabă spontane (supra, pct. 7 și 30) și nu fusese anterior anunțat, este dificil de conceput că un astfel de eveniment ar fi putut genera prezența altor participanți în plus sau strângerea unei mulțimi importante care ar fi necesitat măsuri specifice din partea autorităților (*ibidem*).

70. Curtea găsește de cuviință, prin urmare, să examineze corespunzător prezenta cauză în baza art. 10, care va fi, totuși, interpretat în lumina art. 11 (a se vedea *Women On Waves și alții*, citată anterior, pct. 28, și *Taranenko*, citată anterior, pct. 69).

(ii) *Existența unei ingerințe*

71. Curtea observă că părțile nu sunt de acord dacă măsura luată împotriva reclamantului a constituit o ingerință în dreptul său la libertatea de exprimare (supra, pct. 52 și 56).

72. Curtea a stabilit că măsura în chestiune nu putea fi considerată ca vizând doar comportamentul reclamantului ca atare, nu și opiniile și mesajul exprimate de el prin fapte (supra, pct. 51). Rezultă că a existat o ingerință în exercitarea dreptului său la libertatea de exprimare (a se vedea *Tatár și Fáber*, citată anterior, pct. 30).

73. O astfel de ingerință duce la constatarea încălcării art. 10 din Convenție, cu excepția cazului în care era prevăzută de lege, urmarea un scop legitim și era necesară într-o societate democratică pentru a atinge acest scop (*ibidem*).

(iii) *Prevăzută de lege*

74. Curtea observă că, deși Guvernul a susținut că ingerința în exercitarea dreptului reclamantului a fost legală, reclamantul a considerat că ingerința nu a fost necesară într-o societate democratică, ceea ce a făcut să nu fie necesar ca el să dezvolte subiectul previzibilității legii care prevedea sancționarea sa, sugerând că el considera ilegală ingerința în exercitarea dreptului său (supra, pct. 52 și 57).

75. Principiile relevante pentru aprecierea legalității unei ingerințe, inclusiv cerințele de accesibilitate și previzibilitate ale legii sunt expuse în *Kudrevičius și alții* (citată anterior, pct. 108-110).

76. Curtea observă că temeiul juridic pentru amenda impusă reclamantului a fost art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991 citit în lumina art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991 (supra, pct. 15 și 30).

77. Cu toate acestea, referința la această dispoziție pentru sancțiune, și anume art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991, a fost contestată de reclamant în fața instanțelor naționale pe motiv că temeiul legal pentru sancțiunea sa trebuia să fie Legea nr. 60/1991. Pentru motivele evidențiate de acesta supra, pct. 17-19, reclamantul a contestat că a constituit un grup format din trei sau mai multe persoane, în scopul de a săvârși acțiuni ilicite, cu încălcarea liniștii și a ordinii publice și a normelor de conviețuire socială așa cum impunea Legea nr. 61/1991. Reclamantul a mai afirmat în fața instanțelor că la locul de desfășurare a protestului autoritățile de aplicare a legii s-au bazat pe procedura în baza Legii nr. 60/1991 și nu au făcut deloc trimitere la Legea nr. 61/1991. Dat fiind că acțiunile sale pot să fie considerate drept constituirea și organizarea și participarea la o întrunire publică lipsită de notificarea prealabilă necesară, sancționarea sa ar fi fost legală doar dacă ar fi fost întemeiată pe art. 26 din Legea nr. 60/1991 (supra, pct. 26).

78. Instanțele naționale au respins argumentele sus-menționate ale reclamantului pe motiv că încadrarea juridică a faptelor sale conform art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991 a fost justificată deoarece forma de protest aleasă de reclamant a încălcat Legea nr. 60/1991, prin urmare echivalând cu un act ilegal, iar încătușarea sa de barieră și exprimarea sa pot fi considerate fapte care au încălcat liniștea și ordinea publică și normele de conviețuire socială. Reclamantul nu oferise motive care ar fi putut justifica ținerea acestei forme de protest fără a urma procedura prealabilă prevăzută de Legea nr. 60/1991 de declarare a adunărilor publice autorităților și nu se poate afirma că normele expuse în Legea nr. 60/1991 nu se refereau la forme spontane de protest, deoarece impunea să fie făcută o declarație prealabilă despre orice tip de adunare publică. Nu poate exista nicio îndoială că acordul de a se reuni cu alte trei persoane într-un anume loc și la un timp anume cu scopul de a organiza o întrunire neautorizată îndeplinea condițiile contravenției prevăzute la art. 3 alin. (2) din Legea nr. 61/1991 citit în lumina art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 60/1991. De asemenea, argumentul că autoritățile trebuiau să se raporteze la Legea nr. 60/1991 mai degrabă decât la Legea nr. 61/1991 pentru a impune sancțiunea este nefondat, deoarece cele două legi erau complementare și nu se excludeau reciproc. A accepta punctul de vedere al reclamantului ar fi însemnat că situațiile de tulburare a ordinii și a liniștii publice care nu au fost incluse în Legea nr. 60/1991 ar fi scăpat nepedepsite. Dat fiind conținutul cadrului legal aplicabil care impunea declararea scrisă cu cel puțin trei zile înainte de data protestului, măsura luată împotriva reclamantului nu a încălcat dreptul său la libertatea de exprimare (supra, pct. 21-24 și 30-32).

79. Curtea reamintește că atribuția sa de revizuire a respectării legii interne este limitată, deoarece în primul rând revine autorităților naționale, în

special instanțelor, să interpreteze și să aplice legea internă [a se vedea, printre altele, *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 110, și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy împotriva Finlandei* (MC), nr. 931/13, pct. 144, 27 iunie 2017]. Exceptând cazul în care interpretarea este arbitrară sau în mod vădit nerezonabilă, rolul Curții se limitează la a constata dacă efectele acestei interpretări sunt compatibile cu Convenția (a se vedea *Centre for Democracy and the Rule of Law împotriva Ucrainei*, nr. 10090/16, pct. 108, 26 martie 2020, cu trimiterile suplimentare).

80. Curtea observă că nimic din textul Legii nr. 60/1991 și al Legii nr. 61/1991 (supra, pct. 34-35) nu ar determina-o să considere că motivarea instanțelor naționale în sensul că dispozițiile acestor două legi sunt complementare și nu se exclud reciproc ar fi arbitrară sau în mod vădit nerezonabilă (supra, pct. 78). Mai mult, părțile nu au invocat nicio probă care să sugereze că sus-menționata concluzie a instanțelor contravine practicii juridice consacrate. Prin urmare, Curtea este pregătită să accepte că cele două legi în cauză erau complementare și puteau fi înțelese coroborat.

81. Așa cum arată și evaluările instanțelor naționale, Curtea observă, în continuare, că lectura coroborată a legilor nr. 60/1991 și 61/1991 sugerează că nicio adunare publică – indiferent de cât de mică sau scurtă, indiferent de natura sa, și anume întrunire sau exprimare, și fără a ține seama de potențialul său de a provoca perturbarea vieții cotidiene – nu poate fi declarată ilegală dacă a fost declarată autorităților cu trei zile înainte de eveniment. Indiferent dacă a fost conexasă cu alte fapte care la rândul lor puteau fi considerate încălcări ale liniștii și ordinii publice și ale normelor de conviețuire socială, această încălcare în sine a făcut posibil ca autoritățile să impună o sancțiune pentru un astfel de eveniment.

82. Prin urmare, cadrul de reglementare în litigiu oferea o largă interpretare a ceea ce constituia un eveniment supus declarării prealabile și furniza autorităților o competență mai degrabă extinsă în impunerea de restrângeri unor astfel de evenimente, în absența declarării menționate anterior.

83. Curtea observă totodată că, așa cum sugerează Guvernul (supra, pct. 38 și 56) și concluziile procesului-verbal (supra, pct. 15), pe lângă problema existenței sau a absenței informării prealabile, comportamentul ales de reclamant și de ceilalți participanți pentru comunicarea mesajului, și anume încătușarea de bariera unei parcări, în sine, putea fi considerat ca echivalând cu o acțiune ilicită, contrară ordinii și liniștii publice și normelor de conviețuire socială, făcând prin urmare posibilă sancțiunea care i-a fost aplicată.

84. În lumina celor de mai sus, Curtea este pregătită să accepte că, așa cum se aplica în cazul reclamantului, cadrul juridic intern relevant de aplicare a sancțiunii era formulat suficient de clar pentru a îndeplini cerința previzibilității de la art. 10 § 2 din Convenție.

85. Prin urmare, Curtea consideră că ingerința în exercitarea dreptului reclamantului era „prevăzută de lege”.

(iv) *Scop legitim*

86. Curtea observă că părțile sunt de acord, explicit sau implicit, că sancțiunea în litigiu avea ca scop protecția ordinii publice și a drepturilor și libertăților altora (supra, pct. 53 și 57), deși reclamantul părea să indice faptul că acordul său depindea de stabilirea dacă scopurile în cauză puteau fi înțelese ca sugerând că autoritățile urmăreau să împiedice tulburarea activității instituției publice respective (supra, pct. 53).

87. Curtea poate să accepte că sancțiunea aplicată reclamantului pentru organizarea sau participarea la protestul în chestiune, pentru care nu s-a făcut nicio declarație prealabilă, putea avea ca scop prevenirea tulburărilor și protejarea drepturilor și libertăților altora (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Tatár și Fáber*, citată anterior, pct. 32, și *Novikova și alții împotriva Rusiei*, nr. 25501/07 și alte 4 cereri, pct. 147, 26 aprilie 2016).

88. Prin urmare, pornește de la presupunerea că măsura împotriva reclamantului urmărea scopurile legitime citate de Guvern.

(v) *Măsură necesară într-o societate democratică*

89. Curtea reiterează că verificarea „necesității într-o societate democratică” impune Curții să stabilească dacă ingerința în cauză a corespuns unei „nevoi sociale imperioase”. Statele contractante beneficiază de o anumită marjă de apreciere atunci când stabilesc dacă există o astfel de nevoie, dar aceasta merge mână în mână cu un control european, în ceea ce privește atât legislația, cât și hotărârile care o aplică, inclusiv cele pronunțate de o instanță independentă. Prin urmare, Curtea este competentă să pronunțe o opinie definitivă privind problema dacă o „restrângere” poate fi reconciliată cu libertatea de exprimare protejată de art. 10 [a se vedea, între alte cauze, *Asociația Ekin împotriva Franței*, nr. 39288/98, pct. 56, CEDO 2001-VIII, și *Perna împotriva Italiei* (MC), nr. 48898/99, pct. 39, CEDO 2003-V].

90. Sarcina Curții, în exercitarea funcției sale de supraveghere, nu este să înlocuiască instanțele interne competente, ci mai degrabă să examineze în temeiul art. 10 deciziile pe care acestea le-au pronunțat în temeiul marjei lor de apreciere [a se vedea *Fressoz și Roire împotriva Franței* (MC), nr. 29183/95, pct. 45, CEDO 1999-I]. Acest lucru nu înseamnă că verificarea se limitează la a stabili dacă statul pârât și-a exercitat puterea discreționară în mod rezonabil, cu atenție și cu bună-credință; Curtea analizează ingerința incriminată în lumina cauzei în ansamblu, inclusiv conținutul declarației făcute împotriva reclamantului și contextul acesteia (a se vedea *News Verlags GmbH & CoKG împotriva Austriei*, nr. 31457/96, pct. 52, CEDO 2000-I).

91. În special, Curtea trebuie să stabilească dacă motivele invocate de autoritățile naționale pentru a justifica ingerința au fost „relevante și

suficiente“ și dacă măsura luată a fost „proporțională cu scopurile legitime urmărite“ (a se vedea *Chauvy și alții împotriva Franței*, nr. 64915/01, pct. 70, CEDO 2004-VI). Procedând astfel, Curtea trebuie să se convingă de faptul că autoritățile naționale, bazându-se pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante, au aplicat standarde conforme principiilor prevăzute de art. 10 (a se vedea *Zana împotriva Turciei*, 25 noiembrie 1997, pct. 51, Culegere de hotărâri și decizii 1997-VII).

92. În cauza reclamantului, Curtea a stabilit că el și ceilalți participanți la eveniment au dorit să atragă atenția concetățenilor lor și a funcționarilor publici că dezaprobau politicile guvernului privind proiectul minier de la Roșia Montană (supra, pct. 45 și 69). Acesta era un subiect de interes public și contribuise la dezbaterile actuală din societate legată de impactul proiectului și de exercitarea puterii guvernamentale și politice pentru a avea undă verde. Curtea reiterează în această privință că, în temeiul art. 10 § 2 din Convenție, există o sferă limitată de aplicare pentru restrângerea discursului politic sau a dezbaterilor privind probleme de interes public. A fost abordarea coerentă a Curții să ceară motive foarte solide pentru justificarea restrângerilor discursului politic, deoarece restrângerile ample impuse în cazuri individuale ar afecta, fără îndoială, respectarea libertății de exprimare în general în statul în cauză [a se vedea *Sürek împotriva Turciei (nr. 1)* (MC), nr. 26682/95, pct. 61, CEDO 1999-IV, și *Feldek împotriva Slovaciei*, nr. 29032/95, pct. 83, CEDO 2001-VIII].

93. Curtea observă, în această privință, că acțiunea de protest se desfășurase într-o piață deschisă publicului (supra, pct. 15). Evenimentul fusese încheiat brusc de către organele de ordine, iar reclamantul și ceilalți participanți fuseseră duși la o secție de poliție și amendați după ce abia li se dăduse timp să-și exprime opiniile (supra, pct. 9-15 și 44). Instanțele interne păreau a fi abordat situația creată de protestul reclamantului ca o problemă care intra în sfera de aplicare a reglementărilor cu privire la evenimentele publice care impuneau o declarație prealabilă și exercitarea dreptului la libertatea de întrunire pașnică (supra, pct. 21-24 și 30-32). Curtea găsește, prin urmare, că este oportun în mod special în acest punct să se refere la principiile pe care le-a consacrat în contextul art. 11 din Convenție.

94. Curtea reamintește că, deși regulile care guvernează adunările publice, precum sistemul declarării prealabile, pot fi esențiale pentru buna desfășurare a demonstrațiilor publice, în măsura în care permit autorităților să minimizeze perturbarea traficului rutier și să ia alte măsuri de siguranță, aplicarea lor nu poate deveni un scop în sine (a se vedea *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 163, cu trimiterile suplimentare). Curtea reiterează poziția sa constantă că o situație cu caracter ilicit, precum cea izvorâtă în dreptul românesc din inițierea unei demonstrații fără o declarație prealabilă, nu justifică neapărat (cu alte cuvinte, în sine) o ingerință în dreptul persoanei la libertatea de întrunire (a se vedea *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 150). Cu alte cuvinte, absenței declarării prealabile și ulterioara „ilegalitate“ a

evenimentului, considerat de autorități ca fiind o adunare, nu oferă o *carte blanche* autorităților. Reacția autorităților naționale față de un eveniment public rămâne limitată de cerințele referitoare la proporționalitate și necesitate de la art. 11 din Convenție (a se vedea *Primov și alții împotriva Rusiei*, nr. 17391/06, pct. 119, 12 iunie 2014, și *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 163).

95. Atunci când manifestații nu se implică în acte de violență, este important ca autoritățile publice să arate un grad de toleranță față de adunările pașnice, astfel încât libertatea de întrunire garantată la art. 11 din Convenție să nu fie golită de conținut (a se vedea *Oya Ataman împotriva Turciei*, nr. 74552/01, pct. 42, CEDO 2006-XIV). „Gradul de toleranță” corespunzător nu poate fi definit *in abstracto*: Curtea trebuie să țină seama de circumstanțele speciale ale cauzei și în special de măsura în care s-a produs „perturbarea vieții cotidiene”, dat fiind că se înțelege că orice adunare de mari dimensiuni într-un loc public creează inevitabil inconveniente populației sau o anumită perturbare vieții cotidiene (a se vedea *Primov și alții*, citată anterior, pct. 145, și *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 165). Gradul efectiv al acestei toleranțe și manifestările sale specifice variază în funcție de circumstanțele specifice fiecărei cauze, de exemplu, în cazul în care este vorba despre dispersarea evenimentului prin recurgere la forța fizică (a se vedea *Primov și alții*, citată anterior, pct. 156-63, și *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 166) sau atunci când privește un eveniment care nu a fost declarat în prealabil autorităților, dar (i) era o reacție urgentă la un eveniment politic în desfășurare (a se vedea *Bukta și alții*, citată anterior, pct. 36-38, și *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 166) sau (ii) era pur și simplu o acțiune de protest de obstrucționare care, fiind contestabilă prin însăși natura sa, în principiu și în practică, putea necesita o declarație prealabilă (a se vedea *Chernega și alții împotriva Ucrainei*, nr. 74768/10, pct. 239, 18 iunie 2019).

96. Curtea subliniază că, în primul rând, este de competența autorităților naționale, aflate în contact direct cu persoanele implicate, să stabilească modul în care să reacționeze la un eveniment public (a se vedea *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 169). Cu toate acestea, având în vedere relevanța principiilor rezumate mai sus (a se vedea pct. 94-95) pentru prezenta cauză, Curtea a considerat că sarcina sa atunci când se ocupă de capătul de cerere al reclamantului întemeiat pe art. 10 din Convenție, așa cum a fost descris supra, pct. 91, este de a aprecia dacă deciziile luate de autorități în legătură cu protestul au ținut seama în mod corespunzător de amploarea „tulburării vieții cotidiene” cauzată de acesta (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 168).

97. În acest sens, Curtea observă că atunci când au respins contestația reclamantului împotriva procesului-verbal al poliției și a amenzii aplicate, instanțele naționale nu au evaluat nivelul de tulburare cauzat de faptele acestuia, în eventualitatea că a existat. Au observat doar că reclamantul nu a respectat obligația declarării prealabile în privința unei situații care, în opinia

lor, necesita fără îndoială o declarație și că încătușarea sa de barieră și exprimarea sa pot fi considerate fapte care au încălcat liniștea și ordinea publică și normele de conviețuire socială (supra, pct. 21-24 și 30-32).

98. Curtea reiterează că, după cum au subliniat și instanțele naționale, principiul proporționalității cere să fie păstrat un echilibru între cerințele scopurilor prezentate în art. 11 § 2, pe de o parte, și cele ale exprimării libere a opiniilor, prin cuvinte, gesturi sau chiar păstrarea tăcerii de către persoane adunate în stradă sau în alte locuri publice, pe de altă parte (a se vedea *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 144). Cu toate acestea, Curtea observă că instanțele naționale nu au încercat să asigure acest echilibru prin faptul de a da o importanță preponderentă ilegalității formale a evenimentului în cauză (a se vedea *Obote împotriva Rusiei*, nr. 58954/09, pct. 43, 19 noiembrie 2019).

99. Curtea observă că, cu privire la afirmația instanțelor naționale despre obligația de a declara în prealabil evenimentul inițiat de reclamant, aceasta nu era însoțită de nicio considerație aparentă privind faptul dacă, dat fiind numărul de participanți, o astfel de declarație s-ar fi dovedit utilă pentru a permite autorităților să ia măsuri necesare precum cele descrise supra, pct. 94, pentru a garanta buna desfășurare a evenimentului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Novikova și alții*, citată anterior, pct. 171). De asemenea, constată că, prin aplicarea acestei reguli exprimărilor (supra, pct. 69) – mai degrabă decât doar adunărilor – s-ar crea o restrângere prealabilă, incompatibilă cu libera comunicare a ideilor, și s-ar putea submina libertatea de exprimare (a se vedea *Tatár și Fáber*, citată anterior, pct. 40).

100. Acțiunile criticate ale autorităților nu au luat în considerare accentul pus în repetate rânduri de Curte pe faptul că aplicarea normelor care reglementează adunările publice nu trebuie să devină un scop în sine (a se vedea jurisprudența citată supra, pct. 94; precum și *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 155; *Obote*, citată anterior, pct. 42).

101. Curtea observă, în sfârșit, așa cum au subliniat și instanțele naționale, că amenda impusă reclamantului pentru participarea la evenimentul în cauză era minimul sumei legale avute în vedere pentru contravenția contestată și că reclamantul nu a susținut sau a adus probe că plata amenzii depășea mijloacele sale financiare. A reamintit, totuși, că aplicarea unei sancțiuni, administrative sau de altă natură, oricât de blândă ar fi, autorului unei exprimări care era considerată politică (supra, pct. 92) poate avea un efect nedorit de intimidare asupra discursului public (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Tatár și Fáber*, citată anterior, pct. 41).

102. În lumina celor menționate anterior, Curtea consideră că hotărârea de a restrânge libertatea de exprimare a reclamantului nu a fost susținută de motive relevante și suficiente pentru scopul testului de „necesitate” în temeiul art. 10 § 2 din Convenție. Ingerința nu a fost așadar necesară într-o societate democratică în sensul art. 10 din Convenție. Prin urmare, a fost încălcat articolul respectiv interpretat în lumina art. 11.

## II. CU PRIVIRE LA APLICAREA ART. 41 DIN CONVENȚIE

### 103. Art. 41 din Convenție prevede:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

### **A. Prejudiciu**

104. Reclamantul a solicitat 113 euro (EUR) cu titlu de prejudiciu material, corespunzând sumei amenzii impuse de către autorități. A depus copii ale chitanței care atestă plata sumei solicitate.

105. De asemenea, reclamantul a solicitat 5 000 EUR cu titlu de prejudiciu moral pentru încălcarea drepturilor sale de către autoritățile naționale.

106. Guvernul a susținut că reclamantul nu are dreptul la o sumă acordată cu titlu de prejudiciu material având în vedere motivele autorităților naționale pentru acțiunile lor.

107. În ceea ce privește cererea reclamantului cu titlu de prejudiciu moral, Guvernul a susținut că era excesivă și că eventuala constatare a unei încălcări ar constitui o reparație echitabilă suficientă în cazul său.

108. Curtea ia act că există o legătură clară între amenda aplicată de autoritățile naționale și suma plătită de acesta. Prin urmare, Curtea îi acordă reclamantului 113 EUR, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul material.

109. În ceea ce privește pretenția reclamantului privind prejudiciul moral, Curtea consideră că simpla constatare a unei încălcări de către Curte nu este suficientă pentru a despăgubi reclamantul pentru sentimentul de nedreptate și frustrare pe care trebuie să îl fi simțit ca urmare a sancțiunii care i-a fost aplicată. Pronunțându-se în echitate, Curtea acordă reclamantului 5 000 EUR, plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul moral.

### **B. Cheltuieli de judecată**

110. Reclamantul a solicitat, de asemenea, suma de 1 872 EUR pentru cheltuielile de judecată pentru reprezentarea sa în fața Curții, care să fie plătită direct reprezentantului său. Acesta a prezentat un contract încheiat cu avocatul său cu privire la tariful orar perceput de avocat, precum și o defalcare a numărului de ore lucrate de avocat în această cauză, în valoare totală de 1 872 EUR.

111. Guvernul a susținut că Curtea ar trebui să acorde reclamantului doar suma corespunzând cheltuielilor efectuate de acesta, dovedite și suportate în mod necesar.



112. Conform jurisprudenței Curții, un reclamant are dreptul la rambursarea cheltuielilor de judecată numai în măsura în care se stabilește caracterul lor real și necesar, precum și caracterul rezonabil al cuantumului acestora. În prezenta cauză, având în vedere suma solicitată efectiv de reclamant pentru cheltuielile de judecată, documentele aflate la dispoziția sa, precum și criteriile de mai sus, Curtea consideră rezonabil să acorde reclamantului suma de 1 872 EUR pentru onorariul avocatului, plus orice sumă ce poate fi datorată de reclamant cu titlu de impozit, pentru cheltuielile de judecată. Această sumă se va plăti direct în contul bancar al reprezentantului reclamantului [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Khlaifia și alții împotriva Italiei* (MC), nr. 16483/12, pct. 288, 15 decembrie 2016].

### C. Dobânzi moratorii

113. Curtea consideră necesar ca rata dobânzilor moratorii să se întemeieze pe rata dobânzii facilității de împrumut marginal, practică de Banca Centrală Europeană, majorată cu trei puncte procentuale.

### PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN UNANIMITATE, CURTEA

1. *declară* cererea admisibilă;
2. *hotărăște* că a fost încălcat art. 10 din Convenție interpretat în lumina art. 11;
3. *hotărăște*
  - (a) că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, în conformitate cu art. 44 § 2 din Convenție, următoarele sume care trebuie convertite în moneda națională a statului pârât la rata de schimb aplicabilă la data plății:
    - (i) 113 EUR (una sută treisprezece euro), plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul material;
    - (ii) 5 000 EUR (cinci mii de euro), plus orice sumă ce poate fi datorată cu titlu de impozit, pentru prejudiciul moral;
    - (iii) 1 872 EUR (una mie opt sute șaptezeci și doi euro), pentru cheltuielile de judecată, plus orice sumă ce poate fi datorată de reclamant cu titlu de impozit, sumă care trebuie plătită în contul bancar indicat de reprezentantul reclamantului;
  - (b) că, de la expirarea termenului menționat și până la efectuarea plății, aceste sume trebuie majorate cu o dobândă simplă, la o rată egală cu rata dobânzii facilității de împrumut marginal practică de Banca Centrală Europeană, aplicabilă pe parcursul acestei perioade și majorată cu trei puncte procentuale.

HOTĂRÂREA BUMBEȘ ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

Redactată în limba engleză și comunicată în scris la 3 mai 2022, în conformitate cu art. 77 § 2 și 3 din Regulamentul Curții.

Ilse Freiwirth  
Grefier adjunct

Yonko Grozev  
Președinte