

Favor libertatis. Prawo do wolności zgromadzeń w Republice Włoskiej

Streszczenie

Wolność zgromadzeń jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa. Coraz częściej wprowadzane regulacjami krajowymi ograniczenia dla jednego z najważniejszych praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jakim jest wolność zgromadzeń stanowi poważne zagrożenie gwarancji praw obywatelskich, a w konsekwencji zagrożenie demokracji. Jeden z największych krajów UE, jakim są Włochy od kilku lat, pod pretekstem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wprowadza liczne ograniczenia i definiuje otwarte do tej pory pojęcia konstytucyjne, ograniczając i zawężając swobodę ich interpretacji, a tym samym reglamentując wolność i swobodę wypowiedzi i zgromadzeń.

Słowa kluczowe

polityka, wolność zgromadzeń, wolność słowa, konstytucja, Republika włoska, Unia Europejska

Abstract

The freedom of assembly is one of the fundamentals of a democratic state under the rule of law. The limitation of one of the most important rights in the European Human Rights Convention, i.e. the freedom of assembly, which is more and more frequently introduced under national regulations, poses a serious threat to the guarantees of the civil rights, and consequently a threat to democracy. One of the largest EU countries, which Italy is, for a few years, under the pretext of protecting the public security and order, has been introducing numerous restrictions and defining the so far open constitutional terms, limiting and narrowing the freedom of the interpretation thereof, and, at the same time, rationing the freedom of speech and assembly.

Keywords

politics, freedom of assembly, freedom of speech, constitution, Italian Republic, European Union

1. Wprowadzenie

W okresie coraz częstszych ataków terrorystycznych na całym świecie, w szczególności boleśnie dotykających w ostatnich latach kontynent europejski, rządy wielu państw decydują się na ograniczenie lub okresowe „pozbawienie” obywateli jednego z głównych atrybutów demokracji, jakim jest wolność zgromadzeń, ściśle powiązana z wolnością wypowiedzi – fundamentem demokratycznego państwa prawa. Przewod-

nim argumentem w dyskusjach nad ograniczeniem społeczeństwu prawa do zgromadzeń staje się bezpieczeństwo państwowe. Alternatywa zawarta w większości konstytucji państw europejskich, a dotycząca możliwości ograniczenia wolności zgromadzeń w związku z bezpośrednim zagrożeniem porządku państwowego, stała się wentylem bezpieczeństwa w sytuacjach ekstremalnych, ale także pretekstem do daleko idących ograniczeń nakładanych przez aparat państwowy z jednej strony, a multiplikowaniem się skrajnych zachowań nietolerancji i faszystów z drugiej, zagrażając bezpośrednio demokracji.

Historyk Massimo Salvadori, interpretując dzieła Hansa Kelsena¹, prawnika, którego myśl intelektualna stanowiła podstawy rozwoju filozofii normatywizmu w XX wieku, zauważył, że „demokracja to forma państwa, która najmniej broni się przed swoimi wrogami”. Wydaje się, że jej tragicznym przeznaczeniem jest obowiązek utrzymywania największego i najniebezpieczniejszego wroga na własnym łonie, bo gdy demokracja pozostanie wierna sobie, musi także znieść ruch zmierzający do jej zniszczenia i winna zagwarantować temu ruchowi, jak każdemu innemu nurtowi politycznemu, te same możliwości działania i rozwoju”².

Karl Popper uważał z kolei, ilustrując paradoks tolerancji i powiązanej z nią demokracji, że nieograniczona tolerancja prowadzi do zniknięcia jej samej. Bo gdy rozszerzymy nieograniczoną tolerancję nawet na tych, którzy są nietolerancyjni, nie będziemy gotowi bronić tolerancyjnego społeczeństwa przed atakami nietolerancji, tolerancyjne jednostki zostaną zniszczone, a tolerancja wraz z nimi. Jaki los będzie wtedy czekał demokrację i stanowiące jej fundament podstawowe prawa i wolności obywatelskie?

Czy w dobie ataków przeprowadzanych coraz częściej przez terrorystów wjeżdżających ciężarówkami w tłum turystów na jarmarkach bożonarodzeniowych, na głównych deptakach spacerowych miast, wolność zgromadzeń będzie coraz bardziej ograniczana? Czy w czasach nasilenia się poparcia dla działalności skrajnych ruchów prawicowych i narodowościowych ekstremizm pokona fundamenty demokratycznego państwa prawa i doprowadzi do ograniczenia wolności wypowiedzi? Czy wreszcie nowo tworzone regulacje prawne, związane z dynamicznie zmieniającą się sytuacją polityczną w wielu krajach i zagrożeniem bezpieczeństwa powszechnego zadadzą „decydujący cios” *favor libertatis*?

¹ Hans Kelsen – austriacki prawnik i filozof prawa, twórca normatywizmu i koncepcji czystej nauki prawa, w której punktem wyjścia jest radykalny rozdział prawa i moralności oraz prawa i faktu, zob. <http://www.juragentium.org/topics/thil/profiles/it/kelsen.htm> [dostęp: 15.10.2018].

² S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della direttiva Maroni* i R. Todero, *C'era una volta la libertà di riunione*, <https://www.ilfoglio.it/pensieri-non-convenzionali/2017/09/06/news/la-liberta-di-riunione-una-balla-con-la-quale-trastullarsi-bandiere-al-vento-quando-siamo-tutti-daccordo-pero-151278/> [dostęp: 15.10.2018].

2. Regulacje prawne

Prawo do zgromadzeń jest – od czasów Rewolucji Francuskiej – jednym z kamieni węgielnych, na którym opierają się europejskie systemy prawne (w tym także system włoski). We Włoszech wolność zgromadzeń jest gwarantowana i chroniona zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach zwykłych, które to w ostatnich latach uległy zasadniczym nowelizacjom.

Historycznie już w Statuto Albertino, w art. 32, uznano „prawo do gromadzenia się w sposób pokojowy i nieuzbrojony, zgodne z przepisami.” Przepis ten nie dotyczył spotkań w miejscach publicznych lub otwartych dla publiczności, które w całości podlegały z kolei prawu policyjnemu. Następnie aby uzupełnić normę Statuto Albertino³, wszedł w życie dekret królewski nr 1848/1926 który rozszerzył uprawnienia prefektów, umożliwiając im rozwiązanie zgromadzeń, stowarzyszeń, organów, a nawet partii politycznych. Kolejnym krokiem kodyfikacyjnym było wprowadzenie Ustawy Prawo Bezpieczeństwa Publicznego, zatwierdzonej przez R.D. n. 773/1931 (*R.D. – Reggio Decreto* – akt normatywny mający moc obowiązującego prawa, przyp. autora), a obowiązującej z drobnymi zmianami do dnia dzisiejszego⁴.

Ustawodawstwo funkcjonujące w epoce przedrepublikańskiej we Włoszech zostało częściowo inkorporowane przez art. 17 Konstytucji włoskiej z 1948 r., która ustanowiła prawo obywateli do „jednoczenia się w sposób pokojowy i bez użycia broni”. Zgromadzenie Konstytucyjne postanowiło podnieść wolność zgromadzeń do konstytucyjnie gwarantowanego prawa. Z jednej strony, miało to na celu ochronę porządku publicznego⁵ (w rzeczywistości art. 17 Konstytucji, w ust. 2 i 3, przewiduje obiektywne ograniczenia w korzystaniu z danego prawa), a z drugiej strony doprowadziło do urzeczywistnienia wolności w zakresie nienaruszalnych praw człowieka, wyraźnie przewidzianych w art. 2 Konstytucji Włoch⁶.

W czasach współczesnych zarówno organy orzecznicze Wspólnot Europejskich, jak i włoski ustawodawca podkreślają, że wolność zgromadzeń stanowi fundament i gwarancję praw podstawowych każdego człowieka. Już w 1950 r. w treści EKPC w art. 11 zapisano prawo do wolności zgromadzeń, określając je prawem do „wolności pokojowych zgromadzeń i stowarzyszeń dla wszystkich obywateli państw sygnatariuszy

³ Statuto Albertino – Statut albertyński, od imienia króla, który go promulgował, Carlo Alberto di Savoia, akt konstytucyjny Królestwa Sardynii, a następnie Królestwa Włoch, podpisany i ogłoszony w Turynie w dniu 4 marca 1848 r. Akt Konstytucyjny Królestwa Włoch był aktem obowiązującym do wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1948 r. Konstytucji Republiki.

⁴ F. Caringella, L. Levita, A. Iannuzzi, *Manuale di Pubblica Sicurezza*, Roma 2015.

⁵ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino 2010.

⁶ F. Ciannamea, *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell'Interno sulle manifestazioni urbane*, „Giurisprudenza Penale Web” 2017, 10, s. 1-2.

Konwencji⁷. Ta sama zasada została następnie potwierdzona w art. 12 ust. 1 Karty z Nicei⁸ i podniesiona do rangi podstawowej zasady wspólnotowego porządku prawnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)⁹. Konieczne jest także podkreślenie regulacji z roku 2009, odnoszącej się do Traktatu z Lizbony, w którym zapewniono maksymalną ochronę wolności zgromadzeń, w ramach najwyższych źródeł prawa systemu Unii Europejskiej.

Wracając do włoskiej Ustawy Zasadniczej podkreślić przyjdzie, że wyraźnie uznaje ona prawo do gromadzenia się obywateli, nie podając jednak dokładnej definicji samego zgromadzenia i pozostawiając tym samym dość dużą swobodę interpretacyjną. Według doktryny konserwatywnej zgromadzenie „oznacza dobrowolną współobecność kilku osób w tym samym miejscu, które mają wspólny cel i które spotykają się na zaproszenie jednego lub więcej organizatorów nawet bez uprzednich uzgodnień. Charakterystyczne dla zgromadzenia jest to, że w momencie swej fizycznej obecności każdy uczestnik indywidualnie realizuje własny interes we wspólnym celu, bez żadnych ograniczeń wiążących go z innymi uczestnikami”¹⁰.

Z jednej strony za zgromadzenie może być uznana dobrowolna współobecność (wł. *compresenza*) kilku osób w tym samym miejscu w celu wspólnego np. protestu czy afirmacji interesów danej grupy, wydarzenia czy sprzeciwu¹¹. Zgromadzenie to może być wcześniej zorganizowane i umówione, ale może też odbyć się spontanicznie, bez wcześniejszego uzgodnienia (np. świętowanie zwycięstwa w wydarzeniach sportowych itp.). Z drugiej strony od tego typu zgromadzeń odróżnić należy współobecność przypadkową, nie powiązaną z chęcią uczestniczenia w wydarzeniu (np. oczekiwanie na załatwienie sprawy w instytucji publicznej czy handlowej)¹². Sporną kwestią pozostają wydarzenia zawierające w sobie cechy charakterystyczne dla obu rodzajów zgromadzeń – takie jak wydarzenia sportowe, wycieczki zorganizowane z przewodnikiem itp.) – a to z uwagi na obowiązek zgłaszania zgromadzeń w miejscach publicznych właściwym organom, które to mają prawo w wyjątkowych sytuacjach nawet do rozwiązania takiego zgromadzenia. W związku z wieloma kontrowersjami rodzącymi się przy podejmowaniu próby zdefiniowania pojęcia

⁷ Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. weszła w życie 3 września 1953 r. Zob. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf, s. 13 [dostęp: 15.10.2018].

⁸ Art. 12 §1 Karty Praw Podstawowych UE, proklamowany w Nicei dnia 9 grudnia 2000 r. stanowi iż: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT> [dostęp: 14.10.2018].

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ F. Ciannamea, *op. cit.*

¹¹ G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2000, s. 604; B. Pezzini, *La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione*, [w:] *Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche di Bergamo, n. 15, Bergamo 2004, s. 64.

¹² *Ibidem*.

zgromadzenia w prawie włoskim przyjmuje się w doktrynie, że za zgromadzenie uznać należy dobrowolne, zamierzone zgrupowanie osób na określonej przestrzeni, w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych, manifestacji poparcia bądź sprzeciwu¹³.

Doktryna zalicza wolność zgromadzeń do praw, które uznawane są za tzw. „negatywne prawa i wolności jednostki”. Chodzi o sytuację, „w których podmiot ma możliwość działania bez przeszkód lub prawo do niepodejmowania działania bez przymusu ze strony innych podmiotów”¹⁴. Negatywne wolności obywatelskie kontrastują z wolnościami pozytywnymi, rozumianymi przez konserwatywnych teoretyków¹⁵ jako sytuację, „w których człowiek ma możliwość kierowania własną wolą, podejmowania decyzji, bez związku i determinacji wolą innych”. Ten rodzaj wolności jest również nazywany „samostanowieniem” lub „autonomią”. W związku z tym, że prawo do zgromadzeń uznane jest za prawo negatywne, automatycznie inkorporowane zostało także do katalogu praw nienaruszalnych, chronionych art. 2 Konstytucji¹⁶.

3. Ograniczenia w korzystaniu z wolności zgromadzeń

Zarówno Konstytucja, jak i ustawy zwykle ograniczają jednak obywateli w ramach korzystania z prawa do wolności zgromadzeń. Z obiektywnego punktu widzenia art. 17 Konstytucji Włoch pozwala na korzystanie z wolności zgromadzeń tylko wtedy, gdy odbywają się one pokojowo i bez użycia broni. Te same regulacje zawiera art. 11 EKPC i art. 12 Praw Fundamentalnych UE. Dopiero w XX wieku doktryna doszła do jednoznacznej definicji pokoju, orzekając, że zgromadzenie nie jest pokojowe, gdy mając na uwadze warunki, w jakich jest przeprowadzane, istnieje uzasadnione niebezpieczeństwo, że jego rozwój może spowodować szkody osobowe lub rzeczowe. Definicja ta pokazuje, że w przypadku oceny „niepokojowego zgromadzenia” należy odwoływać się nie tylko do tego zgromadzenia, w którym popełniono przestępstwo, ale także – zgodnie z art. 20 TULPS – do tego, w którym „porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne” jest zagrożone¹⁷.

Oprócz definicji broni ustawodawca w prawie n. L. 110/1975 zabrania osobom mających licencję na posiadanie broni zabierania jej ze sobą, gdyby planowały one udział w zgromadzeniach w miejscu publicznym. W tej ostatniej kwestii wielokrotnie

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ N. Bobbio, *Enciclopedia del Novecento*, Roma 1978.

¹⁵ *Ibidem*; F. Ciannonea, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ F. Ciannonea, *op. cit.* s. 3-5.

¹⁷ M.P.C. Tripaldi, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, [w:] *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova 2003, s. 827.

podnoszono, że zakaz ustawowy 110/1975 powinien zostać rozszerzony na wszystkie zgromadzenia, zarówno te, które organizowane są w miejscach publicznych, jak i te w miejscach otwartych dla publiczności¹⁸.

Wreszcie w odniesieniu do ogólnego pojęcia broni, zawartego w ustawie n. 110/1975, włoski Trybunał Konstytucyjny w latach 80. (orzeczenie nr 79/1982) odrzucił wszelkie wątpliwości co do konstytucyjności dyspozycji art. 4 L. 110/1975, stwierdzając, że „nie ma wątpliwości co do definicji broni, biorąc pod uwagę, że jej głównym elementem jest zdolność do wyrządzenia krzywdy na osobie, bez względu na czas i miejsce popełnienia przestępstwa czy okoliczności jego popełnienia¹⁹.

Pod względem ograniczeń subiektywnych prawo nie zezwala na gromadzenie się osobom podlegającym ograniczeniom związanym z brakiem zdolności do czynności prawnych lub przypadków szczególnych ograniczeń nałożonych przez sądy. W związku z tym korzystanie z prawa wolności zgromadzeń jest ograniczone – z powodu regulacji „specjalnego typu”: w stosunku do więźniów, którym nie przysługuje wolność zgromadzeń (eoprócz wyjątków odnoszących się do wolności religijnej); podmiotom podlegającym środkom zapobiegawczym szczególnego nadzoru, bezpieczeństwa publicznego oraz nietypowemu zakazowi dostępu do miejsc, w których odbywają się imprezy sportowe (tzw. DASPO); wojsku, które – poza wyjątkami przewidzianymi dla reprezentacji wojskowej zgodnie z art. 6 L. 382/1978 – nie może uczestniczyć na służbie lub w mundurze w zgromadzeniach, wiecach partii politycznych; a także osobom należącym do Policji Państwowej, które nie mogą przeprowadzać publicznych zbiorowych demonstracji za pomocą pojazdów policyjnych lub uczestniczyć w nich w mundurach, nawet jeśli nie są one wykorzystywane bezpośrednio na demonstracjach partii politycznych, stowarzyszeń i organizacji politycznych lub związków zawodowych²⁰.

Trzeci rodzaj ograniczeń, które przewidują ustawy, dotyczy czasu i miejsca, w którym odbywają się zgromadzenia. Artykuł 17 Konstytucji stanowi, że „do spotkania w miejscach otwartych dla publiczności nie jest wymagane powiadomienie organów państwowych”, a ustęp 3 tego artykułu, że: „zgromadzenia w miejscach publicznych muszą być podane uprzednio do wiadomości organów państwowych, które to organy mogą zabronić organizacji takiego zgromadzenia ze względów bezpieczeństwa lub zachowania porządku publicznego”²¹.

Jeśli chodzi o rozróżnienie między miejscem publicznym, miejscem otwartym dla publiczności a miejscem prywatnym, w 1951 roku Zjednoczona Sekcja Sądu Najwyż-

¹⁸ *Ibidem*, s. 4.

¹⁹ Zob. Legge 18 aprile 1975, n. 110 – Aggiornato al 14.9.2018 za: <https://www.armimilitari.it/wordpress/legge-18-aprile-1975-n-110-aggiornata/> [dostęp: 15.10.2018].

²⁰ F. Caringella, L. Levita, A. Iannuzzi, *op. cit.*

²¹ F. Ciannamea, *op. cit.*, s. 4 i n.

szego (w wyroku z dnia 31 marca 1951 r.), wyjaśniła, że „zgromadzenie w miejscu publicznym (takim jak plac czy ulica), to zgromadzenie w miejscu w którym każda osoba może swobodnie się przemieszczać i przebywać bez pozwolenia organu; miejsce otwarte dla publiczności – to miejsce, które jest na co dzień miejscem zamkniętym (kino, teatr), do którego dostęp, nawet jeśli podlega specjalnym biletom wstępu, jest dozwolony dla nieokreślonej liczby osób; miejsce jest zaś miejscem prywatnym, jeśli jako miejsce zamknięte zostaje udostępnione na określonych zasadach osobom trzecim”²².

Obecnie przedstawiciele doktryny toczą dość zacięty spór o definicję miejsca publicznego i miejsca otwartego dla publiczności, odchodząc od definicji przedstawionej przez Sąd Najwyższy w 1951 roku²³.

4. Procedura organizacji zgromadzenia

Kolejnym aspektem poruszanej problematyki jest obowiązek powiadomienia organu o zgromadzeniu (art. 18 TULPS²⁴). Dyscyplinę organizowania zgromadzeń przewidzianą w Konstytucji uzupełniają hierarchicznie podporządkowane źródła TULPS, które stanowią w ust. 1 art. 18, że „organizatorzy spotkania w miejscu publicznym muszą co najmniej 3 dni wcześniej powiadomić o tym fakcie kwestora – organ policji, a spotkanie jest publiczne, mimo iż odbywa się w formie prywatnej, nie ze względu na miejsce, w którym się odbywa, ale ze względu na liczbę osób, które postawione będą w stan gotowości w związku ze zgromadzeniem, lub ze względu na cel i przedmiot protestu”²⁵. Rola zawiadomienia o zgromadzeniu jest dwójaka, gdyż z jednej strony służy ono jako instrumentalna pomoc dla funkcji nadzorczej i dobrego zarządzania porządkiem publicznym (nieprzypadkowo naruszenie obowiązku zawiadomienia jest karane), z drugiej organizatorzy zgromadzenia mają pierwszeństwo przy wyborze lokalizacji w stosunku do konkurencyjnych spotkań²⁶. Jeśli chodzi o formę powiadomienia, uznano, że – niezależnie od postanowień artykułów 15 i 20 ustawy TULPS – zawiadomienie może zostać zgodnie z prawem przekazane organowi ustnie, jak i na piśmie, bez uszczerbku dla wartości dowodowej ustnej deklaracji w odniesieniu do zawiadomienia pisemnego²⁷.

Zawiadomienie nie oznacza zatem warunku istnienia lub zasadności zgromadzenia, nie jest też rozpatrywane jako wniosek o upoważnienie do jego przeprowadzenia,

²² *Ibidem*.

²³ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3. ed., Padova 2003, s. 311.

²⁴ TULPS – Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza, <https://www.studiocataldi.it/normativa/testo-unico-leggi-pubblica-sicurezza.asp> [dostęp: 14.10.2018].

²⁵ *Ibidem*, art. 18.

²⁶ A. Pace, *op. cit.*

²⁷ TULPS – Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza, <https://www.studiocataldi.it/normativa/testo-unico-leggi-pubblica-sicurezza.asp> [dostęp: 14.10.2018].

ale jest aktem uczestnictwa, w którym organizatorzy przekazują kwesturze informacje i dane dotyczące spotkania. Dane te mogą być przydatne do wnikliwej oceny i analizy porządku publicznego i profilu bezpieczeństwa²⁸.

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że samo niepowiadomienie organu o zgromadzeniu nie stanowi warunku zakazu jego organizacji (zgodnie z art. 17 ust. 3 Konstytucji) lub nakazu jego rozwiązania (zgodnie z art. 20 TULPS). Artykuł 28 ustawy TULPS w rzeczywistości stanowi, że w przypadku braku zawiadomienia organu o zgromadzeniu musi być przede wszystkim zastosowane organizacyjne i informacyjne współdziałanie lokalnych organów porządku i bezpieczeństwa publicznego (zidentyfikowanych – zgodnie z art. 1 TULPS – jako urzędników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne). W tym przypadku na lokalnych władzach spoczywa więc obowiązek informowania kwestury o odbywającym się zgromadzeniu i – w razie nagłej potrzeby – obowiązek przeprowadzenia niezgłoszonego zgromadzenia „na własną odpowiedzialność”. Sytuacja ta uległa nieco zmianie po wprowadzeniu regulacji nowelizujących wskazane ustawy w 2017 r. Naruszenie obowiązku poinformowania o zgromadzeniu (tylko w przypadku jego popełnienia przez organizatorów) jest sankcjonowane przez art. 18 TULPS i zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze do sześciu miesięcy oraz grzywną w wysokości od 103 do 413 euro. Poza karą przewidzianą dla organizatorów ustawodawca poddaje takiej samej karze jak w art. 18 ustawy TULPS także „tych, którzy zabierają głos na spotkaniach publicznych” – tj. pozbawienia wolności do jednego roku i grzywny od 206 do 413 euro, w przypadku, gdy naruszenia dotyczą zakazów nałożonych przez policję²⁹.

Policja – na podstawie połączonych postanowień art. 17 Konstytucji i art. 18 TULPS – może wykonywać także funkcję prewencyjną w przypadku „uzasadnionych obaw co do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego” (art. 17 Konstytucji) oraz zagrożenia bezpieczeństwa i porządku, moralności lub zdrowia publicznego (art. 18 TULPS). Podkreślić przyjdzie także, iż pojęcia porządku, moralności i zdrowia publicznego mieszczą się w bardziej ogólnej definicji porządku i bezpieczeństwa publicznego przewidzianych w Konstytucji, a art. 18 TULPS bez wątpienia należy uznać za logicznie podporządkowany art. 17 Konstytucji Republiki Włoch.

Uprawnienia prewencyjne zgodnie z regulacją ustawową mogą być wykonywane także przez prefekta (który, co istotne, pochodzi często z nadania partii rządzącej). Jak wynika z raportów policyjnych, prefekci interweniują często w sytuacjach, w których demonstracje i zgromadzenia mają wydźwięk polityczny i mogą znacząco wpływać na

²⁸ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, s. 1096.

²⁹ TULPS – Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza, <https://www.studiocataldi.it/normativa/testo-unico-leggi-pubblica-sicurezza.asp> [dostęp: 14.10.2018].

opinię publiczną oraz poparcie polityczne czy krytykę obozu władzy. Wynika to oczywiście ze sfery polityczno-administracyjnej, w której odpowiedzialność prefekta zostaje ustanowiona jako odpowiedzialność organu bezpieczeństwa publicznego, ale działającego pod nadzorem władz, przez które został powołany. Komendant policji może zaś, w odróżnieniu od prefekta, w sytuacjach ekstremalnego zagrożenia bezpieczeństwa doprowadzić do zakończenia zgromadzenia, jednak w przypadkach ściśle wymaganych przez prawo, w których istnieje konkretne ryzyko narażenia bezpieczeństwa i/lub mienia publicznego.

Wymogi dotyczące korzystania z powyższych uprawnień określa art. 20 TULPS, który stanowi o tym, że „kiedy na spotkaniach lub zgromadzeniach w miejscach publicznych lub otwartych dla publiczności występują zdarzenia lub obrazoburcze krzyki bądź zachowania obniżające prestiż organu, które mogą stanowić zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego obywateli albo gdy dochodzi do popełnienia przestępstwa na zgromadzeniach wymienionych powyżej, spotkania i zgromadzenia mogą zostać rozwiązane”³⁰.

Ustawodawca odwołuje się do szeregu okoliczności, które mogą doprowadzić do rozwiązania zgromadzenia. Pierwszą z nich jest fakt buntowniczego, podżegającego i wywrotowego zachowania jego uczestników. Przed wyjaśnieniem znaczenia wyżej wymienionych terminów należy podkreślić, że parlament przewidział w art. 21 TULPS „iż uznaje się za wywrotową każdą manifestację, która używa flagi i emblematów, będących symbolem przewrotu społecznego i buntu, a także pogardy wobec państwa, rządu lub władz”³¹. Aby jednak wyjaśnić w pełni, co rozumiane jest pod pojęciem „działalności wywrotowej” przez włoskiego ustawodawcę, wskazać należy niezmiennie stanowisko doktryny prawa, która za działalność wywrotową uznaje zachowania rozpoznawalne po tym, że „w konkretnym przypadku i miejscu dochodzi do lekceważenia zasad konstytucyjnych państwa, zagrażając integralności i niezależności państwowej oraz bezpieczeństwu obywateli w formie protestów i buntów, aby wzbudzić niepokój i niestabilność porządku publicznego i bezpieczeństwa”³². Tego samego zdania, co przedstawiciele doktryny, jest także praktyka prawnicza, która za obrazoburcze uznaje postępowanie charakteryzujące się „nawoływaniem do buntu, wrogości i nietolerancji wobec władz publicznych lub organów państwowych, które działają na podstawie i w granicach prawa.

Zamysł ustawodawcy odnośnie do tej regulacji jest dość jasny. Art. 20 ustawy o TULPS został stworzony, aby możliwe było przypisanie właściwemu organowi zajmującemu się bezpieczeństwem publicznym kompetencji do rozwiązania spotkania czy

³⁰ *Ibidem*.

³¹ TULPS – Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza, <https://www.studiocataldi.it/normativa/testo-unico-leggi-pubblica-sicurezza.asp> [dostęp: 14.10.2018].

³² V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Vol. X, Torino 1933, s. 105.

zgromadzenia, gdy wydaje się, że ma ono na celu destabilizację czy złamanie ustalonego (prawnego, politycznego i instytucjonalnego) porządku.

Należy zauważyć, że przy zarządzaniu zgromadzeniem i ewentualnym korzystaniu z możliwości jego rozwiązania kwestura, czyli w tym przypadku komendant policji, pozostając bezpośrednio odpowiedzialnym za wydarzenie, musi zlecić te czynności jednemu z funkcjonariuszy lub współpracowników, hierarchicznie podporządkowanemu komendantowi i specjalnie do tego typu czynności powołanemu. W przypadku nieobecności wyżej wymienionego urzędnika reg. TULPS zapewnia, że kompetencje w zakresie zarządzania zgromadzeniem, a także jego rozwiązaniem spoczywają na funkcjonariuszach i/lub podoficerach z policji kryminalnej Carabinieri. Proces prowadzący do rozwiązania spotkania, charakteryzujący się wystąpieniem okoliczności zawartych w art. 20 TULPS, jest zarządzany przez funkcjonariusza bezpieczeństwa publicznego. Funkcjonariusz powinien dążyć przede wszystkim do pokojowego rozwiązania niebezpiecznego w jego ocenie spotkania i tylko w ostateczności może wdrożyć rozwiązanie siłowe³³.

Artykuł 22 TULPS stanowi także, że „jeżeli, w przypadkach przewidzianych w poprzednich artykułach, konieczne jest, aby rozwiązać zgromadzenie publiczne lub zgromadzenie w miejscu publicznym lub otwarte dla publiczności, osoby uczestniczące w zgromadzeniu proszone są o rozejście się i jego rozwiązanie przez funkcjonariuszy bezpieczeństwa publicznego/policję lub w przypadku ich nieobecności przez oficerów lub podoficerów jednostki Carabinieri. Tylko jeśli prośba pozostaje bezskuteczna i zignorowana przez organizatorów i uczestników [kontynuuje art. 23 – przyp. aut.] rozwiązanie następuje według trzech odrębnych instrukcji formalnych, poprzedzonych trzema odrębnymi wezwaniami z użyciem sygnału dźwiękowego lub trzema głośnymi sygnałami głosowymi (art. 25 reg. TULPS)”³⁴.

Jeżeli w trakcie wykonywania czynności rozwiązania zgromadzenia nastąpi odmowa wykonania rozkazu, uczestnicy takiego zgromadzenia mogą zostać postawieni przed sądem karnym³⁵.

5. Zamiast zakończenia – dekret Minniti i dyrektywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie demonstracji w centrach miast

21 kwietnia 2017 r. zostało opublikowane we włoskim Dzienniku Ustaw prawo n. 48 w sprawie „pilnych postanowienia w przedmiocie bezpieczeństwie miast”, co stano-

³³ <http://questure.poliziadistato.it/search/findstring/it?q=disciplina+delle+riunioni> [dostęp: 15.10.2018].

³⁴ TULPS – Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza, <https://www.studiocataldi.it/normativa/testo-unico-leggi-pubblica-sicurezza.asp> [dostęp: 14.10.2018].

³⁵ *Ibidem*; F. Ciannonea, *op. cit.*, s. 5-7 i n.

wiło modyfikację i wprowadzenie zmian do wcześniejszego dekretu ustawodawczego n. 42 z dnia 20 lutego 2017 r., c.d. tzw. Dekretu Minniti. Ustawa miała na celu wzmocnienie bezpieczeństwa publicznego w miastach poprzez zapewnienie prefektom, audytorom i kwestorom/komendantom policji nowych uprawnień w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa oraz zarządzania nimi. Na podstawie nowych wytycznych zawartych w regulacjach przepisów prawa d.l. [d.l. – tzw. Decreto legge – we włoskim porządku prawnym tymczasowy akt normatywny, mający moc prawną, stosowany w wyjątkowych, pilnym przypadkach bezpieczeństwa publicznego. Akt wchodzi w życie niezwłocznie po ogłoszeniu go w dzienniku urzędowym Republiki włoskiej – przypis autora] N. 42 z dnia 20 lutego 2017 r., następnie weszła w życie dyrektywa z dnia 28 lipca 2017 r. wydana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w celu zapewnienia władzom lokalnym „modeli organizacyjnych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa podczas imprez publicznych³⁶”. Dyrektywa została stworzona z potrzeby lepszego zarządzania przestrzenią publiczną i zwiększenia decyzyjności organów państwowych w sprawach dotyczących bezpieczeństwa, jak również możliwości ograniczania swobód obywatelskich w przypadkach autorytarnie stwierdzonego zagrożenia. Środek ten jest oparty na podwójnej koncepcji bezpieczeństwa – *safety* (jako zestaw zapobiegawczych, prewencyjnych środków bezpieczeństwa dotyczących urządzeń i środków strukturalnych w celu ochrony bezpieczeństwa osób) i *security*, które znajduje się w polu zainteresowania służb ochrony i policji, ale już na miejscu przeprowadzanego zgromadzenia.

Jeżeli chodzi o pierwszy aspekt, organy odpowiedzialne za zarządzanie zdarzeniami i zgromadzeniami będą musiały przeanalizować warunki bezpieczeństwa, takie jak zdolność obszarów objętych imprezami do maksymalnego zrównoważonego zatłoczenia i intensywności zgromadzeń. Organizatorzy (publiczni lub prywatni) zgromadzeń muszą regulować i monitorować dostęp do zgromadzeń, nawet z progresywnymi, numerycznymi systemami wykrywania na wejściach; przygotowywać oddzielne trasy dostępu i wyjść ewakuacyjnych; plany awaryjne i ewakuacyjne, środki przeciwpożarowe, wskazanie dróg ewakuacyjnych i uporządkowanie kwestii rozejścia się zgromadzenia. Został wprowadzony również obowiązek podziału obszaru zgromadzenia na sektory, z korytarzami centralnymi i obwodowymi; obowiązek zapewnienia dostępności zespołu operatorów zdolnych do zarządzania przepływami, nawet w przypadku ewakuacji, w celu udzielenia pomocy uczestnikom; zapewnienie obszaru z miejscami przeznaczonymi do ratowania uczestników, przeznaczonymi na parkowanie i manewrowanie pojazdami ratowniczymi oraz miejscami serwisowymi i akcesoriami. Nałożono także obowiązek zagwarantowania przez organizatorów odpowiedniej opieki zdrowotnej, z obszarami i punktami pierwszej

³⁶ <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti/direttiva-sulle-manifestazioni-pubbliche> [dostęp: 18.10.2018].

pomocy; zainstalowanie systemu dźwiękowej lub wizualnej kontroli zapobiegawczej oraz powtarzających się ostrzeżeń i wskazówek dla uczestników na temat dróg ewakuacyjnych i zachowania w przypadku zdarzeń krytycznych, a także zakazy dotyczące administrowania i sprzedaży alkoholu i innych napojów w szklanych butelkach i puszkach. W ten sposób na organizatorów zgromadzenia przerzucona została właściwie odpowiedzialność za bezpieczeństwo jego uczestników, z zachowaniem prawa organów państwowych do decydowania o dopuszczalności zgromadzenia³⁷.

Równolegle ze strategią bezpieczeństwa należy zaplanować także bezpieczeństwo na miejscu zgromadzenia, koncentrując się w większym stopniu na ochronie porządku publicznego, przez opracowanie ukierunkowanego działania informacyjnego w celu oceny wszelkich zagrożeń i przygotowania skutecznego systemu porządku publicznego, poprzez punktualne i wspólne kontrole w zakresie regulacji działań związanych ze zdarzeniem oraz rozpoznawanie i mapowanie systemów nadzoru wideo obecnych w danych obszarach, również w celu ewentualnego połączenia z siedzibą Komendy Głównej Policji; działania profilaktyczne o charakterze ogólnym i kontroli terytorialnej; wielkoskalowe usługi nadzoru i obserwacji, mające na celu wykrywanie i ograniczanie sygnałów zagrożenia lub zagrożeń w fazie napływu i odpływu demonstrantów; częste i dokładne kontrole i rekultywacja terenów z wyspecjalizowanym personelem i odpowiednim wyposażeniem technologicznym; identyfikacja i monitoring w celu umożliwienia ukierunkowanych kontroli osób; uwrażliwienie operatorów na wysoki i stały poziom uwagi³⁸.

Dyrektywa zawiera regulacje ukazujące sposób, w jaki władze lokalne muszą wdrożyć nowy model organizacyjny, a organizatorzy przygotować szczegółowe plany zgromadzeń. Instytucjonalny punkt znajduje się w Wydziale ds. Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa, który działa w celu analizy i oceny planowanego modelu.

W przypadku, w którym, biorąc pod uwagę szereg okoliczności oraz dane, iż wymagania *safety* okazały się niewystarczająco spełnione lub nieadekwatne, wydarzenie nie będzie mogło się odbyć – czytamy jako konkluzję dyrektywy. Zasady porządku publicznego – wynika z dyrektywy – nigdy nie zezwolą na odbycie się manifestacji, podczas których nie zostaną zagwarantowane odpowiednie środki bezpieczeństwa. Z powyższej informacji wywodzi się szereg konsekwencji praktycznych, przede wszystkim w planie działań zapobiegawczych odnośnie do podjętych środków, celem punktualnego sprawdzenia jego zdolności i przystosowania. Działając w powyższy sposób, uniknąć będzie można sytuacji, w której zostanie wydany zakaz, podczas gdy wydarzenie zostało już przygotowane. Zatem zarówno sami organizatorzy, jak i zaangażowane wydziały urzędów muszą zwrócić się do lokalnych organów bezpieczeństwa

³⁷ F. Ciannamea, *op. cit.*, s. 7-9 i n.

³⁸ *Ibidem*, s. 10-12.

publicznego, aby prefektura lub UTG (wydział terytorialny) mogły przeanalizować przedstawione inicjatywy z odpowiednim wyprzedzeniem oraz ocenić, czy zastosowane środki są odpowiednie³⁹.

Działając w powyższy sposób, organizatorom pozostanie czas na ewentualne zaproponowanie alternatywy lub odmiennego rozwiązania. Po drugie, należałoby stworzyć procedurę w miarę możliwości jak najbardziej jednolitą lub przynajmniej tzw. dobry zwyczaj, celem ułatwienia planowania środków bezpieczeństwa, wskazując akty, dokumenty, praktyczne wybory lub rozwiązania techniczne użyteczne i skuteczne, mając na celu zwiększenie bezpieczeństwa zgodnie z wymaganiami występującymi na określonym terytorium. Nie zmienia to jednak faktu, że wolność zgromadzeń jest coraz bardziej ograniczana i bez względu na przyczynę takiej sytuacji *favor libertatis* powoli przestaje istnieć.

Bibliografia

- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, Torino 2010.
- Bobbio N., *Enciclopedia del Novecento*, Roma 1978.
- Caringella F., Levita L., Iannuzzi A., *Manuale di Pubblica Sicurezza*, Roma 2015.
- Ciannamea F., *Libertà di riunione e possibili limitazioni. Con uno sguardo al Decreto Minniti e alla direttiva del Ministero dell' Interno sulle manifestazioni urbane*, „Giurisprudenza Penale WEB” 2017, No 10.
- Manzini V., *Trattato di diritto penale italiano*, Torino 1933.
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1952.
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 2003.
- Pezzini B., *La tutela e la garanzia dei diritti fondamentali: la libertà di riunione*, [w:] *Atti del convegno di studi. Brighton, 6, 7 e 8 settembre 2001*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche di Bergamo, n. 15, Bergamo 2004.
- Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2000.
- M.P.C. Tripaldi, *L'ordine pubblico come limite immanente alla libertà di riunione*, [w:] *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova 2003, s. 827.

³⁹ *Ibidem*, s. 9-12.

